УДК 35.082.4

І. Чорнобиль

ОРГАНІЗАЦІЯ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Здійснено комплексний розгляд сучасного стану організації праці державних службовців. Досліджено сучасний стан нормативно-правового забезпечення організації праці державних службовців. Проаналізовано трансформацію в системі поглядів державних службовців на проблеми в сфері організації праці на державній службі. Виділено проблеми та суперечності, що перешкоджають ефективній організації праці на державній службі.

Ключові слова: організація праці, державний службовець, державна служба, організація робочого місця, профіль професійної компетентності, управлінські навики, демотиваційні чинники.

Діяльність органів державної влади на сучасному етапі суспільного розвитку в Україні обумовлюється факторами зростання потреб у підготовці нової генерації висококваліфікованих державних службовців, спроможних ефективно і в найкоротші строки реалізувати в країні реформи, що своєю чергою значно підвищує роль менеджменту людських ресурсів в органах виконавчої влади. Саме тому за останні роки активізувалися наукові дослідження в напрямку розробки ефективних механізмів формування та реалізації системи управління персоналом на державній службі. Без належної уваги до організації праці на державній службі очікуваний ефект може бути недосяжним.

Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність праць вітчизняних і зарубіжних науковців, що висвітлюють цю проблематику. Однак їх розробки не включали системний розгляд питання взаємодії органів влади та персоналу крізь призму системи управління персоналом. Суттєвий внесок у створення та розвиток теоретичних основ та прикладних аспектів організації праці державних службовців зробили українські вчені в сфері державного управління: В. Авер'янов, С. Дубенко, В. Євдокімов, О. Оболенський, В. Олуйко, Л. Пашко, С. Серьогін. Правові та інші аспекти регулювання проходження державної служби та її системи організації праці розглядаються такими вітчизняними дослідниками, як: М. Білинська, Ю. Битяк, В. Бондар, Т. Василевська, О. Пархоменко-Куцевіл, І. Поддубна, А. Рачинський, М. Сіцінська, І. Сурай, О. Тертишна, В. Тимофієв, В. Тимощук. Методологічні засади дослідження розвитку організації праці як функції управління було закладено у працях низки науковців: М. Альберт, Й. Завадського, Л. Зудіної, Є. Кішкель, Т. Кутасової, М. Мескона, Р. Стюарта, Р. Уайтлі, А. Шегди, В. Шипунова. Практично всі вказані науковці мають різні думки стосовно суті управлінської праці, тому цей аспект потребує подальшого окремого дослідження.

Водночас, незважаючи на наукову цінність праць зазначених авторів, окремі аспекти системи організації праці державних службовців залишаються невирішеними. Зокрема, недостатньо обґрунтовано комплексні підходи до створення дієвого механізму організації праці державних службовців специфіка праці на державній службі, методи і інструменти організації праці, які можна застосувати під час виконання державними

© І. Чорнобиль, 2013

службовцями посадових обов'язків. Саме це і зумовило вибір напряму дослідження.

Мета статті полягає в комплексному розгляді сучасного стану організації праці державних службовців.

Основними завданнями статті є:

– дослідити сучасний стан нормативно-правового забезпечення організації праці державних службовців;

– аналіз трансформації в системі поглядів державних службовців на проблеми в сфері організації праці на державній службі;

– виділити проблеми та суперечності, що перешкоджають ефективній організації праці на державній службі.

Організація праці державних службовців викликає особливий науковий і практичний інтерес, адже зміст праці вказаної категорії працівників охоплює низку процесів, норми яких визначити й оцінити надзвичайно складно в силу специфіки діяльності органів влади.

Рекомендації з організації праці державних службовців в органах виконавчої влади розроблено на виконання пункту 3 Постанови Кабінету Міністрів України "Про стан виконавської дисципліни в органах виконавчої влади і заходах щодо її зміцнення" № 630 від 13.05.2004 р. Методичною основою підготовки зазначених Рекомендацій є Закон України "Про державну службу", Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України № 278 від 05.03.2004 р., Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 746 від 08.06.2004 р.

Метою вищезгаданих рекомендацій є надання організаційно-методичної допомоги керівникам державних органів виконавчої влади з питань організації праці та організації робочих місць державних службовців [1]. Рекомендації передбачають організацію праці та організацію робочих місць державних службовців, крім керівного складу вищого рівня органів виконавчої влади, призначення на посаду яких, передбачається відповідними актами законодавства, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, а контроль діяльності яких здійснюється безпосередньо Національним Агентством України з питань державної служби.

