



АНАЛИЗ НЕОБХОДИМОСТИ ПОВЫШЕНИЯ В УКРАИНЕ ПРЕСТИЖА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ, ПРИОРИТЕТЫ

Роман ЧЕРНЕГА,

кандидат юридических наук, народный депутат Украины

Summary

This article analyzes the problem of prestigious ness the public service nowadays. Analysis of the concept of “prestige” of various scientific approaches to the provision of its own definition. Author determined the positive and negative aspects of the civil service. The author gives his own vision of the necessary steps in order to attract the public service educated to youth, reducing staff turnover; points out the existing problems which must be resolved by harmonizing the national legislation with the European standards, a change in the attitude of officials to their duties in response to the change of post-new management system progressive.

Key words: prestige, public service, law, reform, youth, personnel policy, credibility.

Аннотация

Статья посвящена анализу проблемы не престижности государственной службы на современном этапе. Проанализировано понятие «престиж» с разных научных подходов с предоставлением собственного определения. Выделены положительные и отрицательные моменты пребывания на государственной службе. Автор предоставляет собственное виденье необходимых шагов для привлечения на государственную службу образованной молодежи, уменьшения текучести кадров; указывает на существующие проблемы, которые должны быть решены путем приведения национального законодательства в соответствие с европейскими стандартами, изменением отношения должностных лиц к своим обязанностям как реакция на изменение постсоветской системы управления новой, прогрессивной.

Ключевые слова: престиж, государственная служба, законодательство, реформирование, молодежь, кадровая политика, авторитет.

Постановка проблемы. Украинское государство должно не просто провозгласить построение демократического, правового, социального государства, но и выработать действенный механизм его развития. Целям, провозглашенных в Конституции Украины, должны соответствовать адекватные средства, основанные на рациональной организации государственной власти, ее системных образований. Государственное управление – комплексный, неисчерпаемый для познания и понимания феномен. С одной стороны, управленцы все время находятся в поиске, вследствие постоянного недовольства достигнутым уровнем знаний об управлении и государственным в частности, а с другой – растущее вместе с опытом понимание относительности результатов, добытых управленческой мыслью, имеет ограниченный и преходящий характер выводов [1].

Это обуславливает текучесть кадров в органах государственной службы, о чем свидетельствуют статистические данные. На 1 января 2011 года корпус государственных служащих насчитывал почти 280 тыс. человек. Главная проблема для государственной службы – стабильность, а ее интегрированный показатель – текучесть

кадров. В период 2007–2010 годов текучесть кадров на государственной службе – 15% [2]. На 1 января 2014 года общее количество государственных служащих насчитывает 335 270. Если в 2005 году количество принятых государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления составляла 66 114 человек, то в 2013 году – 77 075 [3]. Действующее законодательство, регламентирующее государственную службу, в том числе Закон Украины «О государственной службе» от 16 декабря 1993 года № 3723-ХІІ, не соответствует современному уровню развития украинского общества, европейским принципам функционирования публичной администрации. Одним из характерных недостатков государственной службы в Украине является отсутствие престижности государственной службы и невысокий статус государственного служащего [1]. Предполагается вступление с 1 января 2015 года в силу нового Закона Украины «О государственной службе» от 17 ноября 2011 года № 4050-VI [4]. Но вернет ли новый закон престижность государственной службе как ведущей деятельности государства? Ведь проблема непрестижности государственной службы имеет не только законодательную со-

ставляющую, а и социальную, финансовую, психологическую, статусную.

Цель статьи – проанализировать позитивные и негативные стороны государственной службы в аспекте необходимости повышения ее престижа, снижения текучести кадров, формирования наиболее благоприятной политики в сфере государственной службы. Использованные методы – критическое осмысление информации, ее анализ и синтез, совершенствовании и оптимизация собственных положений

Изложение основного материала. Аспект непрестижности государственной службы в современных трансформационных процессах, происходящих в обществе, выступает как неотъемлемый критерий оценки эффективности государственного управления. Анализ данного вопроса в научных исследованиях был проведен отечественными специалистами, а именно: В. Аверьяновым [5], В. Барковым [6], С. Дубенко [7], Е. Курасовой [8], О. Петришином [9], Н. Нижник [1, с. 16].

