

Оглядове досьє щодо критеріїв установалення граничної чисельності державних службовців в іноземних державах*

Анотація. Оглядове досьє присвячено аналізу організаційно-правових засад кадрового забезпечення публічної служби в іноземних державах. Акцентовано увагу на методах визначення достатньої чисельності державних службовців для забезпечення ефективного функціонування органів державної влади. Виокремлено проблеми реформування державної служби в іноземних державах, пов'язані з визначенням граничної чисельності державних службовців.

Ключові слова: зайнятість, державний сектор, державний службовець, статистичний облік, гранична чисельність, Євростат, моделі державної служби.

Основна частина.

Загальні статистичні дані та проблеми обліку. Діяльність людей, які забезпечують функціонування системи органів державної влади, відбувається в рамках особливої служби. В Україні, за традицією, її називають державною, тоді як у державах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС) така служба має назву «public service» (публічна служба) або «civil service» (цивільна служба).

Європейське законодавство не містить визначення поняття державної (публічної) служби, як і не існує загальноприйнятого поняття державного управління. Поширеним є розуміння державної (публічної) служби як професійної діяльності осіб, які заміщують посади в органах державної влади (управління)¹, та на яких поширюються норми законодавства про державну службу.

За методологією Міжнародної організації праці (далі – МОП) і статистичного органу ЄС – Євростату, у загальній структурі зайнятого населення будь-якої країни державних службовців відносять до осіб, зайнятих у державному секторі. До цього сектору відносять всіх співробітників органів влади (на національному, регіональному та місцевому рівнях) та оборони². Межі державного сектору кожної держави різняться. У низці держав державними службовцями є співробітники освітньої галузі, сфери охорони здоров'я, поштових і телекомунікаційних служб тощо.

Європейський суд справедливості для держав-членів ЄС установив критерії визначення державного сектору, надавши тлумачення окремим положенням Договору про функціонування ЄС стосовно вільної економічної конкуренції та вільного пересування працівників. Завдяки прецедентному праву більшість

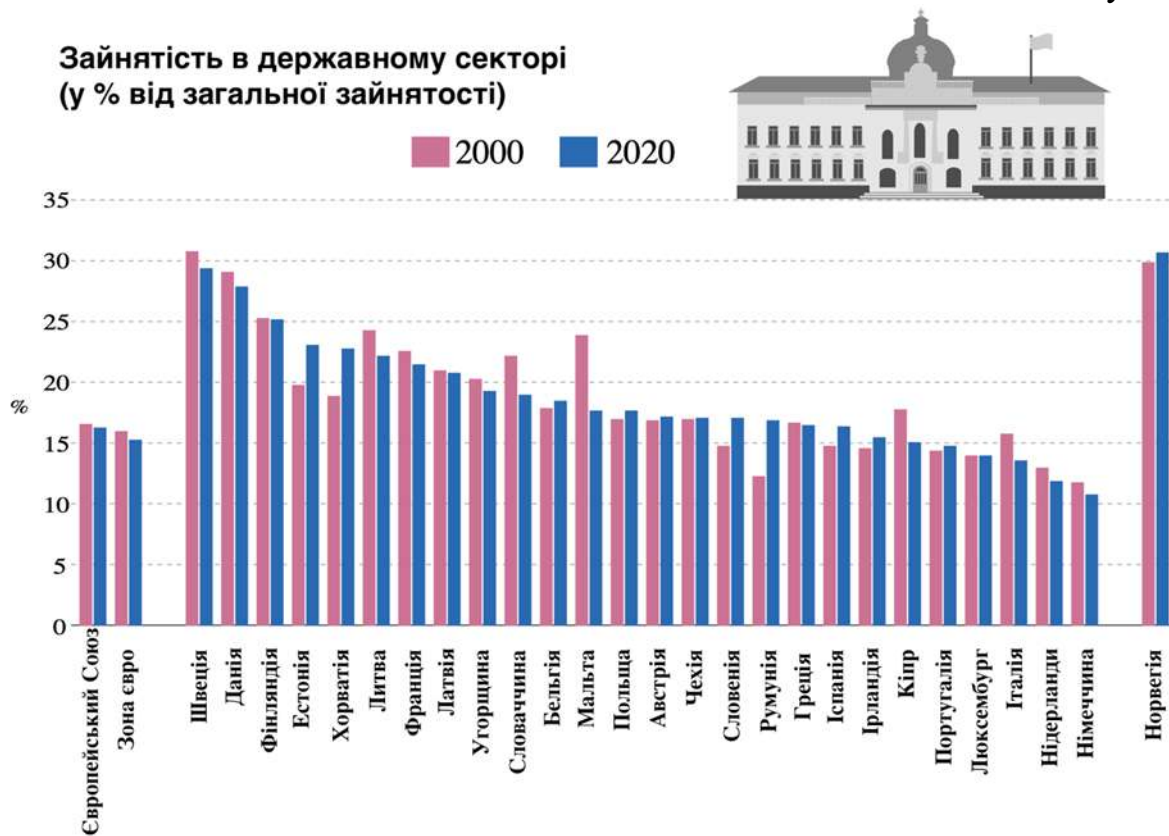
¹ Питання про термін для позначення осіб, які на професійній основі здійснюють суспільно-публічні функції і займають посади в органах державної влади, належить до дискусійних. З огляду на те, що в Україні на законодавчому рівні не визначено поняття «публічний службовець», але неведений їх перелік у пункті п'ятнадцятому статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України, в оглядовому досьє буде застосований термін «державний службовець» відповідно до предмету звернення та зручності сприйняття інформації, без акцентування уваги на тому, який термін використовується в законодавстві іноземної держави.

