

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 342.5:005.332.8:331.103

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.06.08>

Корсікова Наталя Миколаївна,
кандидат економічних наук, доцент,
кафедра менеджменту і логістики
Одеської національної академії харчових технологій
ORCID 0000-0002-1649-4725
nkorsikova@ukr.net

Туренко Яна Сергіївна,
магістр Одеської національної
академії харчових технологій
ORCID 0000-0003-4269-0583
yanaturenko032@gmail.com

**ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ
УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Анотація

Ефективна діяльність органів державної влади при правильній організації праці служить ключовим фактором міцності державної влади, її авторитету і високого динамізму. Саме тому сьогодні діяльність державних службовців опинилася в епіцентрі уваги українського суспільства.

***Метою статті** є визначення напрямів та інструментів здійснення реформування структури, компетенції, відповідальності і процесів функціонування й розвитку інститутів державної служби, удосконалення умов здійснення повноважень посадових осіб, удосконалення системи відбору та розвитку кадрового потенціалу для системи державного управління.*

***Наукова новизна** дослідження пов'язана із подальшим розвитком розуміння того, які саме аспекти організації впливають на невисокий рівень результативності праці держслужбовців, а також із систематизацією основних напрямів її удосконалення.*

Так, запропоновано звернути увагу на формування оптимальної системи та структури державних органів; проведення оптимізації процесу підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень; удосконалення організаційного процесу планування, роботи з інформацією, з кадрами, покращення соціально-психологічного клімату і культурно-етичних основ управління; раціоналізацію діловодства; впровадження нового механізму підвищення кваліфікації державних службовців; удосконалення системи нормування праці та вирішення інших кадрових питань.

***Висновки.** Головним інструментом підвищення результативності організації управлінської діяльності в державних органах є раціональне та ефективне використання кадрів державної служби, залучення, розвиток та вдосконалення кадрового потенціалу державних службовців.*

***Ключові слова:** державний службовець, органи державної влади, результативність праці, наукова організація праці, управлінська діяльність, механізм.*

Korsikova Natalia M.,
Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor,
Department of Management and Logistics,
Odessa National Academy of Food Technologies
ORCID 0000-0002-1649-4725
nkorsikova@ukr.net

INCREASING THE EFFECTIVENESS OF THE ORGANIZATION
OF GOVERNMENT ACTIVITIES IN GOVERNMENT BODIES

Abstract

The purpose of the article. Effective activity of public authorities in the proper organization of labor is a key factor in the strength of public authority, its authority and high dynamism. That is why the activity of civil servants today is at the epicenter of the attention of Ukrainian society. The purpose of the article is to determine the directions and instruments for reforming the structure, competence, responsibilities and processes of functioning and development of civil service institutions, improving conditions for exercising the powers of officials, improving the system of selection and development of human resources for the public administration. These problems are solved first of all by applying scientific organization of managerial work.

The scientific novelty of the research is related to the further development of understanding what aspects of the organization of work affect the low level of productivity of civil servants and systematization of the main directions of its improvement. It is proposed to pay attention to the formation of an optimal system and structure of state bodies; optimization of the process of preparation, adoption and implementation of management decisions; improving the organizational planning process, working with information, personnel, improving the socio-psychological climate and cultural and ethical foundations of management; rationalization of office management; introduction of a new mechanism for improving the qualification of civil servants; improvement of the system of labor standardization and solving of other personnel issues.

Conclusion. The main tool for improving the efficiency of the organization of management activity in state bodies remains the most rational and effective use of the civil service personnel, involvement, development and improvement of the staffing capacity of civil servants.

Key words: civil servant, public authorities, labor efficiency, scientific organization of labor, management activity, mechanism.

Постановка проблеми. Світовий досвід організації публічного врядування переконує, що ефективна державна служба при правильній організації праці служить ключовим фактором міцності державної влади, її авторитету і високого динамізму.

Сьогодні проблема підвищення результативності та ефективності державного управління займає визначальне місце серед головних проблем державно-управлінської діяльності. Це, насамперед, зумовлено сучасними завданнями й функціями держави, реорганізацією системи та структури органів виконавчої влади та необхідністю формування високоефективного, професійного апарату управління, спроможного якісно, кваліфіковано задовольняти потреби громадян. Без підвищення результативності діяльності

державних органів влади та їх апаратів неможливо розраховувати на успішні соціально-економічні реформи.

