

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.2>

Н. В. Гришина, кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

С. А. Федчишин, доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДО ПРОБЛЕМИ ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЇ ЗАОХОЧЕНЬ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ЗАКОРДОННОЇ СЛУЖБИ США

Стаття присвячена аналізу досвіду Закордонної служби США у світлі проблеми індивідуалізації заохочень державних службовців. Підкреслюється, що заохочення є невід'ємною складовою управління персоналом Закордонної служби США, котре реалізується на основі концепції «системи заслуг». Наголошується, що заходи заохочення у Закордонній службі США є численними та різноманітними. Такі заохочувальні заходи можуть бути класифіковані залежно від їх природи, виду та особливостей заслуги як підстави для застосування заохочень, суб'єктів та періодичності їх застосування тощо. Зазначається, що заслужений вчинок як підстава для заохочення службовців Закордонної служби США може пов'язуватись із одноразовим успішним виконанням важливого службового завдання чи доручення, багаторічною бездоганною дипломатичною службою, проходженням служби у важких та небезпечних умовах за кордоном (при триваючому воєнному конфлікті, за підвищеної терористичної загрози та ін.), проявленими високими професійними якостями (лідерство, творчий підхід, мужність та ін.), спричиненням тілесних ушкоджень або загибеллю при виконанні (або пов'язаними із виконанням) службових обов'язків за посадою та ін. Охарактеризовані підстави застосування окремих почесних відзнак Державного департаменту США. Зроблено висновок, що значна варіативність заходів заохочення безумовно сприяє досягненню цілей інституту заохочення, сприяє індивідуалізації заохочення – найбільш точному обранню заходу відповідно до конкретних обставин державно-службової діяльності, особливостей заслуги дипломатичного службовця, його психологічних рис, потреб та інтересів, мотиваційних установок, цінностей тощо. Автори зазначають, що досвід США у сфері запровадження та застосування заохочень до персоналу Закордонної служби безумовно є корисним та має бути врахований у ході вдосконалення моделі стимулювання державних службовців в Україні.

Ключові слова: заохочення, державна служба, державні службовці, дипломатичні службовці, управління персоналом, кадрове забезпечення, США.

N. V. Hryshyna, S. A. Fedchshyn. On the problem of individualization of incentives applied to civil servants: the experience of the US Foreign Service

The article is devoted to the analysis of the experience of the US Foreign Service in the light of the problem of individualization of incentives for civil servants. It is emphasized that incentives are an integral part of personnel management of the US Foreign Service, which is implemented on the basis of the «merit system». It is emphasized that incentive measures in the US Foreign Service are numerous and diverse. Such incentive measures can be classified depending on their nature, type and features of merit as a basis for the application of incentives, subjects and frequency of their application, etc. It is noted that a meritorious action as a basis for encouraging employees of the US Foreign Service may be associated with a one-time successful performance of an important official task or assignment, many years of excellent diplomatic service, service in difficult and dangerous conditions abroad (during an ongoing military conflict, under increased terrorist threats, etc.), high professional qualities (leadership, creative approach, courage, etc.), bodily harm or death while performing (or related to the performance of) official duties by position, etc. The reasons for the application of certain honorary awards of the US State Department are characterized. It was concluded that the significant variability of incentive measures definitely contributes to the achievement of the goals of the incentive, contributes to the individualization of the incentive – the most accurate selection of the measure in accordance with the specific circumstances of civil service activity, the specific merits of a diplomatic employee, his/her psychological portrait, needs and interests, motivational attitudes, values, etc. The authors note that the experience of the USA in the sphere of introduction and application of incentives to the personnel of the Foreign Service is certainly useful and should be taken into account in the course of improving the model of incentives for civil servants in Ukraine.

Key words: incentive, civil service, civil servants, diplomatic servants, personnel management, personnel support, USA.

