

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА, СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Оксана Пархоменко-Куцевіл,
кандидат наук з державного управління,
заступник проректора НАДУ

Інноваційна типологізація посад державної служби: обґрунтування та основні характеристики

У статті аналізуються проблеми розподілу посад державної служби, а також пропонується нова класифікація державно-управлінських посад.
Ключові слова: посада, розподіл праці, державні службовці, політики, громадські діячі, службовці місцевого самоврядування.

In the article are analyzed problems of division of positions of public service, and also the new classification of public administration positions is offered.
Key words: position, division of labor, civil servants, politicians, workers of local self-government.

Постановка проблеми. В умовах поглиблення світових глобалізаційних процесів, вибуху інформаційної революції та новітніх технологій збільшуються вимоги до управління суспільними процесами. А це, у свою чергу, підвищує вимоги до управлінських якостей людей, які керують цими процесами.

На сьогодні в державній службі існує нераціональна система розподілу посад, оскільки посади поділені лише за формальною "жорсткою" ієрархією підпорядкування без урахування функціональних навантажень. У зв'язку із цим кадрові технології, які застосовуються для формування апарату державної служби, також не забезпечують ефективність функціонування державної служби.

Так, підготовка державних службовців спрямована на надання фахівцям загального рівня знань. На даний час освіта має моноsegmentний характер, тобто спрямована на підготовку уніфікованих державних службовців, які виконують багато функцій. Однак такий рівень підготовки вже не відповідає сучасним викликам глобального інформаційного суспільства, тому виникла потреба у розробці та застосуванні нової парадигми підготовки державних службовців. Крім того, підготувати

універсальних державних службовців неможливо, оскільки за той короткий термін, що фахівці проходять навчання, неможливо надати всі знання з галузі адміністрування, антикризового та інноваційного управління, інвестиційного менеджменту тощо.

Основними принципами підготовки державних службовців у сучасному суспільстві мають стати індивідуальний та випереджальний підходи, безперервний характер освіти. Крім того, під час підготовки слід враховувати функціональні обов'язки державного службовця, завдання, які він виконуватиме на певній посаді.

Таким чином, новий підхід до організації кадрової роботи у сфері державної служби повинен базуватися на типологізації діяльності державних службовців, а не на класифікації типів чиновників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми класифікації державних службовців розглядають багато вчених, у тому числі В.Авер'янов [4], Г.Атаманчук [1-3], Н.Гончарук [5], С.Дубенко [6; 7], В.Малиновський [9], Н.Нижник [11; 12], О.Оболенський [13; 14], С.Серьогін [15; 16] та ін.

Проте класифікації, запропоновані в сучасній науці, не дають можливості вирішити проблему раціонального розташування кадрів, їх ефективного використання та формування. Раціональне визначення класифікації посад має на меті відокремлення та розподіл посад, де б функціональне навантаження мало схожі риси. Тому серед *невирішених раніше частин загальної проблеми* обґрунтування інноваційного підходу до розподілу посад державної служби.

Основною метою статті є визначення нових критеріїв та підходів до типологізації посад державної служби.

Виклад основного матеріалу. З метою введення нової парадигми щодо застосування кадрових технологій у сфері державної служби слід розробити нову типологізацію державних службовців; підходити до проблеми типологізації державно-управлінської діяльності з урахуванням теорії розподілу праці. Крім того, одним із суттєвих питань у реформуванні державної служби є чіткий, обґрунтований розподіл обов'язків між різними рівнями державних службовців. Тут мається на увазі не розподіл функціональних обов'язків за посадами, а новий підхід, нова парадигма, яка базується на теорії розподілу праці в державній службі. Розподіл праці - це диференціація трудової діяльності, що

приводить до стійкої спеціалізації. Тому далі проаналізуємо розподіл праці на державній службі.

Однак спочатку проаналізуємо класичні теорії розподілу праці. Французький учений та соціолог Е.Дюркгейм виділяв соціальну функцію розподілу праці, яку він бачив у створенні солідарності в суспільстві. Розподіл праці існує для того, щоб зберегти суспільство в умовах диференціації діяльності та збільшення солідарності. У вищих суспільствах потрібно діяльність не лише розширювати, а концентрувати та спеціалізувати. За Е.Дюркгеймом ми повинні обмежити свій горизонт, вибрати певне заняття та віддатися йому цілком, замість того, щоб робити із свого існування якийсь закінчений досконалий витвір мистецтва, який отримує всю свою цінність із самого себе, а не з наданих ним послуг [8, с. 256-309].

