

Ю. В. Война

аспірант ДРІДУ НАДУ,
головний спеціаліст відділу
представництва інтересів в судах
та міжнародного співробітництва
Головного управління юстиції
у Дніпропетровській обл.

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Досліджено поняття керівника органу виконавчої влади, з урахуванням існуючих поглядів на визначення цього поняття, розглянуто питання щодо різновидів керівників в органах виконавчої влади.

Ключові слова: керівник, центральний орган виконавчої влади, місцевий орган виконавчої влади, адміністративна влада, повноваження, управління.

Ефективність і результативність роботи органів виконавчої влади всіх рівнів насамперед залежить від їх керівників, тому що саме керівник організовує роботу структурних підрозділів органу та в цілому забезпечує його діяльність, керівник наділений найбільшим обсягом службово-владних повноважень у підлеглому органі влади й має величезний вплив на всі сфери діяльності органу виконавчої влади.

Проводячи дослідження проблематики діяльності керівника органу виконавчої влади, перш за все необхідно з'ясувати, що слід розуміти під поняттям керівник органу виконавчої влади, а також які існують види даних керівників.

При визначенні поняття «керівник органу виконавчої влади» необхідно звертатися до результатів наукових досліджень не лише науки державного управління, а й адміністративно-правової науки. Вважаємо, що потрібно враховувати зокрема той факт, що у становленні й розвитку вітчизняної теорії державного управління величезну роль відіграли юридичні науки, а серед них – наука адміністративного права. І це невипадково, оскільки ще за радянських часів саме увага вчених-адміністративістів надала вирішальний поштовх системному дослідженню проблематики державного управління.

Вагомий внесок у з'ясуванні поняття та видів керівників в органах виконавчої влади, а також загалом у розробку питання керівництва в державному управлінні зробили В. Авер'янов, Д. Бахрах, О. Воронько, Н. Гончарук, Л. Кисіль, О. Лазор, В. Малиновський, А. Мельник, М. Мельничук, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Селіванов, В. Токовенко, Н. Янюк та інші дослідники.

Разом із тим, незважаючи на наукову цінність праць зазначених авторів, єдиного чіткого визначення поняття «керівник органу виконавчої влади», яке могло б міститися в нормативно-правових документах щодо функціонування державної служби, не існує. Тому питання визначення поняття та видів керівників органів виконавчої влади потребує окремого дослідження.

Метою даної статті є з'ясування поняття керівника та визначення видів керівників в органах виконавчої влади.

Керівник органу державної влади – посадова особа, яка, виходячи з характеру та змісту повноважень, очолює цей орган, розпоряджається його ресурсами, приймає рішення про їх використання і несе персональну відповідальність за його роботу [9].

О. Губа пропонує розглядати керівника в органах державної влади як особу, що очолює структурний підрозділ або окрему групу виконавців, вимоги до діяльності якої передбачають необхідність і здатність виконання від імені держави і з урахуванням визнаних суспільством цінностей планових, організаційно-розпорядчих, мотиваційних та контрольних функцій відносно підлеглих. За такого визначення керівник має володіти всією сукупністю повноважень, прав та обов'язків посадової особи й зобов'язаний використовувати їх для виконання своїх функціональних завдань на високому рівні володіння фаховими знаннями та навичками з управлінської діяльності [7, с. 5-6].

Враховуючи внутрішню структуру органу виконавчої влади, можна виділити:

а) керівника органу;

б) керівника апарату органу, на який покладено організаційне, аналітичне, правове та інше забезпечення діяльності органу;

в) керівників структурних підрозділів органу – відділів, управлінь.

Керівник органу виконавчої влади наділений найбільшим обсягом службово-владних повноважень. Саме він покликаний здійснювати управління персоналом службовців органу і створювати належні умови для його безперешкодної діяльності. Від керівника залежить оптимальне використання всіх форм і методів управління [12, с. 59–64].

За якими ознаками тих чи інших працівників слід відносити до керівників? Вчені-юристи їх специфічними, особливими ознаками вважають:

1) перебування на чолі організації чи її структурного підрозділу або певного колективу чи керуючої системи;

2) управління об'єктом, здійснюване керівником, має внутрішній, в межах організаційної структури керованої системи, та організаційний характер. У діяльності керівника представлені обидва аспекти організації – структурний (наприклад, формування адміністративного колективу) та функціональний (створення стану впорядкованості в очолюваній соціальній системі).