Постановка проблеми. В умовах реформування державної служби в Україні, пошуку ефективних засобів стимулювання професійної діяльності державних службовців актуального значення набуває аналіз зарубіжного досвіду у сфері врегулювання заохочень, що застосовуються до державних службовців. Заохочення традиційно розглядаються як одні із базових управлінських стимулюючих засобів, від належного вироблення та застосування яких безпосередньо залежить ефективність державно-службової діяльності, зміцнення мотивації персоналу у досягненні високих показників та результатів, рівень дотримання службової дисципліни тощо. Водночас, вироблення ефективної моделі стимулювання державних службовців, що передбачає поєднання заохочень та інших стимулюючих засобів, особливо актуалізується в умовах дії воєнного стану України, в складних соціально-економічних, безпекових та інших обставинах, у яких сьогодні функціонує державна служба в Україні. У цьому сенсі заслуговує на увагу досвід іноземних держав щодо вироблення та диференціації заохочень державних службовців. Безпосередньо це стосується й відповідного досвіду США як держави, дипломатична служба якої вважається однією із найбільш ефективних у світі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми організації та правового забезпечення дипломатичної служби як особливого виду державної служби іноземних держав, у тому числі США, досліджувались у працях багатьох вітчизняних науковців, у тому числі у галузі публічного управління та адміністрування, адміністративного права тощо (Т. І. Биркович, Ю. П. Битяк, Б. І. Гуменюк, Л. В. Заболотна, Т. Є. Кагановська, Т. О. Коломоєць, О. В. Селецький, В. Г. Ціватий, О. В. Щерба та ін.). У свою чергу, доводиться констатувати, що досвід Закордонної служби США у справі вироблення і правового врегулювання заохочень персоналу, незважаючи на свою цінність, ще не отримав належного аналізу у межах вітчизняної юридичної науки. Відповідна проблематика аналізується переважно фрагментарно у контексті більш загальних досліджень. Наведені обставини і зумовлюють постановку завдань цієї статті, що полягають у визначенні видів заохочень, що застосовуються до персоналу Закордонної служби США, у контексті особливостей їх індивідуалізації.

Вклад основного матеріалу. Закордонна служба вважається найбільш компетентною та ефективною частиною громіздкого зовнішньополітичного механізму США [6, с. 23; 7, с. 151]. Заохочення займають особливе місце в системі засобів стимулювання службової діяльності та забезпечення службової дисципліни у Закордонній службі США поряд із заходами дисциплінарної відповідальності, забезпеченням матеріально-фінансових, безпекових та інших необхідних умов для ефективного виконання завдань та функцій дипломатичними службовцями, постійною турботою про членів їх сімей, умови проживання у державі перебування за кордоном, працевлаштування та ін.

Заходи заохочення службовців Закордонної служби США, їх види, суб'єкти застосування та процедурні питання регулюються, головним чином, Законом «Про закордонну службу» від 1980 р. зі змінами та доповненнями (Foreign Service Act), нормативними актами Президента США, Державного департаменту США та ін. Вагомого практичного значення має «Керівництво із закордонних справ» (Foreign Affairs Manual, далі – FAM), яке оприлюднюється Держдепартаментом США та розкриває особливості реалізації заохочень щодо службовців Закордонної служби США (3 FAM – Personnel, section 3 FAM 4800 Department Awards Program).

Застосування заохочень розглядається як важлива складова управління персоналом Закордонної служби США в межах концепції «система заслуг» («merit system»). Відповідно до ст. 105 Закону США «Про Закордонну службу» від 1980 р. усі дії стосовно персоналу по відношенню до кар'єрних членів служби та кандидатів у кар'єрні члени такої служби мають відбуватися відповідно до «принципів системи заслуг» згідно зі ст. 2301 (b) Розділу 5 Зводу законів США [1].