Окрім того, на виконання положень ст. 28 Закону України "Про державну службу" № 4050-VI від 17.11.2011 р. Національне Агентство України з питань державної служби видало наказ "Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку" № 62 від 30.03.2012 р. Ці Типові правила визначають загальні положення щодо внутрішнього службового розпорядку державного службовця, режим роботи, засади регулювання службових відносин, умови перебування в органі державної влади та забезпечення раціонального використання робочого часу [2].

Наступним зрізом нормативно-правового аналізу є наказ № 148 від 20.07.2012 р. "Методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах" виданий Національним агентством України з питань державної служби. Цей наказ було видано у світлі проведення адміністративної реформи в Україні. Методичне призначення застосування профілів професійної компетентності посад державної служби у державному органі полягає у тому, що вони використовуються керівником державної служби, службою персоналу, керівниками відповідних структурних підрозділів для:

– диференціації вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V, та посадових обов'язків у державних органах, відповідно до затвердженої організаційної структури;

– визначення обсягу відповідальності та повноважень за кожною посадою державної служби у державних органах;

– забезпечення об'єктивності під час проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, планування кар'єри державних службовців та її розвитку, просування по службі, щорічного оцінювання результатів службової діяльності, визначення необхідності підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, розроблення системи стимулювання державних службовців;

– оцінювання відповідності рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V у державних органах, необхідним мінімальним вимогам, що визначені керівником державної служби;

– визначення особистих потреб державних службовців у підвищенні рівня професійної компетентності;

– підвищення ефективності роботи служб персоналу з управління людськими ресурсами та якості роботи державних службовців тощо [3].

Профілі професійної компетентності посад державної служби у державних органах є також основою для розроблення посадових інструкцій для цих посад, які визначають та закріплюють перелік конкретних прав, обов'язків, повноважень та відповідальності, що своєю чергою забезпечить належні умови для ефективної роботи державних службовців.

Саме поняття "профіль професійної компетентності посади державної служби", у заданих Методичних рекомендаціях визначено як "комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків".

У розділі 2.3 "Управлінські навички" зазначено вміння, яким повинен володіти державний службовець щодо організації та планування роботи, а саме: встановлювати цілі та завдання певної діяльності, а також визначати шляхи досягнення цілей, необхідних для цих ресурсів та розробляти відповідні плани діяльності. Також, до вмінь та навичок державного службовця віднесено "Управління часом", що визначено як здатність відповідально використовувати свій робочий час та управляти часом інших.

Додаток 8 містить перелік ключових вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, з поведінковими показниками, які описують стандарти ефективної поведінки, які спостерігаються в діях особи, що володіє конкретними знаннями, уміннями і навичками. У сфері організації праці державного службовця, ефективною поведінкою державного службовця вважається, якщо службовець:

– організує свою роботу відповідно до основних пріоритетів діяльності державного органу влади;

– зосереджує увагу на тому, що є важливим, коли короткострокові завдання конкурують зі стратегічними цілями;

– критично оцінює практики та процедури, які обмежують ефективність та результативність;

– планує поетапно діяльність, яку потрібно зробити, щоб завершити проект раніше встановленого терміну;

– планує разом зі своїми підлеглими їхню роботу;

– зосереджений на підвищенні та підтриманні обслуговування клієнтів у будь-який час;

– визначає та оцінює різні варіанти для виконання частин роботи;

– розподіляє роботу так, щоб максимально ефективно використовувати навички кожної людини і вирішувати потреби, пов'язані з різноманітністю працівників;

– виконує декілька завдань одночасно.

Що ж до прикладів негативної поведінки осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, то їх може бути окреслено таким колом поведінкових показників:

– ставить цілі, які є нереалістичними, розпливчастими або вузькими за сферою дії;

– пропускає терміни виконання завдань, надання послуг.

Неможливо обійти увагою в нашому дослідженні зміни, які відбуваються в контексті адміністративної реформи, а саме нову редакцію Закону України "Про державну службу" від 17.11.2011 р. Закон увібрав у себе деякі позитивні напрацювання у сфері державної служби, сформовані науковцями та практиками з часу прийняття першого Закону України "Про державну службу" у грудні 1993 р. Важливим є змінений погляд на сутність державної служби. Так, відображене у законодавчій дефініції призначення державної служби, яке раніше охоплювало лише виконання завдань і функцій держави, відтепер акцентоване на підготовку пропозицій щодо формування державної політики та надання адміністративних послуг. Тож за законом державна служба має сприйматись не як суто допоміжний інститут держави, який уможливлює функціонування її органів, – а передусім як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини, колективних інтересів суспільства [4].

