

*П.П. Білик*, канд. юрид. наук, доцент  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова  
кафедра адміністративного та господарського права  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

## **СТАТУС КЕРІВНИКА В АПАРАТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Стаття присвячена визначенню складності правового статусу керівника в органах державного управління. Висвітлюється комплекс внутрішньо організаційних та зовнішньо управлінських повноважень і форми та методи їх реалізації. Увага приділена і формуванню стилю управління як однієї із необхідних якостей керівника.

**Ключові слова:** апарат управління, керівник, державне управління, правове забезпечення, повноваження, стиль управління, форми та методи управління.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах, коли об'єктивно трансформуються встановлені протягом тривалого часу засади державотворення, підвищені вимоги повинні висуватися до порядку організації та забезпечення функціонування апарату державного управління, його органів та, безумовно, до професійного рівня та кваліфікації посадових осіб цих органів. Це пояснюється тим, що саме через повсякденну практичну діяльність цих посадових осіб здійснюється державно-управлінський, впорядковувачий вплив на всі найважливіші суспільні відносини. Але й сам керівник, навіть найпрофесійніший, без належного правового регулювання його статусу та засад діяльності, форм та методів такої діяльності, без законодавчо визначеної функціонально-компетенційної складової, навряд чи здатен буде ефективно реалізовувати ту мету, яка на нього та на керований ним орган чи структуру в державному управлінні покладається. Тому в даному випадку йдеться про підвищення вимог двох порядків: по-перше, – вимог законодавства до керівних кадрів в органах публічної адміністрації (державного управління), і, по-друге, до структури та достатності самого законодавства щодо статусу керівних кадрів в апараті держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Доктринальною розробкою питань правового статусу керівника в органах виконавчої влади (державного управління) займалися не багато радянських та українських вчених, спеціалістів державного управління. Так, 1988 року вийшла колективна робота «Керівник в апараті державного управління (організаційно-правові проблеми)», перед тим 1984 року вийшла праця О. М. Омарова «Руководитель: размышления о стиле управления». Певні питання визначення статусу керівника органу державного управління знайшли відображення свого часу в роботах Н. О. Армаш, Д. М. Бахраха, А. С. Васильєва, В. С. Кабакова, М. П. Орзіха, Ю. О. Розенбаума, О. Г. Тиковенко, В. В. Цветкова та ін. Сьогодні питання правового статусу керівника органу державного управління відображені в роботах, які видані друком за загальною редакцією В. Б. Авер'янова, а також в роботах учених-дослідників питань теорії державного управління Української Академії державного управління при Президенті України.

**Виклад основного матеріалу.** Ще 1996 року в Конституції України людина з властивими їй правами, – такими, як життя, здоров'я, честь та гідність, недоторканість та безпека – була визнана найвищою соціальною цінністю. Беззаперечним є той факт, що практична реалізація такого положення вимагає докорінної перебудови засад, на яких засновані та на які спираються відносини між людиною та державою. Якщо в умовах панування командно-адміністративної системи управління, яка існувала за часів Радянського Союзу, домінантною була побудова таких відносин за принципом «людина для держави», то в сучасних умовах держава повинна виконувати своє пряме та основне призначення, свою службову роль стосовно людини. Як зазначається з цього приводу в спеціальній літературі, раніше вважалося, що держава, її органи управляють вищі нижчими, і найнижчою ланкою державного організму, його «гвинтиками» були прості громадяни. Сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі суспільства [1, с. 30].

В такому сенсі основним призначенням держави, всіх її органів та посадових осіб є орієнтація державно-владної діяльності на забезпечення прав, свобод та законних

інтересів людини, як найвищої соціальної цінності. Ця теза означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм

© П.П. Білик, 2015

управлінські послуги, тобто вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав і свобод [1, с. 30]. Держава в особі всіх без винятку державних органів, через які народ України здійснює надану йому владу, покликана створити такі об'єктивні оточуючі людину умови, або трансформувати вже об'єктивно сталі, за яких людина буде мати можливість реалізовувати власні природні права, а також проголошені Основним Законом та всім поточним законодавством держави соціально-економічні, політичні та культурні права, свободи та законні інтереси найбільш ефективно та повною мірою. Становлення Конституційних принципів вимагає докорінної трансформації організаційно-функціональних основ побудови апарату державного управління. А це, в свою чергу, не може не тягнути й такої необхідності стосовно керівного складу органів державного управління, оскільки саме від цих посадових осіб великою мірою залежить якість та ефективність розроблених, прийнятих управлінських рішень, а також їх практична реалізація. Адже не викликає сумнівів твердження, що керівник в процесі управлінської діяльності – ключова фігура. Як зазначає Ю. О. Тихомиров, статус керівника дозволяє гнучко та оперативно здійснювати розпорядчі, організаційні та контрольні функції, спрямовувати роботу керованого колективу, офіційно представляти організацію зовні [2, с. 322].