Поняттям «дії стосовно персоналу» у Законі США «Про Закордонну службу» охоплюються: а) будь-які призначення, просування по службі, направлення (включаючи направлення на будь-яку посаду чи зміну класу оплати праці), нагороди за досягнення у роботі, підвищення в межах класу оплати праці, звільнення, оцінювання службової діяльності; б) будь-яке рішення, рекомендація, екзамінування або створення рейтингу, здійснені згідно із цим Законом, котрі стосуються будь-якої дії, перерахованої у попередньому пункті. Фактично мова йде про весь комплекс державно-службових відносин.

Одним із «принципів системи заслуг» визначено рівну оплату за роботу рівної цінності (з урахуванням як національного, так і місцевих рівнів оплати працівників у приватному секторі) у доповненні із заохоченням та визнанням відмінного виконання роботи. Цей принцип доповнюється іншими, як-то: 1) набір персоналу повинен здійснюватися з числа кваліфікованих фахівців з усіх верств суспільства; відбір та просування мають провадитись виключно на основі оцінки здібностей, знань та навичок у результаті чесного та відкритого конкурсу, який гарантує всім рівні можливості; 2) працівники та кандидати на роботу повинні отримувати справедливе і рівне ставлення у всіх аспектах управління персоналом незалежно від політичної приналежності, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного стану, віку чи стану інвалідності та з належним урахуванням їх приватності та конституційних прав; 3) працівники повинні підтримувати високі стандарти доброчесності, поведінки та турботи про публічні інтереси; 4) результативне та ефективне використання робочої сили; 5) збереження на роботі працівників на основі відповідності їх роботи; звільнення з роботи тих працівників, які не можуть або не хочуть поліпшити свою роботу відповідно до стандартів; 6) забезпечення ефективного навчання працівників у випадках, коли таке навчання призведе до кращої

особистої діяльності та діяльності організації; 7) працівники повинні бути захищені від свавільних дій, особистого фаворитизму або примусу в політичних цілях; заборона використовувати свої офіційні повноваження або вплив з метою втручання у вибори або впливу на їх результати; 8) працівники повинні бути захищені від переслідувань за законне розголошення інформації, котра, як обґрунтовано вважають працівники, свідчить про порушення будь-якого закону, правил чи розпоряджень або безгосподарне управління, грубе марнотратство, зловживання владою або істотною і конкретною небезпекою для здоров'я та загрозою безпеці [3].

Істотними особливостями є наявність значної кількості заохочень службовців Закордонної служби США та їх розвинена диференційованість, деталізація підстав застосування в розрізі окремих заохочень, а також детальне врегулювання заохочувальної процедури. Перелік заходів заохочення, що можуть застосовуватись до дипломатичних службовців США, за сучасних умов нараховує більше 40 видів. Зокрема, такі заходи можуть бути класифіковані:

а) за їх природою (моральні, фінансово-матеріальні та ін.). Прикметно, що значна частина заохочень дипломатичних службовців пов'язані із грошовими преміями, розмір яких сягає від 200 до 10 000 доларів США і більше. Приміром, для дипломатичних службовців окремих категорій (посол, посланник, радник) установлена 20 % надбавки за успішну роботу, а в окремих випадках – одноразова «президентська премія» у розмірі до 20 000 дол. США тощо [4, с. 278];

б) за суб'єктами, що їх застосовують (президентські відзнаки, відомчі заохочення Держдепартаменту США, спільні відзнаки Держдепартаменту та інших відомств США (відзнака за видатні досягнення у сфері трудової дипломатії – Award for Excellence in Labor Diplomacy та ін.), відзнаки неурядових організацій тощо). При цьому, значна диференціація існує серед заохочувальних відзнак Держдепартаменту США, які поділяються на чотири типи:

– почесні відзнаки (Honor Awards), якими заохочуються окремі службовці або їх група за значний внесок у виконання місії Держдепартаменту США. Наприклад, з-поміж почесних відзнак Держдепартаменту США можна виокремити такі як: відзнака Державного секретаря (The Secretary's Award); відзнака Державного секретаря за відмінну службу (The Secretary's Distinguished Service Award); відзнака за героїзм (Award for Heroism); Зірка Закордонної служби імені Томаса Джефферсона (Thomas Jefferson Star for Foreign Service); відмінна почесна відзнака (Distinguished Honor Award); вища почесна нагорода (Superior Honor Award); похвальна почесна нагорода (Meritorious Honor Award) та ін. [2];