На думку фахівців, нова редакція закону ґрунтується на новому розумінні професійності державної служби, що полягає у об'єктивності, справедливості та неупередженості при підготовці політичних та прийнятті адміністративних рішень, при застосуванні закону, незалежності професійної позиції державного службовця від впливу політичного чи приватного інтересу, відданості інтересам суспільства, лояльністю до держави та її легітимного політичного керівництва, а також його непідкупності [5].

Отже, державний службовець тепер розглядається як громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо:

– підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері;

– розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів;

– надання адміністративних послуг;

– здійснення державного нагляду (контролю);

– управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами;

– управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату;

– реалізації інших повноважень відповідного органу [6].

Можна вибудувати логічно правильний і несуперечливий дискурс щодо того, що адміністративна реформа в Україні на сьогодні виокремила коло проблем, які можна вирішити за допомогою побудови ефективної моделі співпраці між органами влади як організаторами процесу надання послуг та громадянами держави, як споживачами, з одного боку, та індикаторами якості отриманих послуг – з іншого. Що своєю чергою, ставить підвищені вимоги до персоналу органів державної влади.

У цьому контексті питання організації праці державних службовців набуває особливого значення, оскільки саме державний службовець є з'єднуючою ланкою між системою та громадянами і саме від його компетентності, вмотивованості залежить налагодження ефективної співпраці у суспільному процесі. Тому, одним із шляхів досягнення високої ефективності функціонування органів державного управління є використання наукового підходу в процесі організації праці державних службовців з метою встановлення відповідностей між запитами держави на сучасному етапі державотворення та з врахуванням потреб персоналу органів влади, що дозволить підвищити зацікавленість у державних службовців працювати ініціативно й активно, розкривати та реалізовувати свій трудовий потенціал.

Фактори, що заважають органам виконавчої влади ефективно виконувати свої функції, на нашу думку, можуть бути умовно структуровані на "зовнішні", тобто ті, що не залежать від конкретного органа виконавчої влади, і "внутрішні" фактори. До "зовнішніх" можна зарахувати: відсутність або недосконалість законодавчої бази, що визначає роботу органів виконавчої влади; відсутність необхідної матеріальної бази; відсутність достатнього фінансування відповідних соціальних програм.

Серед "внутрішніх" можна виділити дві групи:

– об'єктивні (структурні): недосконалість структури організації; відсутність урахування місцевих особливостей;

– суб'єктивні: некомпетентність керівництва; некомпетентність спеціалістів; невміння окремих працівників якісно виконувати свої обов'язки; небажання окремих працівників сумлінно виконувати свої обов'язки; неефективне використовування наявного робочого часу.

Якщо вирішення "зовнішніх" проблем не залежить від органу і, як правило, потребує фінансових витрат, то вирішення "внутрішніх" проблем, по-перше, може здійснюватись у межах органу, а, по-друге, воно не потребує значних фінансових витрат [7].

Харківським філіалом Української Академії державного управління при Президентові України було проведене соціологічне дослідження, одним з головних завдань якого було визначення суб'єктивних проблем, які виникали під час виконання посадових обов'язків державними службовцями. В результаті було зроблено такі висновки:

1. Існує невідповідність між наявною структурою робочого часу районних державних адміністрацій та тією, що необхідна для забезпечення ефективної роботи цих організацій.

2. Є сфери діяльності, в яких багатьом працівникам бракує вмінь та навичок. Цей факт вимагає певної уваги в процесі організації заходів із підвищення кваліфікації.

Оскільки це дослідження було проведене ще у 2000 р., логічно було б припустити, що проблема вичерпана в силу плинності часу та науково-технічного розвитку, а проведений аналіз суб'єктивних факторів, які впливають на організацію праці державних

службовців, є на сьогодні більшою мірою інформативним уявленням тогочасних проблем державної служби, аніж конструктивним зауваженням та прийняттям цієї проблеми до подальшого розгляду. Водночас, вміння ефективно використовувати власний час та час підлеглих залишається актуальним завданням державних службовців у системі самоменеджменту та організації праці підлеглих і на сучасному етапі, що й знайшло своє відображення у профілях професійної компетентності державного службовця.

Наступне коло проблем – брак вмінь та навичок, які було виявлено в ході дослідження. Так, найгірше володіють державні службовці такими навичками: 1) захист комп'ютерної інформації від доступу і вірусів; 2) швидкий набір тексту на комп'ютері (техніка набору всліпу); 3) використання підтримки авторитетів громадської думки, неформальних лідерів груп; 4) виступ перед великою аудиторію, телекамерами; 5) використання в повсякденній діяльності останніх досягнень у сфері сучасних інформаційних технологій.