² Government employment. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-4d.html?lang=en

державних послуг передана на аутсорсинг, тобто перейшла в режим вільного підприємництва та конкуренції. Наразі в ЄС до державного сектору віднесено державне управління – діяльність, яка здійснюється публічною адміністрацією (тобто державною службою), і оборону. На практиці це: забезпечення управління державою, реалізація економічної та соціальної політики (загальне управління; виконавча, законодавча, фінансова адміністрація на всіх рівнях управління); надання послуг суспільству (адміністрування та діяльність міністерств, дипломатичних і консульських представництв, розміщених за кордоном; оборонна діяльність; судова діяльність; забезпечення громадського порядку і безпеки, зокрема поліції та пожежної служби); заходи з обов'язкового соціального забезпечення (адміністрування державних програм соціального забезпечення)³.

Із 2000 року показник зайнятих у державному секторі залишається стабільним у державах ЄС і Європейській економічній зоні (далі – ЄЕЗ) та в середньому складає 16–17 % у загальній структурі зайнятого населення (Рис. 1)⁴.

Рисунок 1



За прогнозами, майбутнє середнє зростання зайнятості в державному секторі (до 2035 року) оцінюється в 1,7 %. Мінімальний показник – 16,7 % прогнозується для Фінляндії, а максимальний – 29,3 % для Швеції. Окрім Швеції, до лідерів

³ Browse by Sector. URL: <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/skills-intelligence/sectors?sector=06.14&country=BE#>

⁴ Інфографіка показників зайнятості у державному секторі у період 2000 – 2020 роки. Дані Євростату. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-4d.html?lang=en

віднесено Угорщину, Мальту і Румунію. Значно нижче середнього показника є рівень зайнятості в державному секторі в Литві та Словенії⁵.

У світі, за даними МОП (Рис. 2)⁶, найбільший відсоток зайнятих у державному секторі мають Оман (78,7 %) і Куба (77 %). В Європі до лідерів за рівнем зайнятості в державному секторі відносяться: Норвегія (32,2 %), Угорщина (30,4 %), Данія (30,2 %), Хорватія (29,8 %) і Словаччина (27,3 %). Ізраїль також увійшов до лідерів із показником 31,4%.

На думку експертів МОП, високий критерій зайнятості в державному секторі є ознакою того, що уряди держави відіграють активну та навіть агресивну роль в економіці своїх країн. Занадто низький показник зайнятості в державному секторі також має негативні наслідки для якісного державного управління. Так, в Індії з великою кількістю населення цей показник складає 3,8 %. Для порівняння, у Китаї рівень зайнятості в державному секторі сягає 28 %. У Сполучених Штатах Америки станом на 2021 рік рівень зайнятості в державному секторі склав 13,6 % у загальній структурі зайнятого населення, що є нижче середнього світового показника.

Рисунок 2



Варто зазначити, що Організація економічного співробітництва та розвитку здійснює постійний моніторинг рівня зайнятості в державному секторі, забезпечує

⁵ Future employment growth (in %) in *Public sector & defence sector* across countries in 2022-2035. URL: <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/skills-intelligence/sectors?sector=06.14#>

⁶ Public Sector Size by Country 2024. URL: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/public-sector-size-by-country>

його порівняння за роками, оцінюючи тенденції економічного розвитку (Додаток 1).

Вплив реформ на граничну чисельність державних службовців.

У державах-членах ЄС більшість осіб, які займають посади в органах державної влади, мають статус державних службовців. Це означає, що їхня діяльність регулюється законом про державну службу. Загальним є правило, коли зайняття посади в публічній адміністрації означає набуття статусу державного службовця, тоді як трудовий договір із державою є винятком для оформлення відносин державної служби.

Час від часу держави стикаються з необхідністю скорочення чисельності державних службовців із метою зменшення державних видатків і зниження фіскального тиску. Способи скорочення чисельності державних службовців у різних державах є різними і залежать від обраної моделі державної служби (кар'єрна чи посадова), ступеня поширеності норм трудового законодавства на регулювання відносин державної служби тощо.