3) управління підлеглими здійснюється на основі прямого підпорядкування;

4) повноваження керівника за своєю природою є владними, а за характером – адміністративно-розпорядчими;

5) виключною прерогативою цієї категорії посадових осіб, юридичною формою вищезгаданих повноважень є прийняття в межах компетенції управлінських рішень, видання актів управління;

6) юридичний зміст відносин, які встановлюються ними в очолюваних організаціях, шляхом закріплення за підлеглими обов'язків, надання їм прав, перерозподілу та позбавлення їх;

7) керівники – суб'єкт підвищеної, так званої управлінської відповідальності за результативність всіх аспектів діяльності підвідомчих їм об'єктів.

Деякі автори характерними для даної категорії посадових осіб вважають і такі ознаки, як активність керівника у встановленні відносин між різними рівнями управління – підлеглими та вищими управлінськими ланками; організаційно-правовий спосіб заміщення посади [8, с. 6–9].

Поділяємо точку зору представника адміністративно-правової науки Л. Кисіль, яка вважає, що при визначенні поняття «керівник» слід скористатися категорією «адміністративна влада», запропонованою у працях Д. Бахраха, К. Бельського, оскільки вона виступає природним елементом соціального утворення, сутністю будь-якої організації. Разом із тим адміністративна влада – це правовідносини, побудовані на засадах ієрархії, в яких один суб'єкт приймає рішення, віддає розпорядження, здійснює контрольну чи координаційну роботу, поведінка другого суб'єкту – спрямовується владною нормою. Її немає без посади, яка, з одного боку, визначає можливості керівника діяти на свій розсуд, дає простір для творчості, а з іншого – встановлює межі адміністративної влади.

Адміністративна влада – не тільки суб'єктивне право керівника спрямовувати волю підлеглих, але й обов'язок робити це правильно, законно, мудро. Тому функцію керівництва колективом він несе як певне соціальне служіння суспільству, тобто відповідає перед суспільством за правильне використання адміністративної влади.

Про доцільність використання категорії «адміністративна влада» при визначенні поняття «керівник» свідчить і її універсальний характер у часі і просторі. Більше того, адміністративна влада – відносини глибоко моральні, які ґрунтуються на особистому авторитеті того, хто визначає поведінку інших.

Відповідно елементами поняття «адміністративна влада» є:

а) владна воля – психологічний елемент адміністративної влади, бажання, спрямоване на досягнення певної мети і реалізація цього бажання шляхом детермінації поведінки іншої особи;

б) повноваження, які випливають із службової посади. Основою, головним інструментом адміністративної влади є комплекс таких повноважень:

право приймати, звільняти та просувати працівників по службі; давати розпорядження та контролювати їх виконання, заохочуючи чи караючи. Завдяки їм керівник може здійснювати певні зміни в об'єктивному світі;

в) авторитет, який об'єктивно виступає як відповідність функцій адміністративної посади інтересам суспільства, визнання суспільством соціальної важливості тієї посади, яку посідає керівник [5, с. 13–20; 6, с. 49–63].

Категорія «адміністративна влада» охоплює окремі специфічні ознаки поняття «керівник». Місце керівника у соціально-організованому просторі доцільно позначати як його перебування на чолі певного формально-організованого колективу, оскільки керівники можуть бути на різних рівнях управлінської системи – на найвищому рівні, у середній та низовій ланках.

На думку Л. Кисіль, важко погодитися з позиціями тих авторів, які до специфічних ознак поняття «керівник» відносять відповідальність, організаційно-правовий спосіб заміщення посади та активне сприяння керівника встановленню відносин між різними рівнями управління. Адже проблема відповідальності в управлінні має переважно практичне значення. Тому обов'язок керівника як різновиду посадових осіб нести юридичну відповідальність з теоретичної й практичної точок зору слід трактувати як елемент його правового статусу, а не самого поняття «керівник». Не можна вважати визначальною ознакою поняття «керівник» також і організаційно-правовий спосіб заміщення ним посади, оскільки з його допомогою вирішуються питання організації служби в цілому. Стосовно ж активного сприяння керівником встановленню відносин між різними рівнями управління – то це не що інше, як лише одна із сторін його організаційної діяльності. На підставі зазначеного, науковець визначає керівників як різновид посадових осіб, наділених адміністративною владою стосовно очолюваного ними певного формально-організованого колективу, які здійснюють внутрішньоорганізаційне управління ним.