З цього випливає, що потрібно удосконалювати професійні навички державних службовців з урахуванням виконуваних ними функцій. Тобто цінність діяльності державного службовця полягає в удосконаленні власних функцій на певному конкретному робочому місці, умінні працювати в команді й виконувати професійно свої обов'язки в цій команді.

За теорією К.Маркса розподіл праці в межах тієї чи іншої нації приводить, передусім, до відокремлення промислової і торгової праці від праці землеробної. Подальший розподіл праці приводить до відокремлення торгової праці від промислової. Одночасно завдяки розподілу праці всередині цих галузей розвиваються різноманітні підрозділи індивідів, що співробітничать у певній галузі праці [10, с. 9].

Розподіл праці дає можливість оптимізувати функції кожного функціонера - державного службовця, більш ретельно сформувати кваліфікаційно-функціональні вимоги до кожної посади.

Таким чином, з точки зору теорії розподілу праці державно-управлінську діяльність державних службовців можна аналізувати: по-перше, за статусом чиновників (державні службовці, службовці місцевого самоврядування, політики, громадські діячі), за видами державної політики (політика управління, політика розвитку, політичне реформування, політика формування громадської думки), за сферами управлінської діяльності (антикризовий менеджмент, інноваційний менеджмент, політичний менеджмент,

інтелектуальний менеджмент), за видами управлінської діяльності (адміністративний менеджмент, менеджмент послуг, експертно-аналітичне забезпечення, демократичне врядування). Такий розподіл праці у сфері державної служби можна зобразити у вигляді матриці (див. таблицю).

Матриця професійного розподілу державно-управлінської діяльності

| Статус | Державні службовці | Службовці місцевого самоврядування | Політики | Громадські діячі | Види державної політики |
|---------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|---|
| Види державної політики | Політика управління | Політика розвитку | Політичне реформування | Політика формування громадської думки | Економічна політика, політика соціального розвитку, політичне реформування, політика у сфері культури |
| Сфера управлінської діяльності | Анти-кризовий менеджмент | Інноваційний менеджмент | Політичний менеджмент | Інтелектуальний менеджмент | |
| Види управлінської діяльності | Адміністративний менеджмент | Менеджмент послуг | Демократичне врядування | Експертно-аналітичне забезпечення | |

Основними видами діяльності державних службовців за статусом є ті, які розташовані під назвами типів чиновників. Тобто державні службовці працюють у політиці управління, основна сфера їх діяльності - антикризовий та адміністративний менеджмент. Службовці місцевого самоврядування працюють у політиці розвитку, основна сфері їх діяльності - інноваційний менеджмент та менеджмент послуг. Політики займаються політичним реформуванням, здійснюють політичний менеджмент та демократичне врядування. Натомість громадські діячі працюють у політиці формування громадської думки, сфера їх діяльності - інтелектуальний менеджмент та експертно-аналітичне забезпечення.

Водночас державні службовці, крім основних (притаманних їм) функцій, можуть виконувати й інші.

Спочатку розглянемо державно-управлінську діяльність державних службовців. Так, основна сфера діяльності державних

службовців (які є адміністраторами в державному управлінні) - адміністративний та антикризовий менеджмент в економічній (соціальній, військовій, охороні здоров'я тощо) сфері державного управління.

Водночас, враховуючи спеціалізацію, різні сфери суспільного виробництва, державний службовець може виконувати функції адміністративного та антикризового менеджменту у сфері надання послуг, тобто регулювати питання виникнення, функціонування та нормативно-правового закріплення надання послуг населенню (виконувати функцію регулятора).

Так, наприклад, державний службовець реалізує експертно-аналітичне забезпечення державної політики демократичного врядування, таким чином здійснює управління проектами (проектна діяльність державного службовця).

