УДК 323.3

Ярмистый Н.В.

Административные направления профессиональной деятельности служащих органов публичной власти

В статье рассматриваются основные направления административной деятельности служащих органов публичной власти. Предлагается авторская классификация видов административной деятельности, их роль в повышении профессионального уровня служащих с учетом практического выполнения задач и функций.

Ключевые слова: административная деятельность, виды профессиональной деятельности, рабочее время служащего, повышение профессионального уровня.

Повышение профессионального уровня служащих с учетом практического выполнения задач и функций предполагает изучение организации труда и составляющих рабочего времени служащих, затраты времени на определенные виды деятельности. Работа в органах государственной власти и органах местного самоуправления имеет свои особенности и связана как с профессиональной деятельностью в определенной сфере на общегосударственном и региональном (локальном) уровнях, так и с особенностями административной деятельности органа власти.

В данной статье раскрывается даются характеристика и оценка основных направлений административной деятельности служащих. Для этого проводится анализ нормативных документов, результатов опроса служащих и соответствующей литературы.

В научной литературе существуют различные подходы в понимании понятия административная деятельность органа власти: Атаманчук Г.В., Бакуменко В.Д., Мельник А.Ф. [1 – 3]. Понятие «административная деятельность» более подробно рассматривается в правовой литературе с позиции административного права. В частности Ж.Ведель под административной деятельностью понимает совокупность действий государственных органов, публичных юридических лиц и публичных администраций, урегулированные нормами административного права [4, с. 50 – 54]. В правовой литературе под административной деятельностью понимают издание нормативных и индивидуальных актов в соответствии с нормами административного права или с использованием административно – правовых средств [5, с. 116]. Административная деятельность предполагает определенные правоотношения. В зависимости от выполняемых функций их делят на регулятивные и правоохранительные. К регулятивным отношениям относятся те, которые связаны с реализацией, условно говоря, «положительной» функции административного права. Это организация работы аппарата управления, руководство структурами, удовлетворения запросов граждан и т.п. [6, с. 70]. Некоторые исследователи классификацию функций управления определяют в зависимости от целей управления: целеопределяющие функции (прогнозирование, планирование и т.п.); ресурснообеспечивающие функции (финансирование, стимулирование и т.п.); организационно-регулирующие функции (координация, организация, регулирование, контроль и т.п.); трансформационные функции (проектирование, реорганизация, рационализация и т.п.) [7].

В.Малиновский предлагает разделить функции в системе государственного управления на общие и вспомогательные. К общим функциям государственного управления, которые призваны обеспечивать универсальные виды деятельности субъектов управления, можно отнести следующие: стратегическое планирование, функцию принятия управленческих решений, функцию организации деятельности, функцию мотивации, контрольную функцию. К вспомогательным (обеспечивающих) функциям государственного управления, вытекающих из внутренней технологии управленческой работы, можно отнести управление

человеческими ресурсами, бюджетная функция, юридическая и судебная функция, делопроизводство и документирование, связи с общественностью [8].

Большинство исследователей приходят к выводу, что функции госуправления необходимо разделить на общие, специальные и вспомогательные. В частности, к общим функциям относят: анализ, прогнозирование, планирование, организация, регулирование, работа с персоналом, учет и контроль [9 – 11].

Вместе с тем, основные направления деятельности служащих органов власти определяются нормативно-правовой базой. Нормативные акты центральных органов исполнительной власти регламентируют организационные вопросы внутриведомственного и межведомственного характера; акты местных органов власти, регламенты местных советов и местных государственных администраций, положения о структурных подразделениях исполкомов местных советов, положения об отделах и управлениях местных государственных администраций. Принятие таких актов направлено на обеспечение решения организационных и управленческих вопросов, установление основных принципов административной деятельности, достижение слаженности в действиях подразделений и служащих органов публичной власти.

Согласно Постановлению кабинета министров Украины от 19 сентября 2007 N 1143 об утверждении регламента центрального органа исполнительной власти [9], от 13 мая 2004 № 630 о состоянии исполнительской дисциплины в органах исполнительной власти и мерах по ее укреплению и от 11 декабря 1999 № 2263 об утверждении регламента местной государственной администрации для органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются такие направления административной деятельности: планирование работы, управление персоналом и прохождение государственной службы, организация работы с документами и контроль за их выполнением, организация рассмотрения обращений граждан и проведения личного приема граждан, нормотворческая деятельность и организация правового обеспечения деятельности органов власти, подготовки и проведение совещаний, внесение и рассмотрение проектов распоряжений, взаимоотношения органов власти с другими органами государственной власти и органами местного самоуправления, информационно-аналитическая работа и анализ социально-экономического и общественно-политического положения на соответствующей территории, материально – техническое и хозяйственно-бытовое обеспечение.