Однією з основних проблем, що перешкоджають досягненню певних зрушень у даному напрямку, є зростання масштабів і ускладнення завдань управління, які, своєю чергою, потребують всебічного посилення чіткості, злагодженості, культури в роботі всього державного апарату, і, відповідно, – подальшої раціоналізації управлінської праці. Вирішення цієї проблеми потребує більш глибоких наукових знань про конкретні управлінські механізми ефективної організації державно-управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження проблем державного управління саме з точки зору

забезпечення умов для підвищення ефективності державно-управлінської діяльності на основі впровадження прогресивних принципів, методів та інструментів наукової організації праці зробили відомі вітчизняні та зарубіжні вчені. Питання необхідності професіоналізації державної служби розглядалися Н. Артеменко, Н. Дригулею, Н. Морозовою, В. Мельниковичем, І. Поліщук; аналізу особливостей державної служби з точки зору розподілу функцій, відповідальності, повноважень та мотивації – Ю. Ангеловим, І. Бевзюк, О. Ковтуновичем, С. Зелінським; нормативно-правового регулювання державного управління – О. Марушевою, Н. Павлюк, В. Баштанником, Н. Гончаруком, С. Дубенко, Н. Нижником, В. Олуйко та ін.

Але саме проблематика здатності реалізувати на практиці реформи в системі організації державно-управлінської діяльності на засадах наукової організації праці варта підвищеної уваги.

Метою статті є дослідження напрямів та змісту реформи організації діяльності державних службовців на засадах наукової організації праці з метою підвищення результативності їх діяльності. Насамперед, це передбачає розуміння особливих умов та проблем, які заважають ефективній реалізації самого процесу державної служби.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, слід відзначити, що праця співробітників установ державного управління специфічною.

По-перше, рішення та дії, які приймаються та виконуються державними службовцями в процесі їх діяльності, мають значні наслідки в економічній та соціальній сферах держави, що обумовлює велику відповідальність та значущість їх праці. При цьому ця дуже відповідальна праця, яка має на меті успішну реалізацію загальнодержавних інтересів, супроводжується недостатнім рівнем матеріальної та нематеріальної мотивації, що не компенсує складність та вагомість діяльності державних службовців, і навіть навпаки – в деяких випадках має негативні тенденції в державному управлінні в цілому.

По-друге, праця державних службовців має творчий інтелектуальний характер, а на результативність їх роботи впливає багато зовнішніх чинників. Саме тому на практиці виявляється дуже важко оцінити кінцеві ре-

зультати діяльності службовців у чистому вигляді, без урахування дії зовнішніх чинників.

По-третє, державні службовці в силу особливості свого професійного призначення повинні мати високий рівень професійної підготовки, як формальної, так і отриманої завдяки досвіду і самоосвіті, що потребує особливої уваги. Для працівників із високим професійним потенціалом характерними є бажання перевищити свої здібності; підприємницький дух; уміння аналізувати ситуації та відкривати свої можливості [1].

Серед причин низької результативності праці державних службовців можна виділити відсутність достатньої уваги до дотримання умов реалізації державно-управлінської праці, пов'язаних з особливостями специфіки праці співробітників установ державного управління.

Так, до загальних умов виконання службових обов'язків державним службовцем належать: безпосередня участь у розгляді питань і прийняття рішень в межах своїх повноважень, можливість одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до компетенції службовця; формалізація критеріїв оцінки якості роботи службовця, можливість просування по службі, організаційно-технічні умови, необхідні для виконання службових обов'язків.

До особливих умов мають бути віднесені: вимоги до конкретної посадової особи виконувати певні функції; можливості посадової особи діяти в ситуаціях, не визначених безпосередньо чинним законодавством; умови, що характеризуються підвищеними ризиками в межах реалізації владних повноважень [2].