Для начала следует определить само понятие престижа. К концу XVIII в. слово «престиж» использовалось в Западной Европе в смысле, близком к исходному, латинскому – обман чувств, иллюзия, чрезвычайный эффект «престижиджигатора» (иллюзиониста), а



затем метафорически применялось к деятелям искусства и литературы [10]. На сегодня данное определение приобрело новый смысл и рассматривается с разных позиций. В психологии престиж понимается как результат соотношения социально значимых характеристик субъекта со шкалой ценностей, сложившихся в данном обществе [11, с. 291]. В политологии престиж – значимость, привлекательность, которая предоставляется в определенном обществе разным сторонам деятельности людей, их социальному положению, профессиональным, личностным качествам (инициативности, интеллектуальности), различным благам и услугам, а также социальным группам, организациям, каким-либо установкам, нормам [12, с. 338]. Ф. Филиппов, автор определения престижа в социологическом словаре, отмечает, что престиж – отражение в общественном сознании реального положения в системе общественных отношений отдельного человека, социальной, профессиональной группы (слоя), трудового коллектива и т.п., характеризует то влияние, уважение, которым они пользуются в обществе. Это то место, которое с позиции общественного мнения занимает тот или иной социальный статус в иерархии других статусов [13, с. 579]. Таким образом, определение престижа раскрывается как совокупность ценных ориентиров общества по отношению к конкретным объектам человеческой деятельности и их субъективная оценка социумом.

Е. Курасова, исследуя разграничения понятий «престиж» и «авторитет», определяет, что авторитет выражает значимость любого социального объекта, а престиж является результатом сравнения значимости социальных объектов; авторитет во многом является результатом личных оценок и суждений об объекте, его влияние, а престиж – результатом общественного мнения, сравнение с общепринятой шкале ценностей; престиж не имеет той «властной» окраски, которая присуща авторитету. Е. Курасова приходит к выводу, что, к сожалению, престиж государственной службы Украины все еще находится на невысоком уровне, а авторитет государственных служащих в обществе не является пропорциональным той социальной роли, которую они выполняют [8].

Ключевыми проблемами, которые являются взаимосвязанными и взаимодополняющими, непроститости государственной службы на современном этапе считаю следующие: 1. Нежелание молодежи занимать должности в органах государственной власти. 2. Низкий уровень оплаты труда. 3. Статичность работы. 4. Большая загруженность органов государственной власти документальной работой. 5. Стереотипы, в частности о быстром карьерном росте. 6. Несоответствие соотношению размера заработной платы с повышением должности. 7. Психологическое неприятие амбициозными энергичными лицами работы, направленной на выполнение трудовой функции, а не на результат. 8. Отсутствие системы стимулирования государственных служащих. 9. Неэффективная система ежегодной оценки государственных служащих, ее субъективность. 10. Субъективность отбора кадров на государственную службу – формальное проведение конкурса. 11. Низкая обеспеченность техникой на уровне районов, низкий уровень внедрения инновационных технологий в систему документооборота. 12. Несоответствие европейским стандартам – отсутствие внедрения европейского опыта повседневного исполнения полномочий. 13. Невозможность государственными служащими реализации права быть участником митингов, протестов. 14. Низкий уровень социальных гарантий. 15. Занятие начальных должностей, отвечающих за определенные отрасли, лицами, которые не имеют специальных знаний (например, начальник отдела здравоохранения не имеет медицинского образования или не ориентируется в процессах, государственном управлении, не имеет правового образования). 16. Занятие должностей политического характера приводит к увольнению работников со сменой власти, выборов.