– відзнаки за досягнення (Achievements Awards) є заохоченнями, котрими відзначаються за конкретні заслуги у певній сфері дипломатії за попередній рік. Більшість таких відзнак передбачають також грошову премію (до 10 000 дол. США). Прикметно, що фінансування низки таких відзнак здійснюється за кошти приватних донорів, яким часто є колишні дипломати. Зокрема, це: відзнака за відмінні досягнення у сфері міжнародної безпеки (Secretary's Award for Excellence in International Security Affairs); відзнака Ш. Сміта за інновації у використанні технологій (Sean Smith Innovation in the Use of Technology Award); відзнака Дж. А. Бейкера III – К. Г. Вілкінса за видатні досягнення на посаді заступника керівника місії (James A. Baker III – C. Howard Wilkins, Jr. Award for Outstanding Deputy Chief of Mission); відзнака за рівні можливості працевлаштування (Equal Employment Opportunity Award); відзнака Л. Ханта за бездоганний менеджмент (Leamon R. Hunt Award for Management Excellence); відзнака С. Хант за підвищення ролі жінок у формуванні політики (Swanee Hunt Award for Advancing Women's Role in Policy Formulation) та ін.;

– відзнаки за службу (Service Awards): відзнака Держсекретаря за кар'єрні досягнення (Secretary's Career Achievement), Award Expeditionary Service Award та ін.;

– відзнаки визнання (Recognition Awards): відзнака імені Бенджаміна Франкліна (Franklin Award), відзнака за вислугу років (Length of Service Award), почесна грамота (Certificate of Appreciation) та ін. Такими заохоченнями можуть відзначатися не лише державні або дипломатичні службовці США, а й іноземні громадяни, найняті на роботу у дипломатичних установах США за кордоном;

в) за періодичністю застосування (щорічні відзнаки та ті, що застосовуються з нагоди досягнення особливих, видатних заслуг тощо). З-поміж щорічних можна навести такі заохочення як Herbert Salzman Award for Excellence in International Economic Performance, Luther I. Replogle Award for Management Improvement та ін.

г) загальні та іменні – названі в честь відомих дипломатів (державних діячів) США (Зірка Закордонної служби імені Томаса Джефферсона (Thomas Jefferson Star for Foreign Service), відзнака імені Бенджаміна Франкліна (Franklin Award) та ін.);

г) за напрямком (сферою) дипломатичної діяльності, за заслуги у якій може бути застосоване заохочення (наприклад, за заслуги у сфері екологічної дипломатії – відзнака Франка Е. Лоя за дипломатію у сфері екології (Frank E. Loy Award for Environmental Diplomacy), досягнення у розвитку співробітництва між США та ЄС – відзнака Роквелл Ентоні Шнабель за розвиток відносин між США та ЄС (Rockwell Anthony Schnabel Award for Advancing U.S.-EU Relations) та ін.

У наукових джерелах підставою для застосування заохочень визнається заслуга (заслужений вчинок), що розкривається як добровільний, соціально корисний, свідомо-вольовий, правомірний вчинок державного службовця, який позитивно оцінений, визнаний та схвалений зі сторони уповноважених на те суб'єктів

[5, с. 58]. Проведений аналіз показав, що заслужений вчинок як підстава для заохочення службовців Закордонної служби США може пов'язуватись із одноразовим успішним виконанням важливого службового завдання чи доручення, багаторічною бездоганною дипломатичною службою, проходженням служби у важких та небезпечних умовах за кордоном (при триваючому воєнному конфлікті, за підвищеної терористичної загрози та ін.), проявленими високими професійними якостями (лідерство, творчий підхід, мужність та ін.), спричиненням тілесних ушкоджень або загибеллю при виконанні (або пов'язаними із виконанням) службових обов'язків за посадою та ін.