Варто відзначити і про роль колективних договорів, положення яких регулюють низку аспектів відносин державної служби, зокрема у Франції, Іспанії, Португалії, Греції, Ірландії, Нідерландах, Бельгії та Швеції. Так, у Швеції закон про державну службу за змістом є мінімалістичним, регулює права, обов'язки і передбачає дисциплінарні заходи, тоді як колективні договори визначають всі інші умови проходження служби і працевлаштування. Державні службовці мають право на членство в профспілці, але не мають гарантованої зайнятості. Скорочення можливе за наявності поважної причини, наприклад, реорганізації відомства⁷.

Статистичні дослідження виявили значні відмінності в розробці, впровадженні та пріоритетах реформування державної служби та її адаптації до сучасних вимог розвитку в державах із кар'єрною моделлю державної служби у порівнянні з державами, які мають модель державної служби, що базується на посадах. У системах, заснованих на кар'єрній моделі, низка категорій державних службовців захищені від скорочень, спричинених програмами виявлення «надлишкового персоналу». Тому звільнення застосовується нечасто і переважно як дисциплінарний захід. У результаті, реформування державної служби, яка базується на кар'єрній моделі, полягає в тому, щоб обмежити державні витрати здебільшого за рахунок повсюдного «заморожування» прийому на службу нових осіб і розміру заробітних плат. Такі заходи застосовувалися в Австрії, Бельгії, Німеччині, Франції, Іспанії, Португалії та Греції, де скорочення персоналу в основному відбулося за рахунок природного вибуття (тобто виходу на пенсію або звільнення за власним бажанням). У цих державах основними заходами реформування стали використання схем перерозподілу кадрового ресурсу, запровадження мораторію на прийом нових осіб. З іншого боку, державна служба

⁷ Sweden. Reporting the remuneration of national civil servants for A65 purposes. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6939681/9010625/Sweden+-Civil+Service+Remuneration_1_6.docx/pdf/77fc358d-693b-4dca-9b62-2e494ca08fbd

в цих країнах «старіє», що створює проблеми якісного забезпечення реалізації державної політики у все більш складному сучасному середовищі⁸.

У державах, де переважає система державної служби, що базується на посадовій моделі, загальна тенденція реформування полягає у просуванні «орієнтованої на управління» або «орієнтованої на результат» державної служби з докорінним реформуванням оплати праці службовців або пошуком рішень, альтернативних звільненню (у разі широкомасштабних скорочень), як, наприклад, фінансування схем дострокового виходу на пенсію⁹.

За результатами масштабних адміністративних реформ у державах-членах ЄС у кінці 90-х років минулого століття, обумовлених здебільшого передачею на аутсорсинг державних послуг, відбулося скорочення чисельності осіб зі статусом державних службовців¹⁰. За даними Євростату, низка держав, зокрема Східної Європи, у своїх реформах схилилася до впровадження вузької концепції розуміння державної служби шляхом збереження статусу державного службовця тільки за особами, які здійснюють діяльність в органах публічної адміністрації, тобто обмеження державної служби виключно виконанням функцій державного управління. Євростатом систематизовані дані та обраховані показники чисельності державних службовців у відсотковому відношенні до загальної чисельності населення. Таким чином, одним із критеріїв, що впливає на визначення граничної чисельності державних службовців, є чисельність народонаселення (Додаток 2).

Окремі аспекти реформування державної служби в іноземних державах.

Австрія. Державне управління здійснюється на трьох рівнях: федеральний рівень, рівень дев'яти земель і рівень 2094 муніципалітетів. Федеральний закон передбачає два різних типи державних службовців: штатні державні службовці, діяльність яких регулюється Законом про державних службовців (Beamten-Dienstrechtsgesetz), та контрактні агенти, діяльність яких регулюється Законом про контрактних агентів (Vertragsb). Статус державних службовців у землях і муніципалітетах регулюється окремим законом кожної землі.

Центральним елементом адміністративної реформи, яка досі триває, є забезпечення контролю над витратами та скороченням штату службовців на всіх рівнях влади; реструктуризація повноважень між різними рівнями влади з певною децентралізацією відповідальності; аутсорсинг державних послуг. Покращення обслуговування громадян забезпечено шляхом створення «єдиного вікна» на рівні районної адміністрації. За роки реформ чисельність службовців федеральної адміністрації скоротилася з 300000 (у 1985 році) до 135981 (станом на 2024 рік)¹¹.

⁸ Ageing and Talent Management in European Public Administrations. A report prepared by the OECD for the Slovenian Presidency of the Council of the European Union. October 2021. URL: https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2022/04/Ageing-and-talent-management-in-European-pub-admin_OECD-Slovenia.pdf

⁹ The civil service system at European level. MAY 2020, Bucharest. URL: <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf>

¹⁰ Public employment in European Union member states. Madrid, 2010. URL: https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/Public_Employment_EUMS.pdf

¹¹ The Austrian Federal Civil Service. URL: <https://www.bmkoes.gv.at/en/Topics/Federal-Civil-Service.html>

Бельгія. Статус державних службовців врегульовано Королівським указом (2004 р.). Є три види державних службовців: державні службовці (за штатною посадою із присвоєнням класу або категорії); службовці (за трудовим договором, 21 % від загальної чисельності державних службовців); керівники вищої ланки (менеджмент).