С другой стороны, занятия должностей в государственных органах имеет ряд преимуществ: 1. Стабильность. 2. Возможность повышения ранга каждые 2 года. 3. Относительная безопасность и статичность работы. 4. Стабильность законодательства, регулирующего деятельность государственных служащих. 5. Размер заработной платы определяется государством, не меняется от субъективной оценки ру-

ководства. 6. Наличие властных полномочий трактуется обществом как мера воздействия на процесс решения вопросов, ведения дел государственного значения. 7. Возможность пользоваться государственными благами (автомобилем, техникой). 8. Отсутствие большой конкуренции. 9. Обеспечение ежегодных отпусков, отпусков по беременности, пенсионного обеспечения, четкое законодательное определение обязанностей и прав.

Главной целью любых преобразований в государстве является создание привлекательных условий для поступления на государственную службу талантливой молодежи и направленность государства на удовлетворение потребностей всего общества, на обеспечение защиты прав и свобод человека, а также становление дееспособного и эффективного инструмента государственной политики для утверждения Украины как суверенного, независимого, демократического, социального и правового государства. Новый Закон Украины «О высшем образовании» от 1 июля 2014 года № 1556-VII освободил выпускников от отработки в течение трех лет на государственной службе, предоставив возможность самостоятельного выбора своего трудоустройства и конституционного гарантирования бесплатного образования [14]. Вместе с тем отмена государственного распределения не будет способствовать кадровому обновлению государственных органов по всей стране. Но принудительные отработки уменьшали потенциал молодых кадров отсутствием выбора своего трудоустройства, а нигилистическое отношение к обязанностям не способствовало повышению авторитета государственных служащих. Возникает вопрос о том, как сделать государственную службу привлекательной для молодых выпускников высших учебных заведений. Считаю необходимым следующее: 1. Утвердить концепцию развития государственной службы через институт оплачиваемой стажировки молодых людей еще во время учебы в высших учебных заведениях. Лицо во время учебы сможет наглядно наблюдать процесс деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Если лицо решит вступить на государственную службу, выбор будет осознанным, ведь нали-



чие практики поможет сформировать ответственное отношение к профессии. Кроме того, новый Закон Украины «О государственной службе» [4] предусматривает, что в целях повышения уровня профессиональной компетентности государственного служащего может проводиться его стажировка с отрывом от службы сроком от одного до шести месяцев на другой должности государственной службы в том же или другом государственном органе. На срок стажировки за государственным служащим сохраняются его должность и заработная плата. Данная дефиниция является хорошей новацией, что позволит государственным служащим получать новый опыт за пределами своего рабочего места. 2. Ввести практические курсы в высших учебных заведениях по составлению процессуальных документов, деонтологии с обязательными срезами знаний с использованием европейской шкалы оценки знаний. 3. Предоставить возможность работать на результат, без привязки к рабочему месту с условием обязательного пребывания в учреждении, предприятии, организации. 4. Ввести практику написания ежемесячных отчетов с предоставлением информации о проделанной работе, статистики рассмотрения обращений, их состояние и возможность решения. Разработать шкалу оценки отчетов, в случае низкого уровня их наполнения предусмотреть штрафные санкции или увольнение. Обеспечить премирование работников, представивших отчеты с указанием высоких показателей работы. 5. Обеспечить достойный уровень жизни путем совершенствования системы оплаты труда, жилищного, пенсионного, других видов социального обеспечения и защиты интересов государственных служащих. 6. Ввести квоту на наличие в соответствующих органах работников в возрасте до 30 лет, в случае их отсутствия – не закрытие вакантной должности, а ее продолжение до момента прихода нового работника (возложить исполнение обязанностей на временного работника). Это вполне возможно без сокращения штата в условиях действия люстрационного закона. 6. Гарантировать реальное предоставление государственным служащим (прежде всего молодым) долгосрочных беспроцентных кредитов на строительство или приобретение жилья. 7. Воз-

можность частых оплачиваемых командировок с целью получения нового опыта как в пределах страны, так и за рубежом с предоставлением обязательного отчета после возвращения.