Невисокий рівень продуктивності праці держслужбовців також багато в чому пояснюється недостатнім опрацюванням таких об'єктивних аспектів організаційних умов праці як:

- підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, професійна орієнтація і адаптація, формування кадрового складу;
- організація робочих місць;
- система винагородження праці, включаючи оплату та матеріальне стимулювання;
- охорона праці, система обов'язкового

медичного, соціального страхування і пенсійного забезпечення;

– дисципліна і культура трудової діяльності;

– розробка нормативних бюджетів часу для керівників і фахівців різних служб, регламентів трудових процесів (режим робочого дня), процедур виконання трудових операцій; типових положень про відділи, служби і типових посадових інструкцій; професіограм;

– уніфікація форм документів і раціональних документопотоків.

Крім того, серед проблем, які заважають вдосконалюватися апарату державних установ, виділяють те, що керівники ряду служб і підрозділів державних установ перевантажені покладеними на них функціональними обов'язками. Це призводить до «перевантаження» керівників, зниження ініціативності виконавців і віддалення від колективу.

Враховуючи вищезазначене, серед найбільш нагальних напрямків реформування діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування на засадах наукової організації праці можна виділити такі:

1. Побудова оптимальної системи та структури державних органів, що передбачає:

– забезпечення відповідності між структурою органів публічної влади і їхніми цілями, завданнями, функціями; між повноваженнями та відповідальністю; між відповідальністю та системою мотивації;

– досягнення оптимального співвідношення між посадовими особами і технічним персоналом, між галузевими й функціональними підрозділами апарату управління;

– забезпечення оптимального розподілу праці в залежності від здібностей, навиків та класифікації державних службовців.

2. Встановлення меж чіткої професійної компетенції для кожного працівника апарату управління. Для персоналізації результативної діяльності важливо застосувати підхід, який дає змогу встановити вплив професійної компетентності службовця на якість публічної послуги. Компетентнісний підхід до організації та функціонування державної служби підтверджено застосуванням у бізнесі, освіті, соціологічних, психологічних та управлінських сферах. Компетентнісний підхід до формування персонального складу державної служби потребує включення осо-

бистісних характеристик кандидата на посаду у процес добору кадрів на державну службу [3].

Серед основних компетенцій, якими повинен володіти сучасний державний службовець виділяють такі:

– психологічні компетентності: когнітивні, емоційні, вольові;

– особистісні компетентності: інтелектуальні здібності (розум, логіка, креативність); риси характеру (ініціативність, адаптивність, чесність, вимогливість, рішучість, самостійність, самоорганізованість, стресостійкість);

– соціальні компетентності: взаємодія з оточенням, вміння вирішувати конфлікти, емоційний інтелект;

– професійно-управлінські компетентності: знання нормативно-правової бази, володіння інструментами ефективного управління за різними підходами та концепціями.

3. Оптимізація процесу підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень зокрема:

– залучення науково-дослідних установ, фахівців, до розробки владних рішень і надання експертних висновків;

– запровадження громадських слухань з принципових питань організації та діяльності органів публічної влади;

– забезпечення гласності на всіх етапах управлінського процесу;

– поліпшення інформаційно-аналітичної роботи при підготовці управлінських рішень;

– забезпечення дієвого контролю за ходом виконання прийнятих рішень.

Прийняття управлінських рішень потребує високого рівня професіоналізму та наявності певних соціально-психологічних якостей особистості, чим володіють далеко не всі фахівці органів державної влади.

4. Удосконалення організації процесу планування роботи держслужбовців, у тому числі:

– збалансування цілей всіх суб'єктів публічного управління. Це передбачає обов'язкове врахування всіх об'єктів планування, їх групування за плановими показниками у відповідності зі структурою системи планування;

– визначення пріоритетів діяльності;

– взаємозв'язок і координація планів;

– раціональне поєднання поточного й стратегічного планування;

– формування гнучких, адаптованих до умов невизначеності зовнішнього середовища планів;

– збалансоване поєднання різних схем по організації роботи по складанню планів, а саме: централізованого планування (зверху-вниз), децентралізованого (знизу-вверх), зустрічного (інтерактивного);

– чітке визначення складу учасників, часу і місць проведення нарад по плануванню і контролю;

– передача децентралізованим суб'єктам планування необхідних вихідних даних (контрольні цифри, аналіз та прогнози стану зовнішнього середовища), інструктивних матеріалів, нормативно-методичної документації тощо;

– використання сучасного інформаційного, технічного, програмного, організаційного забезпечення з метою автоматизація технологічного процесу розробки планів.