Стратегія розвитку державної служби на період 2007–2011 років¹² передбачила скорочення штату міністерств (федеральні державні служби) і переорієнтування на виконання ключових функцій. Однак, за даними Євростату, станом на 2021 рік чисельність службовців у сфері адміністративних та допоміжних послуг зросла на 47040 працівників (+12,22 %) порівняно з 2020 роком, і така тенденція зберігається. Наразі кількість державних службовців у Бельгії досягла 432032 особи¹³.

Болгарія. Державні службовці поділяються на два типи: державні службовці (47,1 %) відповідно до Закону про адміністрацію (державну службу) та службовці за трудовим контрактом (53,9 %). У 2002 році уряд схвалив стратегію електронного адміністрування, забезпечення реалізації якої покладено на міністра державної служби. Загальна чисельність зайнятих у державному секторі в червні 2024 року становила 580407 осіб¹⁴. За даними Національного інституту статистики, чисельність осіб зі статусом державного службовця становить 131643 особи, це 2,4 % від загальної чисельності населення, 4 % – від працездатного населення, 4,18 % – від зайнятого населення.

Німеччина. Федеральний Закон про державну службу передбачає принцип єдності статусу державних службовців незалежно від того, чи служать вони федерації, землям чи місцевому уряду. Державна служба складається із: дворівневої системи державних службовців (Beamte) і державних службовців (Tarifbeschäftigte), які займають переважно вищі посади в системі. Їхній правовий статус визначено низкою законів, прийнятих як на федеральному, так і на рівні земель (Länder). Більшість державних службовців працюють в органах місцевого самоврядування. Найбільшу групу державних службовців складають учителі.

Приблизно 6,2 млн людей працюють у державному секторі, включно з військовослужбовцями (станом на 2023 рік), з яких 47,2 % – це державні службовці. Приблизно половина з них працює у землях і лише 10 % – для федерального уряду. Кар'єрна модель державної служби суттєво реформована відповідно до положень Закону про оплату праці державних службовців (2007 року)¹⁵, але не вплинула на загальну чисельність службовців.

¹²Archive: Public employment – Belgium. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Belgium

¹³Total number of employees in the administrative and support service activities industry in Belgium from 2012 to 2021. URL: <https://www.statista.com/statistics/383759/number-of-employees-administrative-support-belgium/>

¹⁴Bulgaria Number of Employees: Public Sector. URL: <https://www.ceicdata.com/en/bulgaria/number-of-employees/no-of-employees-public-sector>

¹⁵The Civil Service in Germany. URL: <https://ceridap.eu/the-civil-service-in-germany/?lng=en>

Латвія. У публічній сфері задіяні дві категорії службовців: державні службовці (13 %), які мають статус відповідно до Закону про державну цивільну службу (2001 року), положення якого поширено лише на 116 установ державного управління (міністерства, відомства тощо); державні службовці (87 %), які працюють за трудовими договорами¹⁶. За часткою зайнятості в державному секторі (21,1 %) від загальної зайнятості Латвія трохи перевищує середній показник по країнах ЄСЗ (18,6 %)¹⁷.

Польща. Відповідно до закону про державну службу (2008 року) терміном «корпус державних службовців» позначаються три категорії державних службовців: державні службовці, прийняті на роботу за трудовим договором; державні службовці, прийняті на роботу після складання державного іспиту або отримання диплому Національної школи державного управління імені Леха Качинського); особи, які призначені на керівні посади¹⁸. У державному секторі зайнято 3,4 млн осіб. У межах загальної чисельності державної служби станом на грудень 2022 року 122491 осіб, з яких: зайняті на умовах трудового договору – 112126 (91,5 %); прийняті на посаду шляхом висунення – 6875 (5,6 %); обіймають керівні посади, за призначенням – 3490 (2,8 %).

Висновки.

Європейську практику організації публічної служби можна умовно поділити на такі основні моделі: кар'єрна (Франція, Німеччина, Австрія, Іспанія, Бельгія, Данія, Болгарія, Кіпр, Словенія, Словаччина) і посадова, яка формується за принципом «наявності у державного службовця необхідного рівня вузькофахових знань для відповідної посади¹⁹ (Ірландія, Нідерланди, Фінляндія, Швеція, Естонія).