Кроме того, совершенствуя порядок принятия на государственную службу и продвижение по службе, особое внимание следует уделить внедрению механизмов действенной поддержки лиц, имеющих значительный опыт работы, владеющих иностранными языками, а также усилению законодательных гарантий обеспечения реализации гендерной политики в сфере государственной службы, расширению возможностей доступа к службе молодежи, инвалидов, состояние здоровья которых не препятствует выполнению профессиональных обязанностей государственных служащих [15].

Важно освободить работников от громоздкой технической работы с документами. Возможным представляется ведение электронного документооборота. Предоставление документов в органы государственной власти для регистрации, обращения граждан, возможность подачи запросов обеспечить в электронной форме, что, во-первых, ускорит процедуру их прохождения, во-вторых, освободит работников от механической не результативной работы, позволит сократить штат и за счет этого увеличить заработную плату.

Ежегодное оценивание государственных служащих является организационной составляющей процесса мотивации. Идея проведения такой оценки государственных служащих с привлечением общественности, научных работников является прогрессивной, но проблема субъективности оценивания останется. Тем более такое оценивание на современном этапе приобрело формальный характер. Преодолеть это можно путем проведения внешнего независимого оценивания компетенции государственного служащего в виде устного экзамена или написания теста. Такая оценка должна проводиться независимым беспристрастным органом. Кроме того, престиж государственной службы должен определяться его соответствием определенным критериям, которые должны быть закреплены на законодательном уровне с определением конкретных показателей. Целью оценки государственной службы яв-

ляется улучшение ее качества. Оценка государственных служащих дает возможность критически взглянуть на прошлый этап профессиональной деятельности и наметить конкретные шаги профессионального совершенствования. Н. Нижник рассматривает три подхода к процессу проведения оценки: с позиции построения организации, ее структуры, циклов развития, организационной культуры; с точки зрения реализации функций кадровой политики; через трактовку персонала как коллектива. Только такой триединый подход позволяет рассматривать государственных служащих как эффективный ресурс для достижения целей организации [16, с. 248–250]. На сегодня фактической реализации триединого подхода не происходит, что значительно влияет на ухудшение качества государственной службы, соответственно, происходит снижение престижа, вызванное нигилистическим отношением общества к органам государственной власти. Проявляется, с одной стороны, в нежелании быть представителем государства и идти работать на должности государственных служащих, а с другой – в скептическом отношении потребителей административных услуг к чиновникам. Н. Нижник доказывает, что оценка государственных служащих должна повышать мотивацию государственных служащих путем внедрения такой оценочной политики и процедуры, которые бы гарантировали, что каждого государственного служащего ценят и вознаграждают за то, что он делает, каких результатов достигает и за приобретенный им уровень квалификации, профессиональных навыков [16, с. 251]. При условии периодического содействия улучшению профессиональных навыков через оценивание возможно сделать государственную службу привлекательной для молодежи, поскольку вектор развития и движения приобретет наглядный характер.

Кроме того, необходимо безусловное приведение подзаконных нормативных актов в соответствие с новым законом и адаптация украинского законодательства по вопросам государственной службы к стандартам Европейского Союза; обеспечение соблюдения и выполнения органами государственной власти, политическими силами и всеми государственным служащими этого



закона, радикальное искоренение проявлений политической ангажированности и коррумпированности в их деятельности. Как отмечает Н. Нижник, действительное введение норм и ценностей демократии в качестве основных устоев государственного развития, реальное формирование полноценного гражданского общества в Украине будет или вообще невозможным, или может превратиться в значительной мере в фиктивное прикрытие для совершенно иных по содержанию и направленности общественных процессов без выработки новой управленческой идеологии, направленной на обновление административной культуры, формирования готовности управленческого персонала к принятию решений в условиях растущей свободы действий и повышения личной ответственности с ориентацией на служение гражданам [16].