В соответствии с Приказом Министерства труда и социальной политики Украины от 28.01.2005 г. № 55 «Об утверждении Рекомендаций по организации работы государственных служащих в органах исполнительной власти» определяются следующие виды работ по функциональным обязанностям служащих:

• организационно-административная работа (работа с подчиненными, проведение и участие в совещаниях, заседаний);

• работа с документами (ознакомление, подготовка предложений, мероприятий, решений, информации и т.п.);

• информационно-статистическая работа (поиск и обработка информационно – статистических материалов);

• техническая работа (проверка подготовленных документов, работа с компьютером и т.д.);

• повышение квалификации (изучение нормативных материалов, специальной литературы и т.д.);

Таким образом, работа в органах государственной власти и органов местного самоуправления имеет свои особенности и связана в первую очередь с накоплением и обработкой потоков служебной информации; большим массивом документооборота и ведением

делопроизводства, необходимостью принятия ответственных решений; работой с подчиненными, проведением организационных, правовых, коммуникативных мероприятий и т.п.

Совокупность служебных отношений предусматривает порядок и правила действий служащих, направленные на решение поставленных задач, определенную организацию труда и деятельность служащих органов государственной исполнительной и представительской власти. Реализация функции организации труда осуществляется в процессе организационной деятельности по определенным направлениям выполнения служебных задач. Организация деятельности с точки зрения функционального распределения и условий труда служащих предполагает выбор рациональной системы и методов труда работников, с учетом стимулирующих мер, то есть определяют такие условия, при которых полностью раскрываются и развиваются способности работников при выполнении конкретных служебных задач. Организация труда предусматривает порядок, правила, нормативно-правовую регламентацию деятельности и выполнение функциональных обязанностей служащих, рациональное распределение и организацию различных видов деятельности служащих по исполнению текущих и перспективных задач органов публичной власти. Таким образом, понятие «организация деятельности служащего» рассматривается как с точки зрения распределения функциональных обязанностей в различных сферах деятельности, так и с точки зрения управленческого процесса на общегосударственном уровне и на уровне аппаратной деятельности служащего. В этом смысле деятельность служащих органов власти необходимо разделить на отраслевую, управленческую и административную.

Отраслевая деятельность зависит от области государственного управления: экономика, финансы, образование, культура, спорт, социальная сфера, внутренняя политика, агропромышленный комплекс, коммунальное хозяйство и т.д. Каждая из этих областей имеет свою специфику и свои правовые, организационные, управленческие особенности. В то же время административная деятельность характерна для всех государственных служащих независимо от отраслевой направленности и должностных лиц органов местного самоуправления. Административная деятельность, с нашей точки зрения, это выполнение наиболее общих служебных задач, связанных с организацией работы органа государственной власти или органа местного самоуправления, нормативно-правовая регламентация управленческой деятельности и служебных отношений.

К составляющим административной деятельности можно отнести:

• нормативное регулирование служебных отношений и организация распорядительных действий, в том числе нормотворческая деятельность и организация правового обеспечения деятельности органов власти;

• организацию работы органа власти и его структурных подразделений, включая такие вопросы, как планирование работы, управление персоналом, вступление и прохождение службы, организация работы с документами и контроль за выполнением, организация работы по обращениям граждан, информационно-аналитическая работа, организация и проведение мероприятий;

• организацию и проведение коммуникативных мероприятий: подготовка и проведение совещаний, заседаний, коллегий; взаимоотношения органов власти с другими органами государственной власти и органами местного самоуправления, встречи с представителями общественности и СМИ;

• материально-техническое и хозяйственно-бытовое обеспечение.

Таким образом, административная деятельность предполагает организацию работы служащих по определенным направлениям служебной деятельности, которые характерны для всех служащих независимо от отраслевой принадлежности и являются одними из функциональных обязанностей. Основное содержание административной деятельности заключается в регламентации и организации внутренней работы органа власти. Поэтому целесооб-

разно дать обобщающее определение данного понятия, которое будет использоваться в данномм контексте: **административная деятельность органов власти – это нормативно-правовая регламентация и организация работы служащих по выполнению должностных обязанностей, связанных с функционированием органа власти как самоорганизующейся системы.**

Вопросы организации административной деятельности служащих органов публичной власти подтверждаются отдельными исследованиями. По результатам экспертного исследования по видам и затратам времени на различные направления деятельности служащих было установлено, что основные затраты рабочего времени связаны с работой с документами, а также с поиском необходимой информации. На эти два вида деятельности расходуется 1/ 3 всего рабочего времени (табл. 1).