5. Удосконалення інформаційно-аналітичної діяльності, що включає:

– впорядкування інформаційних відносин між органами державної влади при організації інформаційної взаємодії;

– формування локальної мережі між місцевими органами виконавчої влади;

– оснащення місцевих органів влади сучасними програмно-технічними засобами та підвищення рівня відповідних фахівців;

– формування потужних аналітичних, довідкових та інших експертних баз;

– забезпечення активної та взаємовигідної співпраці різних аналітичних центрів та інформаційних служб органів державної влади з метою створення єдиного інформаційного простору.

6. Формування сприятливого соціально-психологічного клімату і культурно-етичних основ управління, в тому числі через:

– формування в колективі позитивного психологічного клімату шляхом проведення різних форм організаційних заходів, що зміцнюють колектив та підсилюють його організаційну культуру;

– забезпечення неухильного дотримання трудової дисципліни, морально-етичних норм;

– стимулювання й розвиток особистої ініціативи працівників, творчого підходу до виконання покладених обов'язків;

– правильне поєднання матеріальних і моральних стимулів.

7. Раціоналізація діловодства, зокрема:

– уніфікація форми та стандартизація змісту документів;

– запровадження електронного документообігу, системи комплексної обробки документів;

– запровадження єдиної системи реєстрації та обліку документів;

– складання оптимальних схем документообігу.

8. Впровадження нового механізму підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в умовах впровадження нового законодавства на умовах:

– постійної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з навчальними закладами (навчальні заклади післядипломної освіти, які надають необхідні для підвищення професійного рівня освітні послуги) та учасниками навчального процесу (суб'єкт інституційної взаємодії, який отримує необхідні знання і навички для професійної діяльності);

– посилення контролюючої та координаційної функцій з питань організації підвищення кваліфікації з боку Національного агентства України з питань державної служби;

– регламентації певного механізму для встановлення постійного діалогу між тими, хто забезпечує, і тими, хто замовляє підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на всіх рівнях (від державного до локального, від стратегічного до тактичного);

– результати навчання і підвищення кваліфікації повинні бути однією з підстав для просування по службі;

– органи влади та навчальні заклади як суб'єкти взаємодії повинні брати участь у підготовці та обговоренні певних нормативно-правових актів, які регламентують їх спільні дії щодо підвищення кваліфікації службовців та видавати власні нормативні документи організуючого характеру;

– співпраця між органами влади та навчальними закладами підвищення кваліфікації щодо направлення на навчання, вивчення потреб, узгодження планів графіків та навчальних програм [4].

Функціонування системи підвищення кваліфікації, таким чином, передбачає

комплекс нормативно-правових, організаційно-функціональних та навчально-організаційних дій і засобів, спрямованих на реалізацію мети щодо удосконалення системи професійного навчання, здатної забезпечити формування й підвищення професійної компетентності службовців для виконання ними адміністративних та управлінських завдань.

9. Удосконалення системи нормування праці в органах державного управління та самоврядування. Найбільш перспективними напрямками нормування праці є заходи, пов'язані з визначенням штатної чисельності працівників, оптимального рівня керованості, забезпечення технічними засобами і т. д. Відповідно, необхідна розробка цілої низки документів, як то:

- нормативних бюджетів часу для керівників і фахівців різних служб; норм завантаження фахівців і технічних виконавців;
- регламентів трудових процесів (режим робочого дня); процедур виконання трудових операцій;
- типових положень про відділи, служби і типових посадових інструкцій;
- процедур обґрунтування і прийняття управлінського рішення керівниками різного рівня;
- уніфікованих форм документів і раціональних документопотоків; професіограм і типових робочих місць;
- особистих (індивідуальних) планів на місяць, тиждень, день.

10. Вирішення кадрових питань. Ефективне функціонування будь-якої організації, у тому числі й органу публічної влади, визначається, насамперед, ступенем розвитку персоналу. Сьогодні робота в державному секторі перестала приваблювати молодих спеціалістів. Вирішення питань залучення до державної служби талановитих спеціалістів потребує вирішення низки питань:

- подовження віку перебування на державній службі;
- введення пільг для державних службовців, замість тих, що були втрачені, наприклад через останні зміни до пенсійного законодавства;
- розробка нового мотиваційного механізму (який поставить державного службовця перед необхідністю постійного оновлення своїх професійних знань, вмінь та навичок);

– створення сприятливих умов для кар'єрного просування посадових осіб, встановлення чіткого та прозорого механізму зв'язку між висновками атестаційної комісії (рівнем кваліфікації, компетентністю, діловими якостями, освітою) та службовим просуванням і рівнем заробітної плати;

– підвищення престижу служби в місцевому самоврядуванні [5].