При цьому, особливістю регламентації підстав для заохочення службовців Закордонної служби США є їх закріплення не у загальному вигляді, а з детальним описом їх змісту (складових, критеріїв, вимог) окремо щодо кожного заходу заохочення. Наприклад, відзнака Державного секретаря (The Secretary's Award) застосовується до співробітників Держдепартаменту США, Агентства міжнародного розвитку США, офіцерів безпеки корпусу морської піхоти США, які відряджені для проходження служби до закордонних дипломатичних або консульських установ США та зазнали серйозних тілесних травм (уражень) під час виконання службових обов'язків. При цьому, умовою є те, щоб травми не спричинили постійну втрату службовцем працездатності. Відзнака складається із медальної планки та свідоцтва, підписаного Державним секретарем США.

Відзнакою Державного секретаря за відмінну службу (The Secretary's Distinguished Service) нагороджуються в знак визнання винятково видатного лідерства, професіоналізму та значних досягнень службовців у сфері закордонних справ, продемонстрованих під час тривалої служби. Такі досягнення повинні мати значну національну або міжнародну важливість та внесли значний вклад у просування національних інтересів США. Як і попередня нагорода, відзнака Державного секретаря за відмінну службу складається із планки та свідоцтва, підписаного Державним секретарем США.

Свідоцтво доблесті (Certificate of Valor) є заохоченням, що застосовується до службовців, які проходять службу у надзвичайних та небезпечних умовах у зонах конфліктів у різних частинах світу, та зазнали фізичних травм від ворожих дій проти США під час виконання службового обов'язку, якщо такі травми не призвели до смерті, інвалідності і не матимуть постійного характеру.

Відзнака за героїзм (Award for Heroism) вручається за мужність та видатні заслуги, проявлені у важких та небезпечних умовах, незалежно від того чи пов'язані вони із виконанням покладених службових обов'язків. Підставами для такого заохочення може бути: а) тривала зразкова діяльність під загрозою фізичного нападу чи переслідування; б) здійснення мужнього або виняткового вчинку із ризиком для особистої безпеки. Відзнакою за героїзм заохочуються співробітники Держдепартаменту США та Агентства міжнародного розвитку США, офіцери безпеки корпусу морської піхоти США, які відряджені для проходження служби до дипломатичних або консульських установ США, а також інші працівники, які проходять службу під управлінням керівника місії. Щодо останніх то такими можуть бути службовці інших центральних відомств США, які проходять службу за кордоном. Зокрема, у § 202 (9) Акту «Про закордонну службу США» від 1980 року визначено перелік федеральних агентств, які мають власні закордонні служби у складі дипломатичних установ: Інформаційне агентство, Агентство розвитку міжнародного співробітництва, Департамент сільського господарства та Департамент промисловості США [1].

Особливою відзнакою є Зірка Закордонної служби імені Томаса Джефферсона (Thomas Jefferson Star for Foreign Service). Нею відзначаються особи, які, здійснюючи покладені на них обов'язки, під час подорожі або проходження служби за кордоном були вбиті або зазнали тілесних травм, що призвели до їх загибелі, постійної непрацездатності або інвалідності. Нагорода складається з медалі – Зірка Закордонної служби та свідоцтва, що підписується Президентом США і Державним секретарем США. Якщо Зіркою Закордонної служби імені Томаса Джефферсона особа нагороджується посмертно, то медаль і відповідне свідоцтво до неї вручаються найближчим родичам загиблої особи.

Відмінна почесна відзнака (Distinguished Honor Award) – застосовується до осіб за: 1) винятково видатні заслуги на користь уряду та відомств США, що мали результатом досягнення значної національної чи міжнародної важливості; 2) винятково видатні заслуги і (або) лідерство в управлінні реалізацією однієї чи декількох відомчих програм, що мали результатом значні успіхи у виконанні поставлених перед місією завдань, або досягнення головних цілей чи особливі досягнення у надзвичайних умовах; 3) видатні досягнення протягом тривалого часу, які включають реалізацію повноважень у публічних інтересах, та ін.