Таблица 1

Средние значения затрат времени по видам деятельности
(оценки осуществлялись в %% относительно фонда рабочего времени)

Основные виды деятельности			
	Руководители	**Специалисты**	**Всего %**
Работа с кадрами (персоналом)	**11,6**	5,8	7,6
Организация работы с подчиненными	7,4	7,6	7,5
Аналитическая работа	7,0	**8,2**	7,8
Сбор и обработка служебной информации	**13,7**	**9,8**	**11,0**
Работа с документами	**15,1**	**24,5**	**21,7**
Организационная работа	**10,8**	6,6	7,9
Работа с посетителями	**9,9**	5,6	7,0
Техническая работа	5,3	6,1	5,9
Общение с руководством	5,2	7,2	6,6
Регламентные перерывы	4,6	4,7	4,7
Время для решения личных вопросов	3,6	6,2	5,4
Время для передвижения к другим организациям	5,8	**7,8**	7,1
Всего %%	**100,0**	**100,0**	**100,0**

В затратах рабочего времени между руководителями и специалистами наблюдаются некоторые различия. У специалистов основными видами деятельности являются расходы на работу с документами, сбор и обработку информации, аналитическую работу, посещение других организаций. На эти четыре вида деятельности специалисты тратят 50% своего рабочего времени.

У руководителей основная часть рабочего времени тратится на работу с кадрами, сбор информации, работу с документами, организационную работу и на работу с посетителями. На эти пять видов деятельности расходуется 60% от общего фонда рабочего времени. Аналитическая работа в руководителей занимает 7% от общего фонда рабочего времени. Затраты времени на техническую работу как у руководителей, так и у специалистов незначительные.

Общие направления административной деятельности предусматривают различные виды работ. На проведение экспертной оценки рабочего времени служащего тратится больше времени на копирование, размножение, доставкуу документов (37.1 %), а также на

такие виды работ, как организация рабочего места, настройка технических средств, передача телефонограмм, факсов, e-mail. Среди времени, выделяемого для отдыха, указаны обед, время на личные нужды, отдых.

Функциональные виды административной деятельности служащих органов государственной власти и органов местного самоуправления можно разделить на пять групп: информационно-документальную, организационно-кадровую, аналитически-информационную, организационно-административную и финансово-хозяйственную.

Первый информационно-документальный вид деятельности служащих занимает 33% от общего фонда рабочего времени и подтверждает бюрократические принципы деятельности органов власти, при которых работа с информацией и документами является основой функционирования органов власти. Больше всего времени служащих занимает работа с документами. Работа с документами включает полный цикл ведения делопроизводства: прием, регистрацию и ознакомления с документом; согласование и контроль за исполнением документов; архивирование и т.д. По результатам экспертного опроса значительная часть рабочего времени служащие тратят на ознакомление с документами, контроль за движением и исполнением документов. Весь цикл административной работы в системе государственной службы и службы в органах самоуправления регламентирован соответствующими нормативно-правовыми актами, в той или иной степени связан с формированием и потоком различных видов служебных документов.

Еще одним направлением административной работы является сбор и обработка служебной информации, которая предусматривает получение информации с помощью телефона, компьютера, соответствующих документов, личных контактов, а также обработку и ее хранение. В соответствии с законами Украины «О государственной службе», «Об информации», «Доступ к публичной информации» и других нормативно-правовых актов определяются основные требования работеы с информацией в системе органов власти. Практически каждый вид деятельности служащего связан с получением, обработкой, передачей и хранением при необходимости определенной служебной информации. Больше всего времени служащими тратится на сбор, получение информации с помощью компьютера и телефона. В меньшей степени тратится время на подготовку информации для хранения, обработку информации для ее анализа.

Важным видом административной деятельности является организационно-кадровая работа, в которую входят такие виды – кадровая работа с персоналом, организация работы с подчиненными, работа с посетителями, работа с руководством. Значительная часть рабочего времени (до 25% всего рабочего времени) тратится на контроль за действиями сотрудников и выполнением ими поручений, предоставление объяснений, советов, замечаний, получение заданий и отчетность по выполнению полученных заданий. В меньшей степени (до 19% от всего рабочего времени) время тратится на контроль за использованием рабочего времени служащими, встречи с официальными организациями и с гражданами, определение обязанностей и постановка задач сотрудникам проведение заседаний с сотрудниками. Еще в меньшей степени (до 15% от всего рабочего времени) служащие тратят время на решение социально-индивидуальных потребностей, установление рабочего делового климата, проведение аттестации и оценки работы сотрудников, принятие решений относительно карьерного роста служащих, ведение личных дел.