Незважаючи на певну кількість робіт із зазначеної тематики, варто констатувати, що організаційно-правові питання визначення статусу керівника органу державного управління і керівника, який здійснює господарське управління в сучасних умовах, розроблені недостатньо та досить поверхово. Це вимагає пильної уваги до питань визначення статусу керівника в апараті державного управління і з методологічної точки зору дослідження, і з точки зору досліджень на загальному та спеціальному рівнях.

Як зазначає Ю. О. Тихомиров, відповідність статусу керівника та необхідний для цього «на-бір» властивостей керівника сприяють ефективності управління [2, с. 322].

Вважається, що методологічно правильним при дослідженні статусу керівника є визначення передусім об'єкта досліджуваної роботи. Коли мова йде про керівника, то варто розуміти, що до цієї категорії можна включити посаду керівника органу державного управління, а також посаду керівника, який здійснює так зване внутрішньо-організаційне управління іншою юридичною особою (не обов'язково органом державної влади). Таким чином, ймовірно можливо досліджувати статус керівника в державному управлінні та окремо господарського керівника. Тут виходимо з вузького та широкого підходів до розуміння управління. Не менш важливим є глибоке опанування всіх елементів статусу та їх правильна реалізація [2, с. 323]. Наукою адміністративного права та теорією державного управління першочергове значення в цих питаннях надається визначенню статусу керівника, його основних повноважень та відповідальності, відображених в загальних та спеціальних законах, підзаконних актах, статутах та інших локальних актах.

Найбільш виразним для окреслення обсягом повноважень службово-владного характеру наділений керівник органу, що входить до апарату державного управління. Саме ця посадова особа покликана здійснювати управління персоналом службовців органу і створювати належні умови для його безперешкодної діяльності [3, с. 59], а також виконувати ті функції, які спрямовуються на досягнення загальної мети існування та функціонування певного органу апарату державного управління. Від керівника залежить оптимальне використання всіх форм і методів управління. Сукупність (система) соціально ефективних способів, засобів, форм та методів управлінської діяльності, що постійно використовується суб'єктом управління називається стилем управління [4, с. 352]. Загалом стиль управління, його характер визначається самим керівником, його якостями. Але першочергове значення в формуванні стилю, як поєднання форм та методів управлінської діяльності, залежить від рівня нормативного регулювання такої діяльності і управління в цілому. Сучасному періоду розвитку держави та суспільства характерне акцентування уваги на функціях та методах не прямого, а більшою мірою опосередкованого впливу на розвиток сфер державної життєдіяльності, включаючи прогнозування, стимулювання, інформаційне обслуговування, кадрове забезпечення, методичну допомогу тощо. Мова йде переважно про управління суспільними процесами в галузях, сферах, підприємствах, організаціях та поступове звуження кола об'єктів, що управляються безпосередньо [2, с. 394].

Через таке звуження та через переосмислення засад правового регулювання державного управління та управлінської діяльності керівного складу апарату управління варто звернути увагу на те, що керівник будь-якого рівня залежно від особистих якостей, професійної підготовки, досвіду управлінської діяльності володіє можливістю вирішити певну управлінську проблему за варіативного поєднання форм та методів, які все ж приписані йому законодавчо. Тут втілені два моменти: від повинного, тобто тих норм, які зобов'язують керівника мислити та діяти певним чином, і від можливого – реальної професійної підготовки керівника та наявних у нього загальних нокультурних, ділових та особистих якостей [4, с. 352]

А. С. Васильєв вказує, що критеріями класифікації форм управління є юридичне значення наслідків застосування певної форми і ступінь правової регламентації їх практичного застосування [5, с. 138].