Таким образом, принятие и вступления в силу нового закона «О государственной службе» – первый шаг к повышению престижа государственной службы в Украине. Данное юридическое событие уже несколько лет откладывается. Важно учесть, что стремление к престижу тесно связано с потребностью во власти, стремлением контроля, аффилиации с отдельными социальными группами. Стремление человека к престижу – естественный инстинкт в борьбе за благо. Государственная служба должна быть нацелена на векторное развитие, а не на ежедневное нерезультативное привязанное к времени (отработанных часов) пребывания лиц на рабочем месте. Только тогда она станет престижной. Заинтересованность в работе государственных служащих приведет к формированию впечатления, которое орган власти и его служащие будут оказывать на граждан с фиксацией в их сознании эмоционально окрашенных стереотипных представлений о желании решения вопроса гражданина качественней и быстрее. Достичь этого можно путем поощрений (достойная оплата труда, премирование) и контроля (не формальный подход к оценке работы государственных служащих).

Выводы. Итак, проблема неprestижности государственной службы может быть решена при условии приоритета улучшения условий труда и его оплаты, приведение законодательства

в соответствии с европейскими стандартами, изменения системы принятия на службу, ее прохождения, ежегодной оценки, ведь сложившаяся система является постсоветской, а не прогрессивной и не интересной молодому, амбициозному поколению. Перспективы реформирования системы государственного управления реализуются с вступлением в силу нового Закона «О государственной службе» [3]. Но только сознательное отношение каждого к собственной правовой культуре, ответственное отношение к профессии и работе, поддержка государством тех, кто является ее олицетворением, приведет к изменению устаревшей системы государственного управления и росту престижа государственных служащих.

Список использованной литературы:

1. Нижник Н.Г. Проблемы настоящее государственного управления в Украине / Н.Г. Нижник // Университетские научные записки. – 2007. – № 3. – С. 14–19.
2. Журба А. Реформа государственной службы – весомая составляющая реформ, направленных на модернизацию страны / А. Журба // Запорожская Сечь. – 2012. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sich.zp.ua/index.php/ru/lichnost-i-obschestvo/400-reformader>.
3. Государственная служба в цифрах 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0%20%D0%B2%20%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%B0%D1%85%202014.pdf>.
4. Закон Украины «О государственной службе» от 17.11.2011 № 4050-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/4050-17>.
5. Аверьянов В.Б. Государственное управление в Украине : [учеб. пособ.] / В.Б. Аверьянов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ukrkniga.org.ua.
6. Барков В. Человеческое достоинство и социальный престиж / В. Барков // Филос. мнение. – 1999. – № 1–2. – С. 252–274.

7. Дубенко С.Д. Государственная служба и государственные служащие в Украине : [учеб. пособие] / С.Д. Дубенко ; под общ. ред. Н.Г. Нижник. – М. : Ин Юре, 1999. – 244 с.

8. Курасова Е.Е. Соотношение и разграничение «престиж и авторитет в государственной службе» / Е.Е. Курасова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11keeads.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11keeads.pdf).

9. Петрушин А.В. Статус должностного лица природа, структура, специализация : [учеб. пособие] / А.В. Петрушин ; Харьк. юрид. ин-т им. Ф.Э. Дзержинского. – К. : УМК ВО при Минвуза УССР, 1990. – 76 с.

10. Философский энциклопедический словарь. – Второе изд. – М. : Сов. энцикл., 1989. – 816 с.

11. Комаров В.Д. К проблеме авторитета в социологической теории / В.Д. Комаров // Вестн. ЛГУ. – 1967. – Вып. 2. – № 11. – С. 10–16.

12. Краткий словарь современных понятий и терминов / сост. и общ. ред. В.А. Макаренко. – Второе изд. – М. : Республика, 1995. – 510 с.

13. Философский энциклопедический словарь. – Второе изд. – М. : Сов. энцикл., 1989. – 816 с.

14. Закон Украины «О высшем образовании» от 01.07.2014 № 1556-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/1556-18>.

15. Указ Президента Украины № 140/2006 О Концепции развития законодательства о государственной службе в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.president.gov.ua/documents/4035.html>.

16. Нижник Н.Г. Оценка как основа управления человеческими ресурсами в сфере государственного управления / Н.Г. Нижник, Л.А. Пашко. // Университетские научные записки. – 2005. – № 1. – С. 244–251.