

ШПЕКТОРЕНКО Ігор Валентинович,
канд. іст. наук, доц., доц. каф. філософії,
соціології держ. упр. ДРІДУ НАДУ

ПРОЦЕСНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ ФУНКЦІЙ ТА ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Обґрунтовується та пропонується процесний підхід, який на підставі визначення функцій та завдань державних службовців має спростити використання Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців у процесі складання посадових інструкцій.

Ключові слова: професійно-кваліфікаційні вимоги, державні службовці, посадова компетенція, посадова інструкція.

Шпекторенко И. В. Процесный подход к формализации управлеченческих функций и задач государственных служащих

Обосновывается и предлагается процессный подход, который на основе определения функций и задач государственных служащих призван упростить использование Типовых профессионально-квалификационных характеристик должностей государственных служащих в процессе составления должностных инструкций.

Ключевые слова: профессионально-квалификационные требования, государственные служащие, должностная компетенция, должностная инструкция.

Shpektorenko I. V. Process approach to formalization of administrative functions and tasks of civil servants

The process approach which on the basis of determination of functions and tasks of civil servants is called to simplify the use of Model professional-qualification descriptions of positions of civil servants in the process of composition of post instructions is grounded and offered.

Key words: professional-qualification requirements, civil servants, post jurisdiction, post instruction.

Постановка проблеми. Одним із основних завдань перед Нацдержслужбою України є забезпечення методичного керівництва діяльністю кадрових служб з питань проведення конкурсного відбору, атестації, щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них завдань, формування кадрового резерву для державної служби та здійснення заходів щодо запобігання проявам корупції серед державних службовців. Вимагає вирішення практична проблема розробки методичних підходів у визначені умовно кажучи «варіативної складової» Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державної служби в Україні, яка покладається в основу складання посадових інструкцій державних службовців, яка, у свою чергу, є важливим нормативним документом під час здійснення професійного оцінювання кадрів державної служби України. Розробка практичних підходів у процесі формування змісту посадових інструкцій державних службовців органів влади України постає актуальною науково-практичною проблемою, від вирішення якої залежить чіткість визначення меж посадової компетенції, результативність професійного оцінювання, результативність професійної діяльності працівників державних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процесному підходу в процесі управління присвятили наукові праці А. Файоль, М. Армстронг, М. Мескон, Б. Санто, Р. Фатхутдінов, В. Мединський, В. Воронкова, І. Черленяк, інші дослідники. Застосування вказаного підходу в стандартизації професійної діяльності державних службовців, на наш погляд, надає нові евристичні можливості у його порівнянні та композиції з іншими підходами (функціональним, компетентнісним, діяльнісним), що використовуються у практиці створення посадових інструкцій, різноманітних шаблонів, карт, профілів компетенцій різних професійних груп.

Мета статті – розробка практичних підходів у процесі формування змісту посадових інструкцій державних службовців органів влади.

Виклад основного матеріалу. Згідно з чинним законодавством конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі Довідника Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (далі –

Довідник) і відображаються в посадових інструкціях, що затверджуються заступниками керівників відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції. Довідник повинен забезпечити єдність у визначенні посадових обов'язків державних службовців і кваліфікаційних вимог щодо певних категорій і посад. Довідник має сприяти правильному вирішенню питань перерозподілу праці поміж державними службовцями, забезпечувати єдність під час визначення їх посадових обов'язків, повноважень та кваліфікаційних вимог, що до них висуваються.

Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 р. № 11 «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» [4], відповідно до ст. 11 Закону України «Про державну службу» (1993 р.) та Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженого Указом Президента України від 18 липня 2011 р. № 769/2011, затверджено новий Довідник. У Довіднику визначено перелік основних робіт, притаманних тій або іншій посаді в даному органі виконавчої влади. Конкретний перелік посадових обов'язків визначається посадовими інструкціями державних службовців, які розроблюються і затверджуються на основі Довідника та штатного розпису, затвердженого у встановленому порядку.

Під час розробки посадових інструкцій, якщо виникає необхідність, завдання та обов'язки, включені до типової професійно-кваліфікаційної характеристики (ТПКХ) тієї або іншої посади, можуть бути розподілені між окремими виконавцями. Завдання та обов'язки окремих державних службовців можуть бути розширені у зв'язку з дорученням їм робіт, передбачених для різних груп посад. Усі посадові інструкції, що розроблюються у відповідному державному органі, повинні бути взаємопов'язаними, щоб не допустити дублювання в роботі державних службовців. У додатку 1 Довідника наведено Рекомендації щодо підготовки посадових інструкцій державних службовців.

Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі ТПКХ і відображаються в Положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

У Довіднику вказано, що посадова інструкція – документ, що видається з метою регламентації організаційно-правового статусу працівника, його конкретних завдань та обов'язків, прав, відповідальності, забезпечує умови для його ефективної роботи. Посадова інструкція розробляється керівниками структурних підрозділів на кожну посаду підрозділу на основі вимог Довідника та додатка 1 до нього, положення про структурний підрозділ та затверджується заступником керівника органу. Посадова інструкція розробляється керівниками структурних підрозділів (начальником управління, начальником самостійного відділу, начальником відділу, завідувачем самостійного сектору, завідувачем сектору тощо) на посаду кожного працівника департаменту, управління, відділу, сектору на основі вимог Довідника, Додатка 1 до нього, положення про відповідний структурний підрозділ та затверджується заступником керівника органу виконавчої влади. У посадовій інструкції мають бути чітко окреслені місце та роль державного службовця в діяльності підрозділу, межі його повноважень та відповідальності. Але в практиці складання посадових інструкцій дотримання встановлених вимог відбувається не завжди.

Підготовка та періодичне уточнення посадових інструкцій мають забезпечувати раціональний розподіл та необхідну кооперацію праці державних службовців під час виконання завдань та функцій відповідного підрозділу. Як інструмент для оцінки результатів діяльності посадові інструкції використовуються під час атестації спеціалістів, посадових переміщень, формування кадрового резерву, висунення на керівні посади, заохочення.

Розробка та обґрунтування зазначеного в назві даної статті підходу здійснювались на основі Положення про управління транспорту, зв'язку та дорожнього будівництва Дніпропетровської обласної державної адміністрації. Документом встановлено, що Управління транспорту, зв'язку та дорожнього будівництва Дніпропетровської обласної державної адміністрації (далі – Управління) є структурним підрозділом, яке утворюється головою облдержадміністрації та підзвітне і підконтрольне голові облдержадміністрації, його заступникам згідно з розподілом функціональних повноважень. Управління підзвітне і підконтрольне Міністерству транспорту та зв'язку України з питань забезпечення реалізації державної політики в галузях транспорту, зв'язку та дорожнього будівництва.

Положення про Управління ми пропонуємо покласти в основу методики складання посадових інструкцій правників управління, заснованій на процесному підході. Такий висновок обґрутовується таким: по-перше, Положення має перелік завдань та функцій управлінської посадової діяльності; по-друге, систематизація вказаних функцій та завдань дозволить визначити рівні складності управлінської діяльності; по-третє, з'ясувати особливості управлінської діяльності в межах Управління, що надасть можливість поділити визначені нами завдання та функції між посадами Управління згідно з рівнями складності управлінської діяльності, штатного розпису. Здійснений аналіз Положення про управління доводить, що в зазначеному документі варто було б, на наш погляд, чіткіше підходити до теоретичного обґрутування власне понять «функція», «завдання», змісту цих понять, оскільки з тексту документа неможливо з'ясувати принципову різницю між ними.

Ми погоджуємося з думкою М. Іванцова, який вказує, що до найбільш гострих проблем, пов'язаних з державною службою, належить розробка таких найважливіших управлінських категорій, як «ціль», «завдання», «функція» [3, с. 335]. Ми пропонуємо застосовувати поняття «завдання», «функція» у процесі визначення основи посадової компетенції державних службовців як базових. Для вирішення практичної проблеми складання посадових інструкцій ми обрали процесний підхід, зміст якого полягає у формалізації функцій та завдань державного органу або його структурного підрозділу згідно з класифікацією функцій та завдань, систематизацією визначених функцій та завдань, їх поділу, залежно від рівня складності, між керівними та некерівними посадами державного органу. Умовно цей підхід можна назвати процесно-функціональним.

Процесний підхід (А. Файоль) включає розуміння управління як універсального процесу, який складається з певних управлінських функцій – планування, організації, розпорядження, координації, контролю. У подальшому кількість функцій розширювалася – мотивація, комунікація, оцінка, прийняття рішень, набір персоналу, ведення переговорів, укладання угод. З позиції процесного підходу управління є серією безперервних взаємопов'язаних дій, тобто як сукупність вказаних функцій, а організація розглядається поза межами навколоишнього середовища [1, с. 39]. Вказаній недолік – відсутність системності, є загальним недоліком системи державного управління в Україні, однак у межах адміністративних

підходів до процесу управління, які існують зараз, він може бути обґрунтований та використаний.

Процесний підхід дозволяє визначити функції для формування типових функцій та завдань державного службовця, визначити зміст його посадової діяльності, яка базуватиметься на функціях державного службовця, які, у свою чергу, повинні спиратися на функції структурного підрозділу державного органу, державного органу влади, державної служби, державного управління. Останні, на жаль, в Україні розроблені недостатньо, особливо для місцевих державних адміністрацій. Отже, в основу методики формалізації типових завдань та функцій державних органів на основі процесного підходу повинні покладатися систематизовані конкретні функції та завдання державного органу, а якщо ж ідеться про центральний орган виконавчої влади – конкретні функції та завдання його структурного підрозділу.