За першим критерієм прийнято розрізняти правові та неправові форми управління. За другим – встановлення норм права, застосування норм права, здійснення інших юридичних дій, укладання адміністративних договорів тощо.

Стосовно першого критерію варто наголосити, що конкретна форма реалізації виконавчої влади (державного управління) може бути віднесена до правових в тому випадку, якщо в діях, що реалізуються суб'єктом цієї влади, чітко проявляється характерне для даного виду державної діяльності юридично-владне волевиявлення. В цьому полягає сутність реалізації виконавчої влади [5, с. 140].

Інші дії, які пов'язані із процесом реалізації державного управління, але не є елементами цього процесу, відносяться до неправових форм діяльності апарату державного управління. Такими діями є, наприклад, організаційно-технічні, аналітичні, забезпечувальні тощо. Ці форми використовуються органами виконавчої влади повсякденно в різноманітних варіантах для забезпечення діловодства, ресурсного обслуговування, організації використання оргтехніки, забезпечення охорони тощо.

Але ці дії, рівно як і використання неправових форм реалізації управління, притаманні й іншим органам та їхнім керівникам не виконавчої влади. Так, як зазначає А. С. Васильєв, до цієї групи відносин включаються також відносини, що виникають у сфері внутрішньо-організаційної управлінської діяльності інших державних органів, наприклад, прокуратури, суду, органів внутрішніх справ тощо [6, с. 4]. Такі функції не виражають основні напрямки реалізації державної влади, а носять допоміжний характер. Таким чином, зовнішньо-владні функції апарату державного управління можуть реалізовуватися лише в правових формах – у формі видання актів управління або здійснення інших юридичних дій, а внутрішньо-апаратна організаційна діяльність може виражатися як в правових (розпорядження керівника, вказівки керівника підлеглим), так і в неправових формах (організація охорони, діловодство, експедитування тощо).

Головним для поєднання форм та методів управління є організаційний момент, який дозволяє розміщувати людей в просторі (територія, споруди, засоби виробництва) та наділяти їх певними функціональними ролями, що полягають у виконанні необхідних видів та об'ємів діяльності [4, с. 48]. Це розширює можливості людей та підсилює їх потенціал.

В сучасних умовах трансформації системи управління, її призначення та функцій на якийсь новий рівень з урахуванням того, що деякі сфери управління зазнають вже не тільки імперативного впливу, а можуть бути ефективно регульовані й за допомогою приватноправового диспозитивного методу, варто переглянути засади правового регулювання управлінської праці керівника в апараті державного управління. Такий перегляд матиме за мету розробку критеріїв, за якими однозначно можна буде встановити межу між правовими засобами управління та не правовими, організаційними формами реалізації управління. У випадку знаходження розумної межі між правовими та не правовими, організаційними формами діяльності керівника в апараті державного управління його керівна праця буде відповідати вимогам законодавства про його статус, функції, повноваження та відповідальність, і, водночас, буде гнучкою. Під гнучкістю в даному випадку варто розуміти можливість керівника реагувати на управлінську проблему, яка виникає, найшвидше і вирішувати її найефективніше. Для цього керівнику повинно бути надано широкий спектр можливостей, частина яких передбачена нормами законодавства, а частина є його так званими «дискреційними» повноваженнями, що свідчить про його можливість вирішувати управлінську проблему в межах законодавства, але на власний розсуд.

Як зазначає з цього приводу Г. Й. Квач, у правовій, демократичній державі не може йтися про будь-який вільний розсуд, не пов'язаний з правом, і про неконтрольовану

діяльність адміністрації [7, с. 283]. Навіть у тих випадках, коли норма права наділяє орган влади і (або) його керівника певною свободою в прийнятті управлінських рішень, то вони в межах цієї свободи є пов'язаними з загально обов'язковими правовими нормами, а також всіма закріпленими в них принципами і цінностями. На підтвердження додержання цієї позиції варто навести такі види розсуду:

- 1) норма матеріального права встановлює можливі варіанти поведінки і рішень, але залишає на розсуд органу або його посадової особи вибір одного з цих варіантів;
- 2) норма права уповноважує особу діяти на власний розсуд при реалізації своїх владних повноважень;
- 3) норма права містить посилання на оцінку посадовою особою публічного інтересу та можливих шляхів його задоволення з урахуванням інтересу конкретної фізичної чи юридичної особи;

4) матеріальні норми можуть конкретизуватися органом управління або його посадовою особою не в правовій формі, а в формі організаційної чи матеріально-технічної діяльності [7, с. 281-282].