Критерії віднесення осіб до категорії державних службовців визначаються нормами національного законодавства. У державах-членах ЄС більшість службовців мають статус державних службовців, однак чисельність службовців на державній службі за трудовим договором є значною. Загальна методика визначення граничної чисельності державних службовців відсутня. Здебільшого чисельність державних службовців синхронізується відповідно до чисельності населення (Додаток 3). Варто зазначити, що скорочення чисельності державної служби є стандартною вимогою будь-яких міжнародних програм допомоги. Варто погодитися, що більшість заходів скорочення не мають аналітичного підґрунтя²⁰.

У низці держав ЄС зберігаються тенденції до передачі «відповідальності за непрофільну діяльність держави» або на приватний сектор, зокрема шляхом приватизації державних установ, або шляхом застосування механізмів

¹⁶ Number of employees in the public administration. URL: <https://www.mk.gov.lv/en/media/2039/download>

¹⁷ Government at a Glance 2023: Latvia. URL: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_c4200b14-en/latvia_f288a5d5-en.html

¹⁸ The Civil Service system in Poland. URL: <https://www.gov.pl/web/civilservice/the-civil-service-system-in-poland>

¹⁹ Клименко І. В. Сучасні моделі компетенцій державних службовців: монографія. К.: Центр учбової літератури, 2016. 176 с

²⁰ An empirical approach to the optimal size of the civil service. URL: https://www.researchgate.net/publication/227723909_An_empirical_approach_to_the_optimal_size_of_the_civil_service

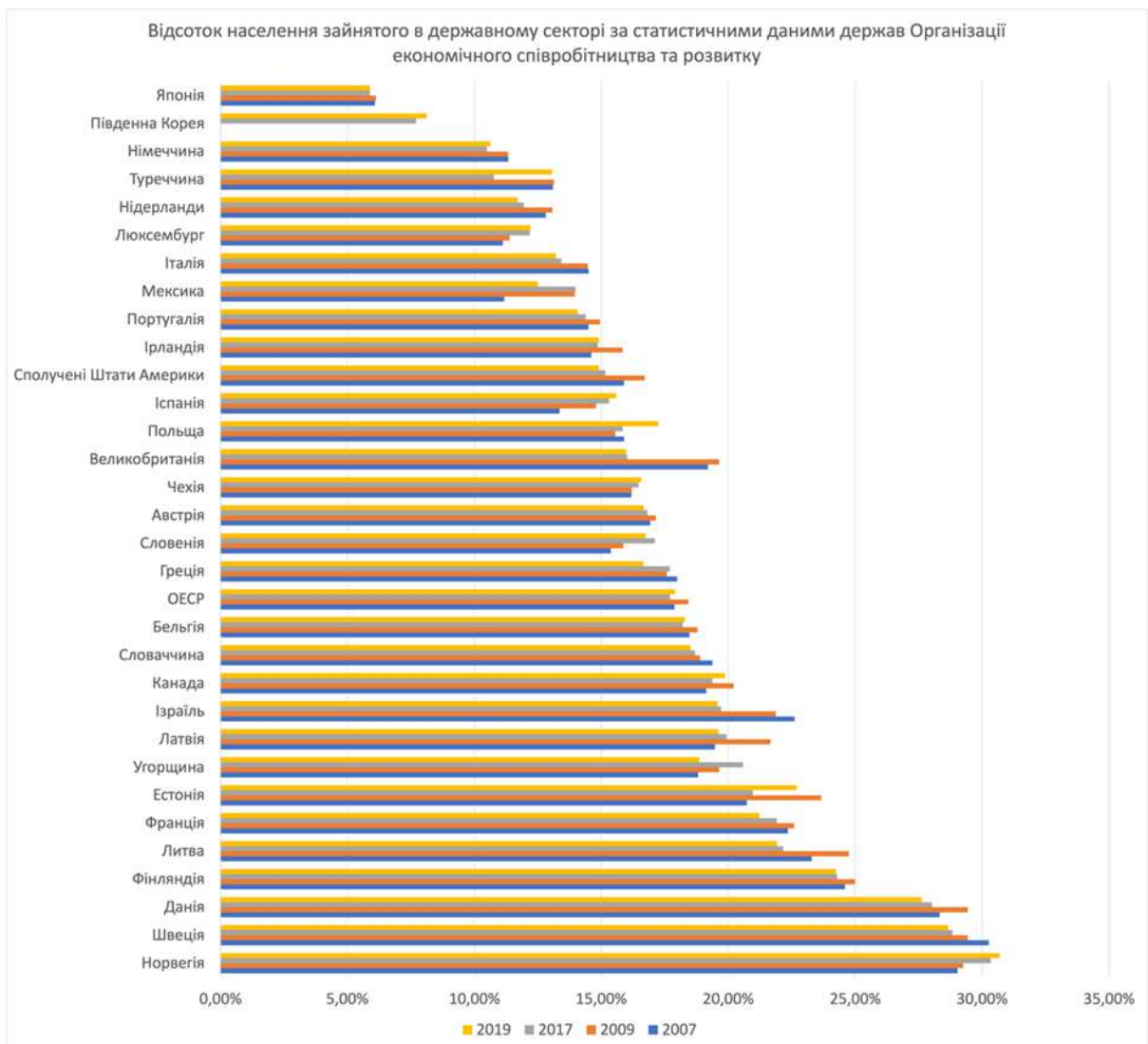
аутсорсингу, підряду, або через процеси децентралізації. Такі тенденції спостерігаються у Швеції, Нідерландах, Данії, Італії, Іспанії, Ірландії та Франції, а також у деяких східноєвропейських державах, зокрема в Польщі, Чехії та Словаччині. Найбільше падіння чисельності державних службовців у період з 2000 по 2020 роки спостерігалось на Мальті, Кіпрі, у Словаччині та Італії, а найбільше зростання – в Румунії, Хорватії та Естонії.

