

УДК: 35::351,351.8

Наталія ЛИПОВСЬКА

доктор наук з державного управління, професор, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» (Дніпро, Україна), e-mail: Lypovska.N@ntmu.one
ORCID: 0000-0002-9288-4733

Ірина ХОЖИЛО

доктор наук з державного управління, професор, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» (Дніпро, Україна), e-mail: Khozhylo.I.I@ntmu.one
ORCID: 0000-0002-9288-4733

Бібліографічний опис статті: Липовська, Н., Хожило, І. (2023). Соціальні чинники ефективності професійної діяльності публічних службовців. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 2, 56–60, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-2-7>

СОЦІАЛЬНІ ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті проаналізовано соціальні чинники ефективності публічної служби та запропоновано підхід до їх класифікації. Об'єктивно задані соціальні чинники розглядаються з позиції їхньої визначеної ієрархії, що обумовлена рівнем їхнього впливу на публічну службу.

Авторки визначають вищий рівень реалізації соціальних чинників як загальносоціальний та доводять, що провідним загальносоціальним чинником є громадська думка, яка виступає мірилом відповідності результатів функціонування публічної служби реальним потребам і інтересам громадян.

Наголошено на важливу роль у формуванні позитивного відношення громадян до діяльності державних структур морального чинника.

Виділено роль соціального контролю серед загальносоціальних чинників ефективності публічної служби. Підкреслено вплив демократизму публічної служби на рівень її ефективності.

На думку авторок, найбільш важливим соціальним чинником організаційного рівня публічної служби варто вважати якість проведення кадрової політики. Екосистема управління персоналом забезпечує формування оптимального стилю керівництва, морально-психологічного клімату в колективі, внутрішньоорганізаційного контролю, професійної культури чиновників, плануванні і реалізації посадової кар'єри, виховання високо моральної особистості публічного службовця, високо відповідальної за виконання свого професійного обов'язку – служіння людям. Розглянуто організаційні соціальні чинники ефективності публічної служби.

Участь публічних службовців у виробленні і прийнятті управлінських рішень є одним з необхідних демократичних чинників ефективності публічної служби. Вона формує в працівників особисту зацікавленість справами трудового колективу, високу відповідальність, сумлінність, приводить до дієвих рішень, поліпшення організації праці, усунення недоліків, найбільшій оперативності і доцільності рішень.

Ключові слова: публічна служба, публічні службовці, ефективність публічної служби, управління персоналом, соціальні чинники, професійна діяльність.

Nataliia LYPOVSKA

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Dnipro University of Technology (Dnipro, Ukraine), e-mail: Lypovska.N@ntmu.one
ORCID: 0000-0002-9288-4733

Iryna KHOZHYLO

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Dnipro University of Technology (Dnipro, Ukraine), e-mail: Khozhylo.I.I@ntmu.one
ORCID: 0000-0002-9288-4733

To cite this article: Lypovska, N., Khozhylo, I. (2023). Sotsialni chynnyky efektyvnosti profesiinnoi diialnosti publichnykh sluzhbovtiv [Social factors of efficiency of professional activities of public servants]. *Public Administration and Local Government*, 2, 56–60, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-2-7>

SOCIAL FACTORS OF EFFICIENCY OF PROFESSIONAL ACTIVITIES OF PUBLIC SERVANTS

The article analyzes the social factors of public service efficiency and proposes an approach to their classification. Objectively defined social factors are considered from the position of their defined hierarchy, which is determined by the level of their influence on the public service.

The authors define the highest level of implementation of social factors as general social and prove that the leading general social factor is public opinion, which acts as a measure of compliance of the results of the functioning of the public service with the real needs and interests of citizens.

The important role of the moral factor in the formation of a positive attitude of citizens to the activities of state structures is emphasized.

The role of social control among general social factors of public service efficiency is highlighted. The influence of the democracy of the public service on the level of its efficiency is emphasized.

According to the authors, the most important social factor at the organizational level of the public service should be considered the quality of personnel policy implementation. The personnel management ecosystem ensures the formation of an optimal leadership style, moral and psychological climate in the team, intra-organizational control, professional culture of officials, planning and implementation of official careers, education of a highly moral personality of a public servant, highly responsible for the fulfillment of his professional duty – service to people. The organizational social factors of public service efficiency are considered.