Підставою заохочення вищою почесною нагородою (Superior Honor Award) можуть бути особливі вчинки, проявлені протягом одного року служби або більше, що проявились, зокрема, у: а) особистому внеску, що мав істотний вплив на реалізацію мети, цілей та завдань відомства; б) досягненнях, які внесли значний вклад у просування інтересів уряду США; в) винахідливості та творчості у реалізації довгострокових завдань та проєктів; г) особистому внеску у підвищення продуктивності, ефективності, економічності відомства; г) виключній відданості обов'язку у несприятливих умовах та ін. Водночас, похвальною почесною відзнакою (Meritorious Honor Award) відзначаються особи за: – видатні досягнення у організації та проведенні окремих заходів (наприклад, конференцій, самітів тощо); – винахідливість і творчість у реалізації короткострокових завдань та проєктів, а також за деякі інші заслуги [2].

Висновки. Заохочення та інші заходи стимулювання є невід’ємною складовою управління персоналом Закордонної служби США, що реалізується ґрунтуючись на концепції «системи заслуг». Заходи заохочення у Закордонній службі США є численними та різноманітними. Такі заохочення різняться залежно від низки ознак, як-то їх природа, вид та особливості заслуги як підстави для застосування заохочення, суб’єкти та періодичність їх застосування, сфера тощо. Низка заохочень, які застосовуються до дипломатичних службовців США, є відзнаками матеріального характеру, що у тому числі фінансуються за рахунок коштів донорів-приватних осіб. Привертає увагу також наявність низки іменних відзнак. Значна варіативність заходів заохочення безумовно сприяє досягненню цілей інституту заохочення та належному визнанню соціально-корисної поведінки дипломатичного службовця, забезпечує індивідуалізацію заохочення – найбільш точне і вдале обрання заходу відповідно до конкретних обставин державно-службової діяльності, особливостей заслуженого вчинку дипломатичного службовця (одноразовий характер чи то тривала служба, служба у небезпечних умовах за кордоном, високі професійні якості та досягнення, вагомі показники у застосуванні управлінських технологій, тілесні ушкодження та ін.), психологічних рис особи, яка заохочується, її потреб та інтересів, мотиваційних установок, цінностей тощо. Вважаємо, що досвід США у сфері запровадження та застосування заохочень до персоналу Закордонної служби безумовно є корисним та має бути врахований у ході вдосконалення моделі стимулювання державних службовців в Україні.

Список використаних джерел:

1. Foreign Service Act of the United States of America, 1980. URL: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Foreign%20Service%20Act%20of%201980.pdf> (дата звернення: 10.03.2023)
2. Foreign Affairs Manual (FAM) 3, 4820, Honor Awards (CT: PER-742) / US Department of State / URL: <https://fam.state.gov/fam/03fam/03fam4820.html> (дата звернення: 10.03.2023)
3. Merit System Principles. Chapter 23. United States Code. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title5/part3/subpartA/chapter23&edition=prelim> (дата звернення: 10.03.2023)
4. Заохочення у службовому праві: навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ : Ін Юре, 2017. 360 с.
5. Колдашов А. О. Деякі особливості заслуги як підстави заохочення державних службовців. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2021. Т. 32 (71). № 2. С. 54–59.
6. Ціватий В. Г. Пріоритети та принципи кадрового забезпечення дипломатичної служби США: досвід для України. *Зовнішні справи*. 2013. № 1. С. 22–25.
7. Ціватий В. Г., Чекаленко Л. Д. Британська та американська системи підготовки дипломатів в умовах глобалізаційних змін: інституціональний досвід для української дипломатії. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Історичні науки»*. 2019. Т. 30 (69). № 3. С. 150–158.