На європейському рівні здійснюється статистичний облік осіб, зайнятих на посадах у публічних адміністраціях, тобто державних службовців. З огляду на ці дані (Додатки 4, 5), можна дійти висновку, що в цілому чисельність державних службовців у державах Західної Європи залишається досить стабільною. Винятком є Італія, Данія та Швейцарія, де скоротилася чисельність державних службовців, а у Швеції навпаки розширено сферу державної служби та гармонізовано умови працевлаштування з приватним сектором.

У державах-членах ЄС спостерігається скорочення на горизонтальному рівні чисельності державних службовців внаслідок переосмислення функцій державного сектору. Передача виконання послуг, зміна статусу державних установ призвела до того, що державних службовців або рекласифікували в працівників, або запровадили перехідні схеми зайнятості до досягнення пенсійного віку.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*



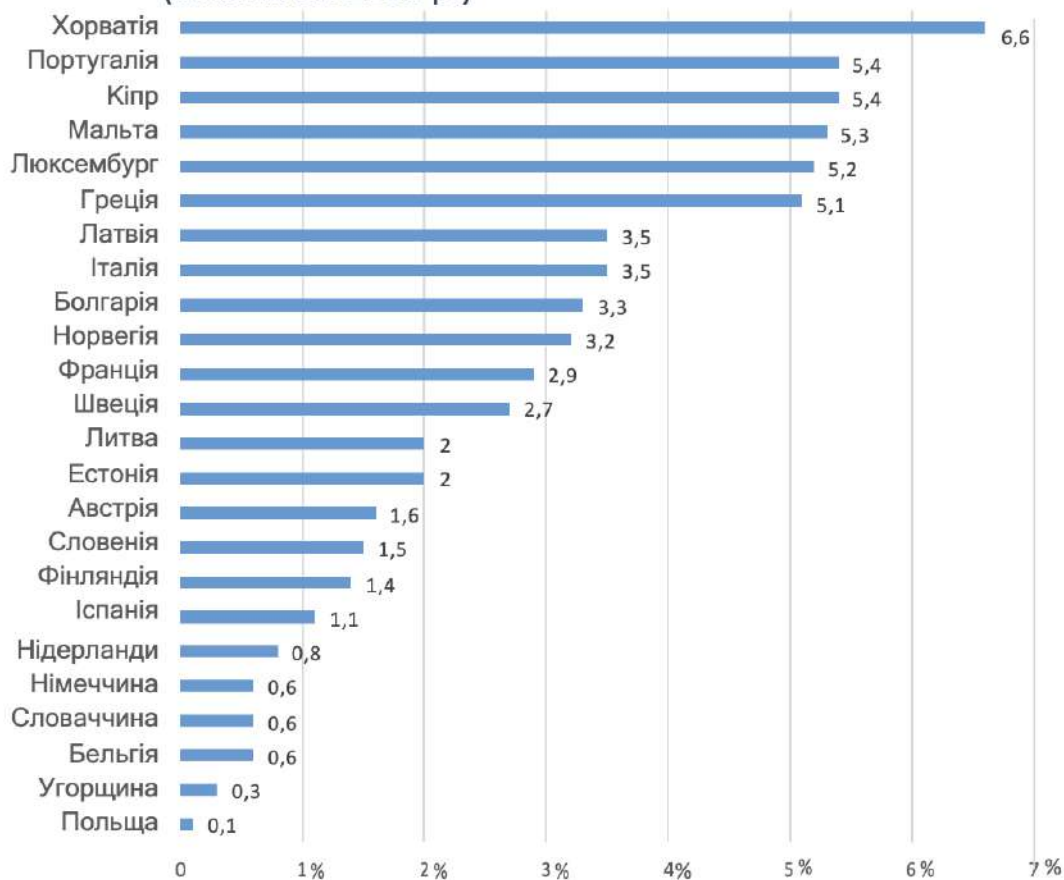
ПОРІВНЯННЯ ЧИСЕЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ (СТАНОМ НА 2010 Р.)