The participation of public servants in the development and adoption of management decisions is one of the necessary democratic factors of the effectiveness of public service. It forms in employees a personal interest in the affairs of the work team, high responsibility, conscientiousness, leads to effective decisions, improvement of work organization, elimination of shortcomings, maximum efficiency and expediency of decisions.

Key words: public service, public employees, efficiency of public service, personnel management, social factors, professional activity.

Актуальність проблеми. Після вісімнадцяти місяців війни збільшується загроза консолідованості українського суспільства, кричущі корупційні скандали обумовлюють зниження довіри громадян до публічних службовців. Ще у березні 2023 р., згідно з даними опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова, більшість респондентів висловлюють недовіру державному апарату (чиновникам), яким не довіряють 64%, політичним партіям – 63%, судам (судовій системі загалом) – 59% опитаних, Верховній Раді – 51% (ЗСУ очолюють рейтинг довіри українців – опитування, 2023). Напевно, викриття Л. Марченко, А. Гунька, Ю. Арістова, «справи воєнкомів» ще більше посилюють антирейтинг публічних службовців. Але останні заяви посадовців про тривалу війну і заклики до збереження стійкості та згуртованості обумовлюють пошук відповідей на запитання про забезпечення ефективності публічної служби в тих надскладних умовах, в яких перебуває держава через безпрецедентно агресивні руйнівні дії держави-терориста.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові публікації, в яких порушуються проблеми ефективності публічної служби налічують доволі значний перелік відомих українських дослідників. Серед них слід назвати Ю. Битяка (2018), Р. Войтович та П. Ворону (2018), В. Малиновського (2018), Г. Сабодоша, Є. Сивака, О. Харченка (2020), С. Серьогіна (2017) та ін. В цих роботах аналізуються проблеми та перешкоди, а також

можливості підвищення ефективності публічної служби. Зокрема, «основними проблемами, які стоять перед органами публічної служби, є: відсутність, або декларативність правових норм, що регулюють соціально-трудова, кадрові відносини, в тому числі необхідність невідкладної розробки науково обґрунтованої і легітимної концепції державної кадрової політики, широке використання сучасних кадрових технологій, підвищення ефективності та результативності кадрової діяльності органів державної влади; відсутність дієвого, наділеного розпорядчими повноваженнями органу управління персоналом публічної служби; низький управлінський статус і компетентність кадрових служб державних органів, фактично одноосібне вирішення керівником усіх кадрових проблем; підвищення авторитету публічної служби у суспільстві, соціальна захищеність і грошове утримання державних службовців; управління кадровими процесами в органах державної влади носить нормативно-правовий характер, проте механізми, що регулюють кадрові процеси та відносини на державній службі, організація управління персоналом державних органів охоплюють лише окремі аспекти і нерідко мають декларативний характер» (Авербух, Сухорукова, 2022).

Однак проблематика соціальної обумовленості ефективності публічної служби зустрічається досить рідко в полі вітчизняного наукового дискурсу. Все вищезначене підтверджує необхідність здійснення такого дослідження.

Визначення мети дослідження. Метою роботи є аналіз та класифікація соціальних чинників ефективності публічної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективне функціонування публічної служби залежить від багатьох умов і чинників різного походження. Виявлення джерел підвищення результативності професійної діяльності публічних службовців та їхнє раціональне використання є одним з центральних завдань публічної служби. Існує низка чинників, які впливають на ефективність трудової діяльності. До них належать: техніко-технологічні, організаційно-управлінські, економічні і власне соціальні чинники.

В основі соціальних детермінант трудової діяльності лежить людина та її визначені властивості. Саме вони і складають ядро цих чинників. Таким чином, під соціальними чинниками ефективності праці варто мати на увазі чинники, що визначають трудовий потенціал окремих працівників, їхніх груп, умови його формування, використання і відтворення (Студенець, 2018, с. 80).

Під трудовим потенціалом ми будемо розглядати цілісну сукупність тих властивостей (якостей) особистості працівника, що впливають на результативність його трудової діяльності.