Діяльність державного службовця, який забезпечує діяльність керівника органу влади, може розглядатися як експертно-аналітичне забезпечення політичного реформування або економічної політики. Тут ми маємо фахівця, який аналізує підготовлену фаховими підрозділами інформацію та з урахуванням цих матеріалів готує проекти управлінських рішень, що подає на розгляд керівникові.

Державний службовець може також займатися інноваційно-інвестиційним менеджментом у сфері економічної політики демократичного врядування, тобто займатися в межах своїх повноважень питаннями впровадження нових інвестиційних проектів з урахуванням думки громадськості, спрямованих на покращення економічного добробуту держави.

Далі проаналізуємо типологізацію державно-управлінської діяльності службовців місцевого самоврядування. Основну сферу управління службовця місцевого самоврядування з урахуванням його компетенції можна визначити так: інноваційна політика розвитку у сфері надання послуг населенню громади в певному регіоні, оскільки пряме призначення та основна функція службовців місцевого врядування - надання та розширення видів соціальних послуг на регіональному рівні, соціально-економічний розвиток регіону.

Водночас залежно від видів державної політики, управлінської діяльності можна виділити ще такі види державно-управлінської діяльності осіб місцевого самоврядування.

Наприклад, службовці, які реалізують антикризовий та інноваційно-інвестиційний менеджмент у галузі надання послуг. Посадовці місцевих органів влади, які надають послуги населенню із застосуванням інноваційних методів, методів антикризового управління.

Також серед службовців місцевого самоврядування є особи, які займаються аналітичною діяльністю. Їх роботу можна окреслити за такою схемою: інтелектуальний менеджмент - експертно-аналітичне забезпечення - політика соціального розвитку. Це управлінці, які з урахуванням розвитку регіону приймають рішення щодо використання місцевого бюджету на покращення економічного становища даної території, оптимального використання її ресурсів, збільшення обсягів місцевого бюджету тощо.

Крім того, діяльність службовців місцевого самоврядування, які займаються питаннями реалізації державної політики на місцевому рівні, являє собою: політичне реформування - інтелектуальний менеджмент - політика соціального розвитку.

Ще один тип державно-управлінської діяльності осіб місцевого самоврядування: політика соціального розвитку - політика у сфері культури - демократичне врядування. Це службовці, що реалізують політику регіонального розвитку у сфері культури з урахуванням громадських обговорень. Особливо це актуально для регіонів, де мешкають національні меншини і потрібно розвивати культури як українського народу, так і мешканців, які постійно проживають на таких територіях.

Наступний етап аналізу професійного розподілу державно-управлінської діяльності полягає у визначенні типів діяльності політиків. Слід наголосити, що сучасна політична еліта не має спеціальної освіти, зокрема політичної. Саме запропонована теорія розподілу державно-управлінської праці пропонує політикам мати освіту щодо формування політичних рішень, визначення шляхів політичного розвитку держави.

Основним функціональним призначенням політиків є формування політики держави та іміджу країни на світовому рівні, тому їх основна діяльність має такий вигляд: політичне реформування - політичний менеджмент - демократичне врядування. Тобто формування державної політики має відбуватися з урахуванням історичного досвіду країни,

прийнятих попередніх управлінських рішень та на підставі ґрунтовного експертного аналізу.

Крім того, прийняття управлінського рішення завжди пов'язане з громадськими обговореннями, тому до будь-якої діяльності політика також додається компонента демократичного врядування, і його діяльність буде мати такий вигляд: політичне реформування - політичний менеджмент - експертно-аналітичне забезпечення - демократичне врядування.

Чим складніша процедура прийняття рішення щодо формування державної політики, тим складнішого вигляду набуває державно-управлінська діяльність політиків. Визначені вище види державно-управлінської діяльності політиків також не є вичерпними, і залежно від потреб сучасного розвитку суспільства формуватимуться інші формули їх праці.

Наостанок, визначимо види державно-управлінської діяльності громадських діячів, які, до речі, також не мають спеціальної освіти. Основним функціональним призначенням громадських діячів є формування громадської думки щодо управлінських рішень, участь у формуванні проектів управлінських рішень, наголошення на невідкладних заходах щодо зміни ситуації у суспільстві. Тобто громадські діячі є дорадчим інститутом, який може впливати на прийняття управлінських рішень. У більшості випадків громадські обговорення стосуються питань соціального захисту, політики у сфері культури, тому формула державно-управлінської діяльності громадських діячів має такий вигляд: політика формування громадської думки - інтелектуальний менеджмент - експертно-аналітичне забезпечення.