Такі види дискреційних повноважень вимагають пильної уваги з боку науковців з оглядом на те, що деякі із них можуть бути закріплені в актах поточного законодавства, а деякі можуть так і залишитися лише дискреційними організаційними, допоміжними засобами вирішення управлінської проблеми, адже вважається неможливим на рівні законодавства передбачити весь спектр управлінських проблем, які з часом можуть виникнути в практиці державного управління, і тим більше неможливо передбачити всі можливі шляхи вирішення таких управлінських ситуацій. Але, тут варто врахувати те, що і власне правові (які водночас є й організаційними), і організаційні, які не мають правового опосередкування, функції та повноваження керівника органу управління (як державного, так і самоврядного) є важливими і непересічними, і в своїй сукупності є засадами належного спрямування роботи всього органу та основою забезпечення ефективності його діяльності.

Керівник органу, що входить до апарату державного управління, – це різновид посадової особи, наділеної функціями управління щодо очолюваного нею певного формально-організованого колективу [6, с. 131]. Тут варто розуміти, що керівники органів державної виконавчої влади не тільки мають досить широкі повноваження щодо кадрових та організаційних питань, а й одноособово проводять політику держави на різних рівнях, тобто виконують як зовнішньо-владні функції, в яких природно і виражається призначення очолюваного цим керівником органу, так і внутрішньо управлінську діяльність.

На керівника органу виконавчої влади покладається виконання всіх функцій, які можуть охарактеризувати функціональний зміст державного управління і управлінські правовідносини за участю органу управління, а саме: прогнозування та планування, організація структури апарату управління та його діяльності у відносинах з об'єктами управління, підбір та розстановка кадрів, керівництво та координація, оперативне регулювання та розпорядництво, наглядово-контрольна функція.

Таким чином, відносини, в які керівник органу виконавчої влади вступає як посадова особа, є багатоманітними за своїм суб'єктним складом і багатофункціональними за своїм змістом [3, с. 60].

**Висновки.** Складність правового статусу керівника в апараті державного управління та його першочергове значення в організаційно-функціональній характеристиці державного управління пов'язане з великою кількістю факторів.

Звичайно, державне управління, як організуючий, владний, цілеспрямований, заснований на законі, імперативний вплив держави в особі її органів та посадових осіб на суспільство та суспільні процеси, які є найвагомішими з точки зору держави та суспільства з метою приведення їх в певний, бажаний для суспільства та кожної людини стан, здійснюється за кооперації зусиль великої кількості людей, які обіймають найрізноманітніші посади, або ж є простими виконавцями в державних органах всіх ієрархічних рівнів. Щоб зробити таку кооперацію зусиль з дотриманням принципів реалізації та непротивіччя потреб та інтересів кожного учасника суспільних дій ефективною керівник наділяється повноваженнями щодо організації роботи того ланцюга, який ввернений йому та є його об'єктом внутрішньо організаційного управління. Від того, наскільки ефективно використаний потенціал внутрішньо-організаційного управління прямо залежить ефективність роботи певного ланцюга державного управління, що в такому розумінні вже виступає не об'єктом, а суб'єктом управління. Цей суб'єкт, організований та скооперований, реалізує від імені та в інтересах держави, а також в інтересах кожної людини і громадянина функцію управління тими суспільними процесами, які потребують владного впливу. І знову ж

такі ці зовнішньо управлінські функції, а саме ефективність їх реалізації прямо залежить від керівника певного ланцюга в апараті державного управління.

Таке навантаження керівник виконує завдяки певній моделі вчинків та дій, а саме – через управлінські рішення.