Науковці виділили значну кількість функцій, систематизованих згідно з різними принципами (підходами) до їх систематизації (класифікації). Основні функції державної служби – це загальні, типові, такі, що характерні для всіх управлінських зв'язків, такі, що забезпечують досягнення узгодженості та впорядкованості у сфері державного управління, такі, що визначають взаємодію між суб'єктами та об'єктами управління. До них належать: інформаційне забезпечення, прогнозування та моделювання; прогнозування, планування, організація, керівництво, координація, розпорядництво, контроль, облік.

В узагальненій структурі професійної діяльності державного службовця дослідники пропонують різні функції: проектувальну, виконавську, управлінську, організаційну [5, с. 11]. Інші дослідники вказують на такі функції державного службовця: прогностичну; аналітико-оцінювальну; адміністративно-ресурсну, яка, у свою чергу, передбачає здійснення ряду функцій організаційно-розпорядчої, виконавчої, контролальної; комунікативно-поведінкову [2, с. 104]. Отже, в основу формалізації посадової діяльності державних службовців можуть бути покладені різні варіанти класифікації функцій державних службовців. Це дозволить не тільки чіткіше визначити посадову компетенцію працівника, а й детальніше сфокусуватися на формалізації його посадових функцій та завдань, формалізації діяльнісної сфери його професіоналізму.

Для формалізації функцій та завдань державного органу або його структурного підрозділу пропонується впровадження таких кроків:

1. Визначення типових функцій та завдань державних службовців на основі Положення про управління.

2. Систематизація визначених завдань та функцій Управління згідно з такими завданнями та функціями державних службовців: проективними, організаційними, управлінськими (найбільш характерними і властивими для посад начальника, заступника начальника, начальників відділу), а також виконавських, технічних завдань та функцій, властивих для посадових компетенцій заступника начальника відділу, завідуючого сектором, головних спеціалістів Управління).

Пояснюючи запропоновану класифікацію, вкажемо, що проективні завдання та функції полягають у реалізації аналітичних, крос-дисциплінарних, проективних та аналогічних ним компетентностей державних службовців, зміст яких полягає у вирішенні змісту типових управлінських функцій, пов'язаних з аналізом стану і тенденцій розвитку керованих галузей, визначені його пріоритетів, формуванні напрямів політики та підготовці пропозицій до широкого спектру законодавчих та нормативно-правових актів (проектів державного і місцевих бюджетів, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, програми соціально-економічного розвитку області та Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період, регіональних цільових програм), спрямованих на забезпечення сталого розвитку регіону та організацію надання послуг, підвищення їх якості та конкурентоспроможності тощо.

Організаційні завдання та функції було виділено, ураховуючи специфіку та переважну орієнтованість змісту завдань та функцій, спрямованих на процес організації, створення організаційних передумов, організаційних компонентів упровадження конкретних заходів, розуміння організації як важливого компонента самого процесу управління. Специфіка організаційних завдань та функцій розкривається в організації роботи на території області щодо забезпечення реалізації державної політики в певній галузі управління; організації системних заходів щодо стабілізації роботи і нарощування виробництва та якісного надання послуг; організації роботи щодо розроблення та здійснення заходів для поліпшення інвестиційного клімату в області для залучення коштів на розвиток галузі; організації

роботи щодо розробки заходів та рекомендацій для поліпшення інноваційного клімату в галузі; організації роботи щодо визначення поточної та перспективної потреби в послугах та роботах, що надаються та виконуються підприємствами галузі; організації роботи щодо міжрегіональних економічних зв'язків та взаємодії між підприємствами галузі з іншими галузями та ін.

Управлінські завдання та функції було визначено з урахуванням завдань та функцій безпосереднього управління галуззю в певному регіоні, з урахуванням власних управлінських засобів, методів упровадження заходів або системи заходів щодо виконання державної політики в певній галузі державного управління, з огляду на керівний вплив даного державного органу (керуючого об'єкта) стосовно підпорядкованих державних органів (керованих суб'єктів). Специфіка управлінських завдань та функцій визначається їх таким змістом: координація в порядку, передбаченому чинним законодавством, діяльності підпорядкованих підприємств, сприяння поліпшенню його соціально-економічного становища; підготовка пропозицій щодо укладення (розірвання) контрактів з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління; розробка в межах своєї компетенції своєчасних заходів для запобігання банкрутству підприємств, що належать до сфери управління; програмне та методичне забезпечення функціонування інформаційно-аналітичних систем, що використовуються для дослідження стану економічного й соціального розвитку регіону; погодження тарифів на послуги та ін.