Организационно-административная работа (8% от всех видов деятельности) в органах публичной власти предусматривает общие направления организационной деятельности: планирование, подготовка распорядительных документов, контроль, организация совещаний, заседаний, организация мероприятий и т.д.. За данными экспертного опроса больше времени в организационной работе служащие тратят на решение финансовых, материаль-

ных вопросов принятых решений (24,2%). Значительная часть времени тратится на планирование работы (18.4 %), а также на подготовку и контроль управленческих решений (14%).

Аналитически-информационный вид служебной деятельности направлен на сбор и анализ необходимой информации. Основная часть рабочего времени за этим видом деятельности расходуется на сбор и оформление результатов. Почти в равной степени (15 – 18%%) требуют такие виды аналитическо-информационной работы, как определение цели, направлений, методов, формы, осуществление анализа, формирование суждений и выводов; формулирование предложений, решений по результатам анализа. Затраты времени на получение информации (от 20 до 30%%) составляют чтение и просмотр документов; переговоры путем непосредственного общения и телефонных разговоров. Остальные методы – просмотр печатных изданий, поиск в Internet-е, e-mail переписки почти в одинаковой мере используются служащими.

Данные исследования подтверждают закономерные процессы затраты времени по месту осуществления функций. В среднем около 70% времени тратится на работу в своем органе и осуществление внутренних контактов (предоставление, получение, согласование документов) и 30% на осуществление внешних контактов вне своего подразделения (поиск информации, предоставление, получение, согласование документов, проведение совместных заседаний, совещаний).

Экспертный опрос подтверждает приоритетное направление административной деятельности – делопроизводство. Документальное обеспечение работы органов власти составляет от 30 до 60% рабочего времени. В меньшей степени тратится время в системе публичной службы на работу с сотрудниками, посетителями, на решение технических вопросов.

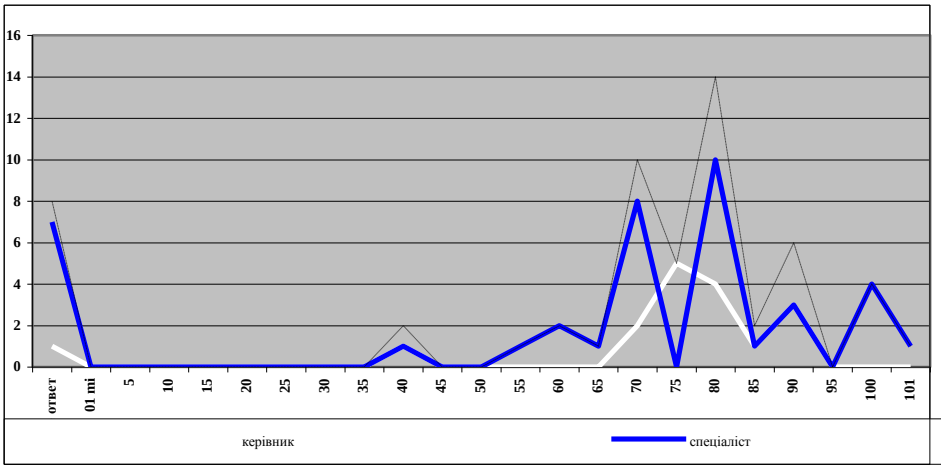
В затратах рабочего времени между руководителями и специалистами наблюдаются некоторые различия. У специалистов основными являются расходы времени на работу с документами, сбор и обработку информации, аналитическую работу, посещение различных организаций. На эти четыре вида деятельности специалисты тратят 50% своего рабочего времени. У руководителей – на работу с кадрами, на сбор информации и на работу с документами, а также на организационную работу и на работу с посетителями. На эти пять видов деятельности расходуется 60% рабочего времени. Аналитическая работа у руководителей занимает 7 % от общего фонда рабочего времени. Затраты времени на техническую работу как у руководителей, так и у специалистов незначительные.