Однак громадські діячі також втручаються і в прийняття політичних рішень, у цьому випадку їх діяльність можна уявити таким чином. Можна привести наступний приклад: громадські обговорення відбуваються і під час прийняття рішення на місцевому рівні, що впливає на спрямованість діяльності громадського діяча: політика соціального розвитку - інтелектуальний менеджмент - демократичне врядування.

При прийнятті рішень щодо реалізації державної політики також враховується громадська думка, тому діяльність громадського діяча в цьому випадку має таку формулу: економічна політика / соціальна політика - військова безпека - інтелектуальний менеджмент - демократичне врядування.

Висновки. Таким чином, були проаналізовані можливі види державно-управлінської діяльності державних службовців, службовців місцевого самоврядування, політичних та громадських діячів.

Враховуючи наведені види державно-управлінської діяльності, пропонуємо кадрові технології до зазначених осіб застосовувати диференційовано: залежно від статусу особи (державні службовці, службовці місцевого самоврядування, політики, громадські діячі), залежно від видів державної політики, менеджменту та управлінської діяльності.

Застосування кадрових технологій вимагає проведення тестування з метою виявлення їх потреб, функціональних обов'язків, проблем у реалізації службовцями власної практичної діяльності.

Така концепція професійного розподілу державно-управлінської діяльності дає змогу полісегментно підходити до підготовки осіб державного управління. Тобто під кожний тип державного службовця мають бути розроблені спеціальні навчальні програми, що давали б змогу відповідному типу чиновників отримувати потрібний їм набір знань, формувати в них лише потрібні навички. Підготовка державних службовців може складатися з двох частин: загальної (для всіх державних службовців незалежно від їх статусу та рангу, категорії) та спеціальної (з урахуванням наведених вище типів державних службовців).

Таким чином, теорія професійного розподілу державно-управлінської діяльності повинна бути фундаментальною під час складання освітніх програм для державних службовців. Водночас розподіл державно-управлінської діяльності дає можливість конкретно підходити до підготовки кожного фахівця у сфері державної служби.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі - слід розробити кадрові технології з метою формування кожного з типів державних службовців.

Список використаних джерел

1. *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы : монография / Г. В. Атаманчук. - М. : Изд-во "РАГС", 2002. - 272 с.

2. *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : монография / Г. В. Атаманчук. М. : Изд-во "РАГС", 2004. - 272 с.

3. *Атаманчук Г. В.* Управление - фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г. В. Атаманчук. - М. : ЗАО "Изд-во "Экономика", 2002. - 567 с.

4. *Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова.* - К. : Видавн. дім "Ін Юре", 1999. - 273 с.

5. *Гончарук Н. Т.* Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 239 с.

6. *Дубенко С. Д.* Державна служба в Україні : навч. посіб. / С. Д. Дубенко. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 166 с.

7. *Дубенко С. Д.* Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко. - К. : Ін Юре, 1999. - 244 с.

8. *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда: метод социологии : пер. с фр. / Э. Дюркгейм. - М. : Наука, 1991. - 414 с.

9. *Малиновський В. Я.* Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. - К. : Атіка, 2003. - 160 с.

10. *Маркс К.* Избранные произведения : в 3 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. - М. : Политиздат, 1983. - Т. 1. - 635 с.

11. *Нижник Н.* Підхід до формування змісту якостей керівника в системі державного управління / Н. Нижник, С. Мосов // Вісн. держ. служби України. - 1999. - № 1. - С. 69-75.

12. *Нижник Н.* Державний службовець: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект) : монографія / Н. Нижник, В. Олуйко, В. Яцюк. - Львів : Вид-во Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2003. - 300 с.

13. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.

14. *Оболенський О. Ю.* Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : монографія / О. Ю. Оболенський. - Хмельницький : Поділля, 1998. - 294 с.

15. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. - 456 с.

16. *Серьогін С. М.* Формування якостей керівника в державному управлінні / С. М. Серьогін // Вісн. НАДУ. - 2003. - № 3. С. 137-147.