Специфіка публічної служби накладає свій відбиток і на сукупність соціальних чинників, що обумовлюють ефективність праці публічних службовців. Тому, з огляду на особливості професійної діяльності чиновників, можна запропонувати і відповідний підхід до класифікації соціальних чинників публічної служби.

У цій класифікації соціальні чинники будемо розглядати у двох аспектах. З одного боку, як об'єктивно задані умови, стимули стосовно особистості публічного службовця. З іншого боку, як суб'єктивні характеристики її трудового потенціалу. Зовнішні, стосовно публічного службовця, умови відіграють досить вирішальне значення в ефективному функціонуванні публічної служби, тому що саме вони визначають ступінь використання, розвитку і відтворення трудового потенціалу особистості публічних службовців. Однак, якщо особистісні характеристики трудового потенціалу чиновників, у свою чергу, не будуть відповідати базовим вимогам їхньої професійно-трудової діяльності, то ніякі, навіть ідеальні умови організації праці не зможуть повною мірою сприяти підвищенню продуктивності роботи кадрів публічної служби.

Об'єктивно задані соціальні чинники варто розглядати з позиції їхньої визначеної ієрархії, що обумовлена рівнем їхнього впливу на публічну службу.

Через те, що базовою метою професійно-трудової діяльності публічних службовців є служіння загальним інтересам суспільства, громадян і соціальних груп, то вищий рівень реалізації соціальних чинників варто позначити як загально-соціальний рівень.

Отже, провідним загально-соціальним чинником, на нашу думку, є громадська думка. Відношення населення до діяльності державної влади є важливим індикатором результативності публічної служби. Думка громадянського суспільства власне кажучи виступає мірилом відповідності результатів функціонування публічної служби реальним потребам і інтересам громадян. У ситуації існування суспільної напруженості, обумовленої, приміром, затяжною війною, обтяженою глибокою соціально-економічною кризою, переважаючим стає негативне відношення громадян до дій правлячої еліти, включаючи і публічних службовців. З одного боку, це негативно позначається на продуктивності публічної служби навіть тільки з погляду підвищення витрат на мінімізацію таких негативних ефектів, з іншого боку – говорить про слабе виконання нею своїх функцій.

Сприйняття суспільством діяльності державних органів, публічних службовців знаходить своє вираження в політичних пристрастях громадян, у підтримці і виборі тих або інших політичних лідерів. Політичні керівники, щоб залишитися у влади, повинні прагнути до виконання волі своїх виборців. Це знаходить своє відображення у формуванні визначеного політичного курсу і забезпечення його виконання в сфері публічної служби. У свою чергу, публічні службовці зобов'язані зберігати політичну лояльність і відповідати основному політичному курсу своїх керівників, хоча б тому, що від цього буде залежати заняття ними тієї або іншої посади в органах влади. Ця обставина є важливою умовою ефективності діяльності публічних службовців. Стало бути, у цьому і виявляється вплив громадської думки на продуктивність публічної служби.

Важливу роль у формуванні позитивного відношення громадян до діяльності державних структур грає моральний чинник. Моральна оцінка населенням діяльності державно-адміністративного апарату виходить насамперед з того, якими особистісними духовно-моральними якостями володіють публічні службовці й якою мірою вони прагнуть до захисту економічних, соціальних, культурних, індивідуальних і інших інтересів людей. Низький моральний рівень чиновників: бюрократизм; байдужне, неповажне відношення до людей, відірваність

від народу; прагнення використовувати свою роботу в корисливих цілях; хабарництво, корупційність; імітація бурхливої діяльності; зневага до законів – багато в чому визначає і якість функціонування державних установ. Негативна моральна оцінка, здебільшого громадянського суспільства, роботи державних структур, негативно позначається на авторитетності публічних службовців та їх управлінських впливів.

Наразі ці небезпечні нарративи стрімко поширюються в мережевих спільнотах, що власне і впливає на зазначений рівень довіри до публічних службовців. Проте, незважаючи на громадський осуд та рішуче несприйняття Президентом України В. Зеленським вищезгаданих ганебних вчинків деяких представників влади, майже щотижня викриваються нові негативні факти.