З огляду на зазначене вище, напрошується висновок, що проблеми з оргтехнікою, які перешкоджали ефективній діяльності державних службовців у 2000 р. перейшли у іншу площину сьогодення, а саме – забезпечення, обслуговування та оновлення.

Як ми бачимо з наведених даних, усі респонденти зійшлися на тому, що для забезпечення ефективної роботи органу їм недостатньо вмінь та навичок, які потрібні для публічних виступів. Водночас, оволодіння мистецтвом публічного виступу є основою і сьогодення, що неодноразово було відзначено державними службовцями під час проходження підвищення кваліфікації.

Діяльність органів влади на сучасному етапі суспільного розвитку, в процесі організації праці державних службовців, обумовлюється факторами поглиблення як внутрішніх, так і зовнішніх протиріч, передусім йдеться про кореляційну взаємозалежність наявної проблематики. Це обумовлює необхідність проведення дослідження явних та прихованих проблем, які виникають під час організації праці державних службовців на сучасному етапі.

Ця вибірка підготована на основі проведеного опитування державних службовців Львівської області, за сприяння центру перепідготовки та підвищення кваліфікації ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. В анкетуванні взяло участь 100 респондентів, які на основі аналізу власної діяльності в органах публічної влади вибирали з тридцяти трьох запропонованих варіантів "поглиначів часу" п'ять і здійснювали ранжування даних від 1 до 5 за значимістю, де одиниця – це максимальний "подразник" (рис. 1).

На рис. 1 відображено показники, які отримані в результаті підрахунку варіантів із максимальною кількістю виборів, здійснених респондентами. З огляду на отримані дані, потрібно відзначити, що два варіанти отримали максимальну кількість виборів, а саме 45, що може свідчити про значимість та максимальну присутність даних "поглиначів часу" у діяльності державних службовців. На думку респондентів, негативний вплив на організацію праці державних службовців та ефективне використання робочого часу має: неповна, запізніла інформація та відволікаючі фактори на робочому місці. Також, відзначено респондентами присутність проблем із оргтехнікою на робочому місці, що штучно подовжує робочий день.

Доцільно відзначити, що респонденти, аналізуючи власну діяльність і причини нераціонального використання часу на робочому місці, розглядають її крізь призму загальноорганізаційних проблем, а не власної неорганізованості.

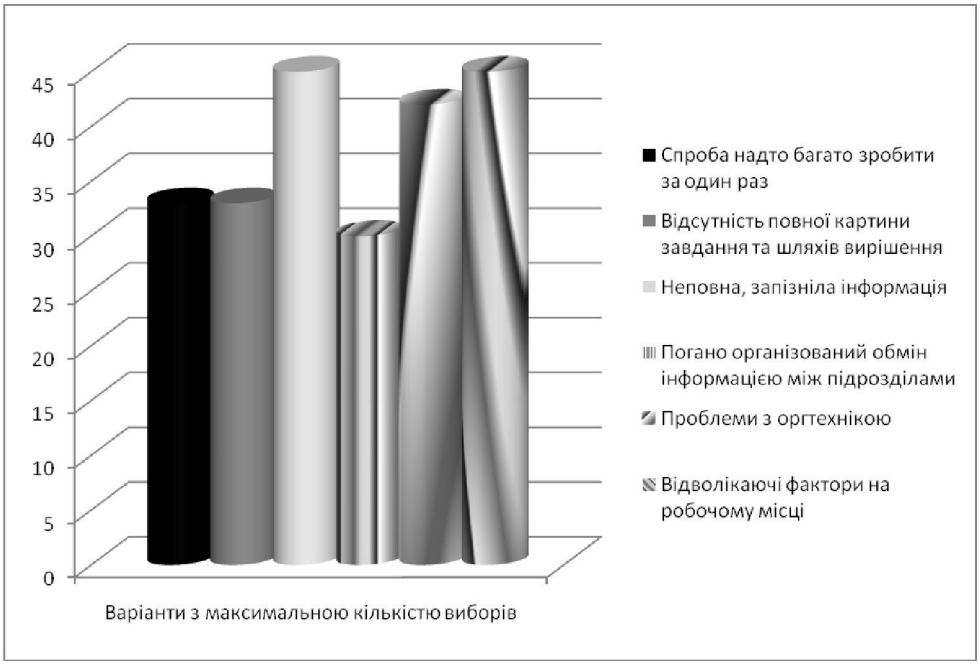

Рис. 1. Найбільш розповсюджені поглиначі часу

В результаті проведеного опитування було з'ясовано, що лише від 5 – 10% державних службовців недостатньо робочого часу для завершення поставлених завдань під час робочого дня. Водночас проведене аналогічне опитування серед персоналу бізнес структур дало дещо відмінні результати, де лише 10% опитаних заявили, що їм достатньо робочого часу, решта вважає робочий графік надто напруженим, що змушує працювати в позаробочий час.