Держави	Загальна чисельність населення (у тисячах)	Гранична чисельність службовців публічної адміністрації* (у тисячах)	Відсоток службовців у відн. до загальної чисельності населення
Австрія	8.210	91	1,1
Бельгія	10.400	83,5	0,8
Болгарія	7.606	147,5	1,9
Кіпр	797	42,8	5,3
Чехія	10.501	137	1,3
Данія	5.534	120	2,2
Естонія	1.300	24	1,9
Фінляндія	5.326	86,7	1,6
Франція	64.667	2.484	3,8
Німеччина	82.300	**2.857**	3,5
Греція	11.237	**371**	3,3
Угорщина	9.900	**294**	3,0
Ірландія	4.203	106,5	2,5
Італія	59.619	**1.406**	2,4
Латвія	2.231	54	2,4
Литва	3.327	**82**	2,5
Люксембург	491	11,4	2,3
Мальта	**405**	**15,5**	**3,8**
Нідерланди	16.716	**569**	3,4
Польща	38.483	**1.000**	**2,6**
Португалія	10.627	302	2,8
Румунія	21.000	**478**	2,3
Словаччина	5.463	45	0,8
Словенія	2.053	27,5	1,3
Іспанія	46.000	1.371	3,0
Швеція	9.059	166	1,8
Велика Британія	61.113	**1.903**	3,1

* Публічна адміністрація: публічні службовці (без диференціації на основі зайнятості, незалежно від того, чи є службовці призначеними або працюють за контрактом), тобто персонал, зайнятий в центральних урядових установах (міністерствах, агентствах, інспекціях, цивільні службовці в правоохоронних органах, поліції, цивільні службовці в армії, персонал, зайнятий на дипломатичній службі) та конституційних установах, але за винятком медичного персоналу, вчителів та науковців.

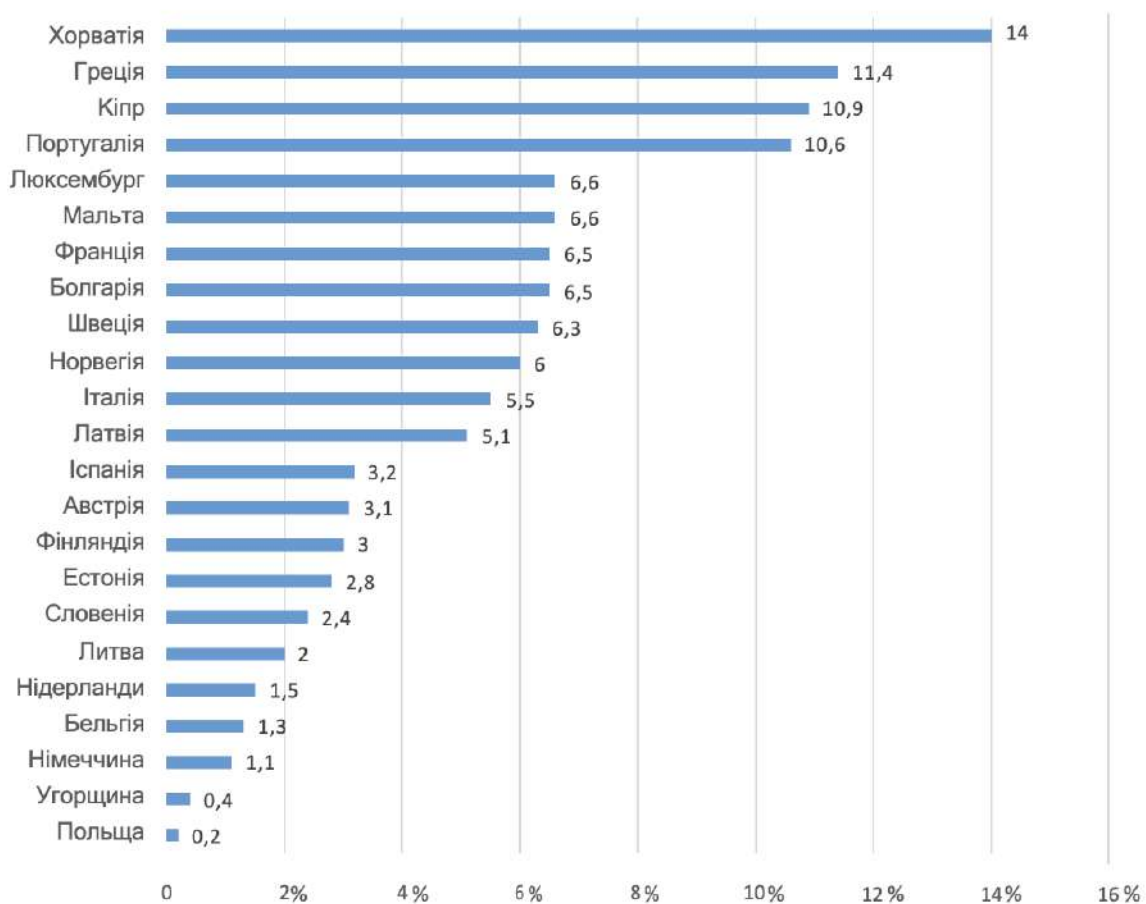
** Дані отримані з ЄВРОСТАТ

Частка зайнятих у центральному/федеральному державному управлінні від загальної кількості населення (%)
(станом на 2023 р.)