Важным вопросом при организации труда государственного служащего является уровень эффективности использования рабочего времени по группам видов деятельности (график 1). Полученные данные свидетельствуют, что эффективность использования рабочего времени, за самооценкой служащих, составляет, примерно 75%. Основной диапазон эффективности лежит в пределах 70-80 %. Отдельные виды работ зачастую занимают: 1) до 5% от фонда рабочего времени (30 минут), 2) 5-10 % (60 минут), 3) 15-20 % (108 минут). Расходы такой продолжительности для выполнения отдельных работ (действий) составляют 75% от всего числа затрат времени, имеющих различную продолжительность. Различия по длительности действий (с данной частотой) между руководителями и служащими хотя и существуют, но несущественные.

Представленные данные можно понимать и так – четверть рабочего времени служащих используется неэффективно. Очевидно, что при любых условиях 100% эффективность недостижима. В связи с этим встает вопрос об оптимальном значении эффективности использования рабочего времени и способах его определения для специфических условий деятельности государственных служащих.

График 1

Оценки эффективности использования рабочего времени
(количество ответов по интервальным группам)



Существуют оценки, в которых эффективность использования рабочего времени оценивается только в 40%. Многие служащие не смогли оценить эффективность использования своего рабочего времени. Одна из причин этого, в отсутствии у них информации о том, в какой мере выполняемая ими работа действительно способствует решению реальных проблем территории и тех вопросов, на решение которых направлена их конкретная деятельность.

Полученные результаты могут рассматриваться как возможная структура расходов времени государственного служащего, определяющие тенденции в реальном расходе служебного времени. Дальнейшее исследование составляющих организации труда государственных служащих будет способствовать изменению политики работы с персоналом, более эффективному использованию рабочего времени служащими органов государственной исполнительной власти.

Административная деятельность государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления предусматривает различные виды работ, нормативно регламентированные соответствующими актами. Основные направления административной работы служащих носят общий характер и находятся в пределах функциональных обязанностей служащих независимо от отраслевой принадлежности или органа публичной власти. Более того, можно утверждать, что административная деятельность является функциональной основой работы служащих в органах власти. С этой точки зрения повышение профессионального уровня служащих необходимо рассматривать в соответствии с направлениями служебной деятельности, а весь учебный процесс строить согласно потребностям административного и функционального цикла органа власти.

Литература

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. М.: ОАО "НПО"Экономика", 2000.

2. Бакуменко В.Д. Державне управління: основи теорії, історія і практика : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа, Г. І. Арабаджи // За. заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009.

3. Мельник А.Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна // За заг. ред.. А. Ф. Мельник. К. : Знання, 2009.

4. Ведель Ж. Административное право Франции. Пер. Л.М. Энтин; ред. М.А. Крутоголов. М.: Прогресс, 1973.

5. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій. К.: Вентурі, 1998.

6. Адміністративне право України : Підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003.

7. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у 2 т. Т.2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б.Аверянов (голова) та ін. К.: Юрид.думка, 2005.

8. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. Вид. 2-ге, К.: Атіка, 2003.

9. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика: Монографія / В.Б. Авер'янов, В. В. Цвєтков, В. М. Шаповал та ін. // Ред. В. Б. Авер'янов. К.: Юрінком Інтер, 1998.

10. Адміністративне право України: Підручник/ Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007.

11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. К.: Факт, 2003.

УДК 339.92

Курников Е.В.

Морское базирование управляющих центров ТНК: проблемы и перспективы

В статье проанализированы различные аспекты обеспечения независимости управленческих структур ТНК от внешнего воздействия в условиях разрастания противоречий между ними и государствами. Кроме того, предложен механизм использования в этих целях морского размещения подразделений международных корпораций.

Ключевые слова: ТНК, национальные государства, плавучая платформа, морское право.

В условиях нарастающей глобализации и унификации элементов мирового хозяйства особую значимость приобретают вопросы управления глобальными экономическими системами, постепенно приходящими на смену суверенным экономикам. Специфика такого управления на современном этапе выражается в необходимости размещать основные организационные и производственные структуры в базовых национальных государствах и, следовательно, подчинять их требованиям национального законодательства.

Логика развития крупных транснациональных корпораций (ТНК) давно привела к необходимости рассредоточения основных управленческих структур по разным странам мира и предложила новые формы организации глобальных бизнес-процессов. Тем не менее, на данный момент времени существуют значительные противоречия между глобальными интересами ТНК и политикой государств, выраженной в законах. «Основной признак ТНК – глобальность» [12]. Возможные пути разрешения проблем в отношениях государств и ТНК достаточно многочисленны, но представляется целесообразным рассмотреть некоторые нестандартные альтернативы в этой области.

Вопросы вариативности дальнейшего развития транснациональных корпораций, перспектив их взаимодействия с государствами достаточно широко обсуждались в научной литературе и привели к формированию нескольких основных направлений научной мысли в