11. Формування загальноновизнаної затвердженої методики оцінки ефективності та результативності для аналізу та визначення внеску тих чи інших органів влади чи державних службовців в хід та результати соціально-економічних процесів [6]. Використання відповідної системи показників в практиці роботи державних органів влади дозволить:

- об'єктивно оцінювати діяльність органів державної влади та безпосередньо окремих службовців;
- удосконалити систему оплати праці;
- уточнити положення про державні органи та окремі структурні підрозділи;
- оптимізувати штатні розклади та організаційну структуру органів влади;
- використовувати відповідну оцінку для прийняття кадрових рішень по переміщенню, плануванню, мотивації персоналу;
- підвищити статус державних службовців та якість державних послуг.

Висновки. Незважаючи на широке коло питань, які потребують невідкладного вирішення, питання ефективної організації праці держслужбовців є одним із головних інструментів підвищення результативності управлінської діяльності в державних органах. Своєю чергою, саме раціональне та ефективне використання кадрів, залучення, розвиток та вдосконалення кадрового потенціалу державних службовців залишається пріоритетним завданням в системі наукової організації державно-управлінської діяльності. Тому дотримання та реалізація запропонованих вище заходів дозволить підняти рівень роботи в державних установах, створити сучасні та стабільні умови праці, а також досягти в Україні професійної державної служби, яка спроможна ефективно формулювати політику суспільного розвитку та надавати гарантовані державою послуги населенню якісно та своєчасно.

Список використаних джерел:

1. Ангелов Ю. Особливі умови державно-управлінської діяльності на регіональному рівні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 1(24). С. 265–273.

2. Поліщук І. В. Удосконалення організаційного механізму забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні: запровадження системи менторства. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2017. № 3 (58). С. 169–173.

3. Потьомкіна Ю. С. Застосування технології «ключових показників ефективності» в публічному управлінні. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2013. № 3. С. 64–69. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUJ_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=Ж15105 (Дата звернення: 04.10.2019).

4. Яристин М. В. Інституційна взаємодія як чинник вдосконалення системи професійного навчання. *Матеріали наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення» (14–15 листопада 2013 р.)*. Луцьк : «Волиньполіграф». С. 145–147.

5. Бондар В. Д. Мотивація діяльності органів місцевого самоврядування: поняття та основні теоретичні положення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua> (Дата звернення: 12.10.2019).

6. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. К.: НАДУ, 2016. 296 с.

References:

1. Angelov, Y. (2015). Special conditions of state-administrative activity at the regional level. *Public Administration and Local Self-Government*, 1 (24), 265–273 [in Ukrainian].

2. Polishchuk, I. (2017). Improvement of the organizational mechanism for ensuring the development of professional potential of civil servants in Ukraine: introduction of the mentoring system. *Public Administration Theory and Practice: Coll. Scienc. Works*, 3 (58), 169–173. Kharkiv: Harri Nadu NADU «Master» [in Ukrainian].

3. Potemkin, Y. (2013). The use of «key performance metrics» in public administration. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 3, 64–69. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUJ_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=Ж15105 (Last accessed: 04.10.2019) [in Ukrainian].

4. Yarmisty, M. (2013). Institutional interaction as a factor in improving the system of vocational training. *Materials of scientific-practical conference «Topical problems of public administration at the present stage of state formation» (November, 14–15)*. Lutsk [in Ukrainian].

5. Bondar, V. (2012). Motivation of activity of local self-government bodies: concepts and basic theoretical provisions. *Public Administration: Improvement and Development*, 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua> (Last accessed: 04.10.2019) [in Ukrainian].

6. Zelinsky, S. (2016). *Theoretical and methodological foundations of a comprehensive evaluation of civil servants*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 16 жовтня 2019 р.