²¹ Workforce composition in central/federal public administrations. EUPAN Statistical eNews. 2023. URL: <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2023/06/EUPAN-Statistical-eNews-Workforce-composition.pdf>

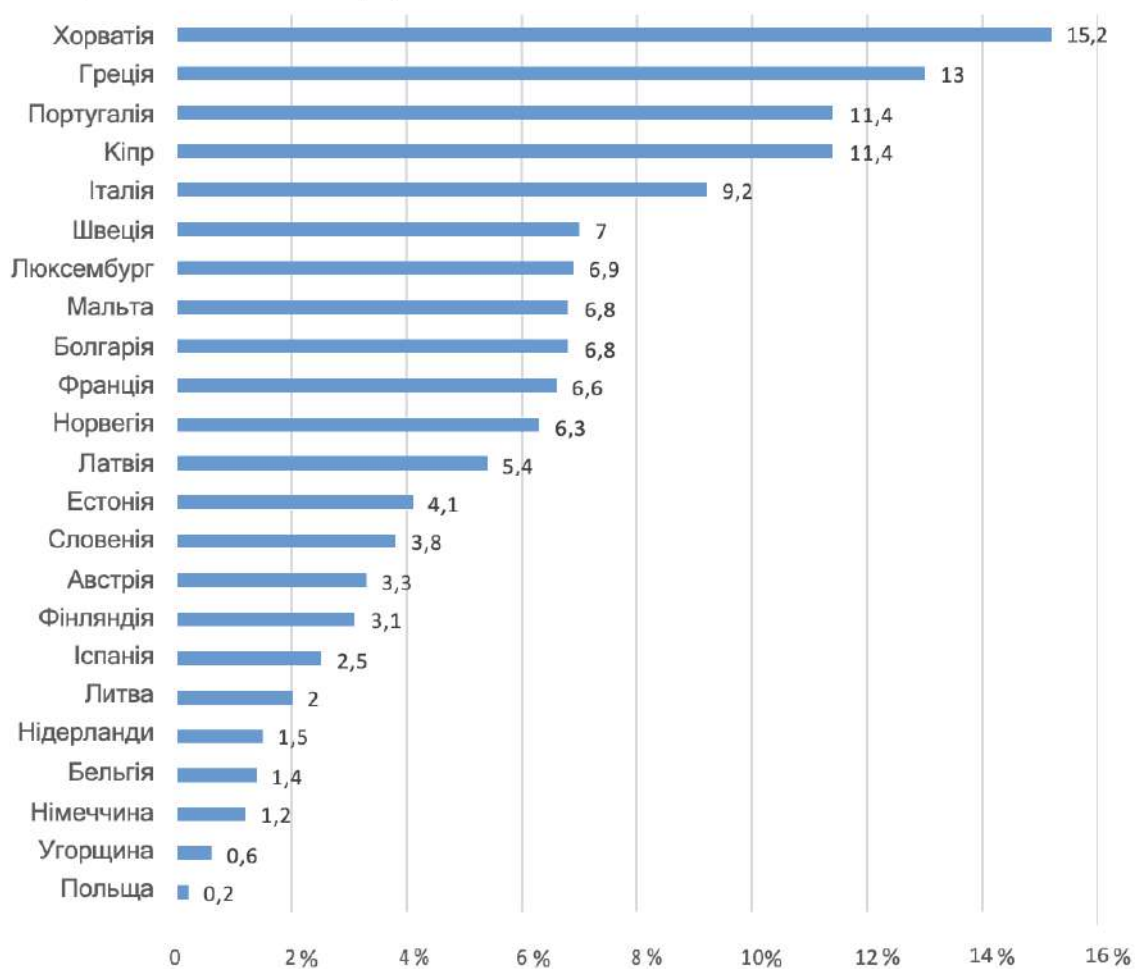
Частка зайнятих у центральному/федеральному державному управлінні серед працездатного населення (%) (станом на 2023 р.)



²² Workforce composition in central/federal public administrations. EUPAN Statistical eNews. 2023. URL: <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2023/06/EUPAN-Statistical-eNews-Workforce-composition.pdf>

Частка зайнятих у центральному/федеральному державному управлінні у структурі зайнятого населення (%)

(станом на 2023 р.)



²³ Workforce composition in central/federal public administrations. EUPAN Statistical eNews. 2023. URL: <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2023/06/EUPAN-Statistical-eNews-Workforce-composition.pdf>