Це може мати зворотній вплив на суспільство, адже за визначенням поведінка еліти має бути прикладом для суспільства. Отже, будь-яким, можливо навіть благим діям чиновників, у разі випадку, буде протистояти мирний саботаж з боку населення. Що, саме собою зрозуміло, «сприятливо» відіб'ється на ефективності роботи державних організацій та їхніх працівників.

Отже, ігнорування цієї ситуації може привести до значних репутаційних втрат інституційного рівня як всередині країни, так і у міжнародному вимірі та серйозно зашкодити нашому поступу до Перемоги.

Серед наступних загально-соціальних чинників ефективності публічної служби можна виділити громадський контроль. Громадський контроль є формою зворотного зв'язку громадянського суспільства з державою. Він виявляється в контролі за станом публічної служби, за відповідністю діяльності державних посадових осіб вимогам, пропонованим до них державою, забезпечених інтересами населення, і закріплених у законах і нормативних актах. Наявність громадського контролю, а також форм його прояву, говорить про рівень демократизації суспільства. Забезпеченість гарантій одержання громадянами достовірної і за можливістю більш повної інформації про діяльність владних структур усіх рівнів безумовно є тим мінімумом, що здатний підвищити результативність професійної діяльності публічних службовців. Якщо у громадянського суспільства буде хоч невелика можливість контролювати якість управлінської діяльності публічних службовців, її відповідність нормам права, то чиновники будуть змушені у своїй роботі більш повно враховувати реальні інтереси громадян. Якраз завдяки рішучому вияву громадського контролю, моні-

торингу способу життя депутатів та посадовців з боку не тільки правоохоронних органів, а й громадських інституцій та журналістів, вдалося викрити деякі корупційні схеми.

Ще одним важливим джерелом ефективної публічної служби, що тісно переплітається з попередніми чинниками, є рівень її демократизму. Найбільш важливими його проявами варто вважати, по-перше, прозорість державних структур, по-друге, можливість громадян брати участь у державному управлінні. Відкритість публічної служби може бути здійснена лише при наявності незалежних від бюрократичного апарата джерел інформації (Мосора, 2018, с. 465). У цьому зв'язку необхідна відсутність монопольного права на використання масмедіа: наявність альтернативних органів друку, радіо, телебачення, глобальних комп'ютерних мереж. Звичайно, під час війни мають застосовуватись принципи інформаційної безпеки, проте питання «Єдиного телемарафону» все більше дискутується в суспільстві.

Наступний рівень функціонування соціальних чинників можна позначити як організаційний або колективістський. Цей момент особливо важливий у контексті успішного функціонування публічної служби, у розумінні того, що він зможе реалізуватися лише у випадку відсутності неузгодженості цілей колективів публічних службовців і суспільства.

Найбільш важливим соціальним чинником організаційного рівня публічної служби варто вважати якість проведення кадрової політики. Зростаюча роль особистості працівника, значення його мотиваційних настанов, уміння їх формувати і спрямовувати відповідно до завдань, що постають перед організацією повинні складати основу концепції управління персоналом сучасної публічної служби. Більш того на сьогодні управління персоналом державних організацій доцільно вважати базовим, інтеграційним джерелом підвищення ефективності професійної діяльності службовців. Робота з кадрами не повинна обмежуватись традиційними плануванням чисельності персоналу, його оцінкою, доборою, підготовкою і перепідготовкою, підвищенням кваліфікації тощо. Кадровий менеджмент зобов'язаний активно брати участь у формуванні оптимального стилю керівництва, морально-психологічного клімату в колективі, внутрішньоорганізаційного контролю, професійної культури чиновників, плануванні і реалізації посадової кар'єри, вихованні високо моральної особистості публічного службовця, високо відповідальної за виконання свого професійного обов'язку – служіння людям.