Виконавські – спрямовані переважно на виконання (з позиції керованого суб'єкта) рішень центральних органів державної виконавчої влади (як керуючого об'єкта), практичну реалізацію унормованої компетенції, власного управлінського впливу державного органу на підзвітні та підконтрольні йому об'єкти управління (інші, підпорядковані, державні органи, установи, підприємства, організації та ін.).

Зміст виконавських завдань та функцій розкривається: у формуванні та веденні реєстрів; аналізі та наданні обґрунтованих пропозицій голові облдержадміністрації, його заступникові згідно з розподілом функціональних повноважень щодо проведення конкурсів з метою розвитку конкуренції, обмеження монополізму в галузі, вибору на конкурсних засадах юридичних або фізичних осіб, спроможних забезпечувати належну якість надання послуг відповідно до вимог чинного

законодавства України; розроблені та здійсненні заходів щодо створення сприятливих умов для надання послуг та подібні завдання та функції.

Технічні завдання та функції управління було визначено з урахуванням того, що їх зміст і ступінь відповідальності спрямовані на реалізацію організаційних, управлінських та виконавських функцій. Технічні завдання та функції, на відміну від проективних, організаційних, управлінських та виконавських, не відрізняються особливою складністю, не вимагають аналітичних, стратегічних компетентностей, хоча їх роль у реалізації компетенції державного органу є важливою. Типовими технічними завданнями та функціями визначено такі: одержання у встановленому порядку від інших відділів, управлінь обласної державної адміністрації, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій інформації, документів, інших матеріалів, а від місцевих органів державної статистики – безоплатно статистичних даних, необхідних для виконання покладених на державний орган завдань; залучення в установленому порядку спеціалістів інших структурних підрозділів облдержадміністрації, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян (за погодженням з їх керівниками) до розгляду питань, які належать до власної компетенції державного органу та ін.

3. Поділ систематизованих функцій Управління здійснювався згідно з їх поділом згідно зі складністю посадової управлінської діяльності (згідно з категоріями посад, з урахуванням принципів ієрархічності та підлегlostі, властивих державній службі). Проективні, організаційні та управлінські функції з урахуванням того, що їх виконання повинне очолюватися керівниками, закріплене за посадами вищого рівня, причому до підготовчої ролі у здійсненні даних завдань та функцій було віднесено посади нижчого рівня з метою забезпечення лінійного наскрізного характеру реалізації даних завдань та функцій у процесі реалізації компетенції Управління.

4. Виконавські, технічні функції було закріплено за посадами нижчого рівня, але контроль за їх проектуванням, організацією та виконанням було закріплено за посадами вищого рівня, чим також забезпечуватиметься лінійний наскрізний характер реалізації даних завдань та функцій у процесі реалізації компетенції Управління.

Висновки. Отже, запропонована в статті методика розробки посадових інструкцій надасть можливість не лише систематизувати функції та завдання структурного підрозділу державного органу, розподіливши їх між виконавцями та

рівнями складності управлінської діяльності, посадами, але й уникнути ситуацій, коли певні функції та завдання структурного підрозділу втрачаються під час складання посадових інструкцій. В умовах домінування адміністративного підходу в державному управлінні України та в організації її державної служби запропонований у статті підхід є, на наш погляд, придатним для впровадження.

Відтак професійне оцінювання повинне поєднувати вимоги до професійної компетентності (компетентнісної сфери професіоналізму) державного службовця, закріплених у Довіднику, з процесуальними, діяльнісними, функціональними (діяльнісної сфери професіоналізму), закріпленими в посадовій інструкції. Однак як системно підійти до поєднання в процесі професійного оцінювання вказаних вимог, як їх формалізувати з огляду на неминучу адміністративну реформу та відхід державного управління від адміністративного менеджменту до всезростаючої свободи дій, ще залишаються невирішеними питаннями для майбутніх наукових досліджень. Можливою є трансформація процесуальних (діяльнісних) характеристик персоналу у компетентнісні.

Список використаних джерел

1. **Воронкова В. Г.** Філософія гуманістичного менеджменту (соціально-антропологічні виміри) : монографія / В. Г. Воронкова. – Запоріжжя : РВВ ЗДІА, 2008. – 254 с.
2. **Гриненко В.** Аналіз функцій вищих керівних кадрів державного управління як необхідна умова проектування моделей професійної компетентності та підготовки / В. Гриненко // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 4. – С. 97 – 106.
3. **Иванцов М. В.** Менеджеризм как идеологический императив современного государственного управления / М. В. Иванцов // Соц.-гуманит. знания. – 2010. – № 6. – С. 331 – 336.
4. **Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців** : наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 13 верес. 2011 р. № 11. – Режим доступу : document.ua/pro-dovidnik-tipovih-profesiino-kvalifikaciinih-harakteristi-doc85133.html.

5. **Синицина Н. Г.** Стандартизація освіти державних службовців в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Синицина Н. Г. ; ДРІДУ. – Д., 2006. – 20 с.