При підготовці, виданні та виконанні управлінських рішень керівник, як ключова фігура апарату державного управління, повинен застосувати потенціал особистісних надбань, від- повідний рівень професійної підготовки та досвід управлінської діяльності, які були виявлені як притаманні йому на етапі призначення його на посаду та наділені відповідним комплексом державно-владних повноважень. Ці складові передбачають здатність керівника при виконанні внутрішньо організаційного управління та зовнішньо-управлінських функцій гнучко реагувати на виникаючі управлінські проблеми та вирішувати їх найефективніше в найкоротші терміни. Така гнучкість в роботі керівника можлива через те, що теорією та віковою практикою держав- ного управління вироблені певні можливості управлінської діяльності, що втілені в категоріях

«форма» та «метод» управління та в поєднанні їх при практичному застосуванні, що втілене в дефініції «стиль управління». Гнучкість управлінської діяльності зумовлена тим, що неможли- во законодавчо передбачити можливість настання всіх тих чи інших негативних наслідків, які виникають при спільному функціонуванні великої кількості людей, адже у кожного учасника такого спільного функціонування, окрім спільних потреб та інтересів, є ще й власні, які він через цю спільну діяльність прагне задовольнити. А ще більш проблематичним і вкрай неможливим вбачається здатність законодавця впорядкувати шляхи подолання таких негативних наслідків. Тому керівному складу в апараті державного управління, крім норм, які спонукають мислити в односторонньому, владному та імперативному порядку, адресовані також норми, які дозволяють діяти на власний розсуд. Використовуючи такі можливості з метою здійснення справді ефек- тивного управління, керівник поєднує в своїй управлінській діяльності правові та не правові форми і відповідні їм методи (примусу та переконання). Головним результатом, якщо процес управління заснований на їх вдалому поєднанні, є ліквідація негативних наслідків в суспільних відносинах і створення відповідних умов на всіх ієрархічних рівнях, за яких особисті потреби та інтереси всіх учасників спільної людської діяльності будуть виявлені та узгоджені між собою, ці потреби та інтереси отримають можливість бути реалізованими повною мірою і не будуть загрожувати тим загальним потребам та інтересам, які реалізуються спільною скооперова- ною діяльністю людей. Тільки в такому випадку можливо вести мову про те, що управлінська діяльність є ефективною і виражає свою сутність та призначення – організаційний характер. Звичайно, всі окреслені міркування не є і не повинні залишитися тільки науковими роздумами. Їх необхідно вдосконалити і надати їм такого рівня, щоб їх можна було покласти до основи роз- робки нового і вдосконалення існуючого законодавства України стосовно організації діяльності керівного ланцюга апарату державного управління.

### *Список літератури*

1. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30-34.
2. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издание Тихомирова М.Ю., 1998. – 798 с.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
4. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г. В. Атаманчук. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 567 с.
5. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие / А. С. Васильев. – Х. : «Одиссей», 2003. – 288 с.
6. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие / А. С. Васильев. – Х. : «Одиссей», 2001. – 288 с.
7. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 568 с.

**П.П. Билык**, канд. юрид. наук, доцент

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова

кафедра административного и хозяйственного права  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

## **СТАТУС РУКОВОДИТЕЛЯ В АППАРАТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

### **Резюме**

Существующие в практике государственного управления комплексные системные проблемы, во многом вызваны несовершенством законодательства, которое призвано регулировать вопросы статуса непосредственных исполнителей функций и задач государства – руководителей органов, составляющих аппарат государственного управления. Трансформация системы государственного управления в сторону становления нового типа взаимоотношений между государством и человеком выдвигает на первый план повышение требований законодательства к лицам, занимающим должности в аппарате управления и требований непосредственно к содержанию и сущности законодательства о статусе таких лиц.

**Ключевые слова:** аппарат управления, руководитель, государственное управление, правовое обеспечение, полномочия, стиль управления, формы и методы управления.

26

ПРАВОВА ДЕРЖАВА 17'2014

*P.P. Bilik*, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,  
Odesa I. I. Mechnikov National University,  
the Department of Administrative and Economic Law  
24/26, Frantsuzskiy Boulevard, Odessa, 65058, Ukraine

### **THE STATUS OF THE HEAD OF THE STATE ADMINISTRATION AND EFFECTIVENESS OF MANAGEMENT ACTIVITIES: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS**

#### **Summary**

Complex problems that exist in the practice of public administration are caused largely by imperfect legislation, which is intended to regulate the status of the direct perpetrators of the functions and tasks of the state the heads of the authorities constituting the state administration. The transformation of the system of state management towards the formation of a new type of relationships between the state and the individual highlights the increasing legislative requirements for persons who occupy positions in state administration and requirements to the contents and nature of the legislation on the status of such persons.

**Key words:** management, leader, public administration, legal provision, authorities, management style, forms and methods of management.