Значимість професійної компетентності обумовлена тим, що вона необхідна і як правило, властива тим професіям і спеціальностям, які відрізняються високою складністю, соціальною і професійною значимістю. До таких професій, безсумнівно, відноситься публічна служба.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, як бачимо, на публічного службовця і його професійно-трудова діяльність, її результативність впливає

велика і складна кількість взаємозалежних об'єктивно і суб'єктивно заданих, стосовно особистості службовця, соціальних чинників, значна кількість яких була розглянута вище. Тому однією з основних задач публічної служби є комплексний облік і активне використання необхідного потенціалу усіх чинників. Що безумовно, повинне сприяти підвищенню ефективності функціонування органів державної влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. ЗСУ очолюють рейтинг довіри українців – опитування. 15 березня 2023 р. <https://www.radiosvoboda.org/a/news-opytuvannia-dovira-zsu/32319880.html>
2. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Федчишин С. А. Публічна служба: посіб. для підгот. до іспиту / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 260 с.
3. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
4. Сабашош, Г. О., Сивак, Є. І., & Харченко, О. В. (2020). Умови застосування ефективної публічної служби в Україні. *Вчені записки Університету «КРОК»*, 1 (57), 85-93. <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2020-57-85-93>
5. Публічна служба: системна парадигма: кол. монограф. / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.
6. Авербух, Г. М., & Сухорукова, А. Л. (2022). Шляхи підвищення ефективності та дієвості механізмів управління персоналом публічної служби в контексті європейської інтеграції. *Публічне урядування*, 3 (28), 10-16. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-1](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-1)
7. Студенець В. О. Соціальні чинники ефективності трудової діяльності: сутність і тенденції розвитку. *Регіональна економіка* 2020, №4. 79-85. <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2020-4-10>
8. Мосора Л. С. Відкритість як критерій оцінки якості функціонування державної служби. *Молодий вчений*. 2018. № 1(1). 464-467. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_1\(1\)_110](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_1(1)_110).

REFERENCES:

1. ZSU ocholiuiut reitynh doviry ukraintsiv – opytuvannia (2023). [The Armed Forces lead the rating of trust of Ukrainians – survey]. Retrieved from: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-opytuvannia-dovira-zsu/32319880.html> [in Ukrainian]
2. Bytiak, Yu.P., Matiukhina, N.P., & Fedchyshyn, S. A. (2018). *Publichna sluzhba: posib. dlia pidhot. do ispytu [Public service: manual. for preparation before the exam]*. (Matiukhina N.P. Eds.). Kharkiv : Pravo. 260. [in Ukrainian]
3. Malynovskyi, V.Ya. (2018). *Publichna sluzhba v Ukraini [Public service in Ukraine]*. Kyiv: Vydavnychiy dim «Kondor». 312. [in Ukrainian]
4. Sabadosh, H.O., Syvak, Ye.I., & Kharchenko, O.V. (2020). Umovy zastosuvannia efektyvnoi publichnoi sluzhby v Ukraini [Terms of use of effective public service in Ukraine]. *Vcheni zapysky Universytetu «KROK» [Scientific notes of the University "KROK"]*, 1 (57), 85-93. <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2020-57-85-93> [in Ukrainian]
5. Vashchenko, K.O., Serohin, S.M., Borodin, Ye.I., Lypovska, N.A., & Sorokina, N.H. (2017). *Publichna sluzhba: systemna paradyhma [Public service: system paradigm]*. (Serohin S.M. Eds.). Dnipro : DRIDU NADU. 256. [in Ukrainian]
6. Averbukh, H.M., & Sukhorukova, A.L. (2022). Shliakhy pidvyshchennia efektyvnosti ta diievosti mekhanizmiv upravlinnia personalom publichnoi sluzhby v konteksti yevropeiskoi intehratsii [Ways to improve the efficiency and effectiveness of public service personnel management mechanisms in the context of European integration]. *Publichne uriaduvannia [Public Administration]*, 3 (28), 10-16. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-1](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-1) [in Ukrainian]
7. Studenets, V.O. (2020). Sotsialni chynnyky efektyvnosti trudovoi diialnosti: sutnist i tendentsii rozvytku [Social factors of the efficiency of labor activity: essence and development trends.]. *Rehionalna ekonomika – Regional economy*, 4. 79-85. <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2020-4-10/> [in Ukrainian]
8. Mosora, L.S. (2018). Vidkrytist yak kryterii otsinky yakosti funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby [Openness as a criterion for assessing the quality of the functioning of the civil service]. *Molodyi vchenyi – A young scientist*, 1(1). 464-467. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_1\(1\)_110](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_1(1)_110). [in Ukrainian]