Окремо респонденти відзначили, що максимальне значення серед вищезгаданих поглиначів часу для них мають передусім недостатня мотивація, яка викликає небажання працювати, неконкретна постановка цілі, неповна та запізніла інформація, погано організований обмін інформацією між підрозділами і, як наслідок, виправлення помилок яких можна було уникнути.

З огляду на отримані результати дослідження, можна зробити висновок, що на сучасному етапі організації праці в органах публічної влади відслідковується комплекс проблем, які, на суб'єктивну думку державних службовців, перебувають у площині малоефективного процесу управління персоналом і, як наслідок, мають безпосередній негативний вплив на організацію праці державних службовці.

Жодного балу не було віддано варіантам:

– особиста неорганізованість (паперові завали);
– невміння довести справу до завершення;
– бажання знати всі факти;
– нерішучість в ділових питання.

Водночас існують розбіжності у визначеннях респондентів, що стосуються дійсних та прихованих причин, які пов'язані з організацією праці в органах публічної влади. За

загальним підрахунком, максимальну кількість балів отримали показники, які відповідають за низьку загальноорганізаційну політику в органах влади, але водночас, на першому місці у респондентів показник, який чітко вказує на причину необґрунтованої втрати часу на робочому місці – недостатня мотивація, небажання працювати.

Отже, в рамках нашого дослідження відображено загальну картину суперечностей, які присутні в організації праці державних службовців, позаяк респонденти не визначили особистісних причин, які б перешкоджали в організації праці, окрім мотиваційних, які є основою поведінкових процесів держслужбовців, і водночас є рушійною силою самоорганізації працівників.

Таким чином, на основі проведеного дослідження, можемо зробити висновок, що законодавство України містить низку положень, які є основою для побудови високого рівня управлінських систем у сфері організації праці державних службовців, які відповідають сучасним запитам та очікуванням як громадськості, так і персоналу органів влади. Водночас, з'ясовано, що на перешкоді забезпечення дієвого нормативно-правового процесу організації праці лежать суб'єктивні фактори керівної та керованої підсистем. Поверхневість у застосуванні основних інструментів управління персоналом призводить до задавнення та поглиблення окремих процесів у системі організації праці державних службовців.

Тому, на нашу думку, в подальшому потрібно зосередитись на розгляді можливостей усунення демотиваційних чинників в системі організації праці державних службовців використовуючи нормативно-правове забезпечення та індивідуальний підхід до організації праці державних службовців.

Література

1. Про затвердження Рекомендацій з організації праці державних службовців в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства праці та соціальної політики України № 55 від 28.01.2005 р. [чинний] / Міністерство праці та соціальної політики України. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua.

2. Про затвердження Типового положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату [Електронний ресурс] : Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 45 від 05.03.2012 р. [чинний] / Національне агентство України з питань державної служби. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.

3. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті [Електронний ресурс] : Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 148 від 20.07.2012 р. [чинний] / Національне агентство України з питань державної служби. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.

4. Тимощук В. Новий закон про державну службу: новели та проблеми [Електронний ресурс] / В. Тимощук, О. Курінний ; Центр політико-правових реформ. — 2012. — Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/publichna-administratsiia/derzhavna-sluzhba/833-2012-02-06-09-03-15.html.

5. Чому потрібен новий закон про державну службу [Електронний ресурс] / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. — Режим доступу : http://www.center.gov.ua/statti/chomu-potriben-noviiy-zakon-pro-derzhavnu-sluzhbu-byurokrat-34-34-vid-23072005.html.

6. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 4050-17 від 17.11.2011 р. [набирає чинності] / Верховна Рада України. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.

7. Мельников О. Ф. Вплив внутрішніх суб'єктивних факторів на ефективність роботи органів виконавчої влади / О. Ф. Мельников // Вісник державної служби України [Текст]. — 2000. — № 4. — С. 75—83.

I. Chornobyl

WORK ORGANIZATION OF PUBLIC SERVANTS AT THE MODERN STAGE

The complex study of work organization of public servants is carried out. The exicisting legislation of work organization of public servants is investigated. The transformation in the public servants' system of views concerning problems in the sphere of work organization at public service is analyzed. The problems and contradictions that prevent the effective work organization at public service are revealed.

Key words: labour management, public servant, public service, organization of workplace, competency profile, managerial skills, demotivative factors.