На нашу думку, особливістю діяльності керівника органу виконавчої влади є здійснення ним не лише внутрішньоорганізаційного управління. Орган

виконавчої влади здійснює також і управління об'єктами зовнішнього суспільного середовища та нижчестоящими органами виконавчої влади. А керівник несе особисту відповідальність за діяльність органу, який він очолює. Внутрішньоорганізаційна управлінська діяльність керівника лежить в основі успішної зовнішньої діяльності органу виконавчої влади.

Конституційний Суд України у своєму рішенні № 16-рп/2002 від 17.10.2002 р. дійшов висновку, що термін «керівник» центрального чи місцевого органу виконавчої влади, який міститься в ч. 1 ст. 120 Конституції України, означає посадову особу виконавчого органу, сукупність кваліфікуючих ознак якої визначає статус керівника. До цих ознак належать конкретні державно-владні повноваження виконавчого та розпорядчого характеру такої посадової особи у сфері виконавчої влади, які їй згідно з Конституцією та законами України надаються відповідними органами державної влади (розподіл обов'язків між своїми заступниками; розпорядження матеріально-фінансовими цінностями; керівництво та спрямування роботи виконавчого органу і його апарату; вирішення кадрових питань; підписання правових актів виконавчого органу; представництво виконавчого органу у відносинах з громадянами, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності тощо). Правові акти посадової особи – керівника виконавчого органу, його вказівки, розпорядження, інші дії є обов'язковими до виконання. Отже, керівник органу виконавчої влади є посадовою особою, яка, виходячи з характеру та змісту повноважень, очолює цей орган і несе персональну відповідальність за його роботу [10].

Л. Кисіль звертає увагу на те, що беручи до уваги основні організаційно-технічні принципи управління, визнаючи справедливість міркувань з цього приводу О. Щербака, І. Бачило, С. Катрича, В. Вишнякова, слід розрізняти:

а) лінійних керівників – які здійснюють комплексне управління об'єктом в цілому та усіма його підрозділами, зокрема, через реалізацію переважно адміністративно-розпорядчих повноважень, несуть відповідальність не тільки за результати особистої праці, але й за організацію діяльності членів керованого

колективу (керівники держорганів, підприємств, установ, організацій різних форм власності та їх заступники);

б) функціональних керівників – керують у межах організаційних структур виконання певних функцій управління або елементами цих функцій, здійснюють організаційну, інформаційну, економічну, правову, матеріально-технічну підготовку управлінських рішень (керівники підрозділів, установ, організацій різних форм власності та їх заступники).

Тобто, керівник органу виконавчої влади є лінійним керівником.

Для визначення видів керівників органів виконавчої влади розглянемо систему цих органів. Це питання є досить дослідженим. У науковій літературі існують різні критерії класифікації органів виконавчої влади, на підставі яких виділяють: вищі, центральні та місцеві; колегіальні та одноособові; органи загальної, галузевої та функціональної компетенції та ін. [11, с. 77].

Конституція України у системі органів виконавчої влади розмежовує структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

а) рівень вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів (Уряд);

б) рівень центральних органів виконавчої влади – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;

в) рівень місцевих органів виконавчої влади – місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська та Севастопольська міські), а також Рада міністрів АР Крим та деякі інші місцеві органи, безпосередньо підпорядковані відповідним центральним органам виконавчої влади [4, с. 30].

В адміністративно-правовій науці існує думка, що Конституція у прямому вигляді не виключає імовірної наявності в системі органів виконавчої влади, поряд із переліченими вище видами, якихось інших. Адже конституційна формула «міністерства, інші органи виконавчої влади» (п. 9 ст. 116) передбачає можливість існування органів, що не збігаються ані з «центральними», ані з «місцевими» органами. Крім конкретного визначення Кабінету Міністрів України «вищим органом в системі органів виконавчої

влади» Конституція не містить чіткої ідентифікації органів виконавчої влади, що відносяться до рівнів центральних і місцевих органів. Зокрема, прямо згадується лише: серед центральних органів виконавчої влади – «міністерства»; серед місцевих органів, та й то за побічними ознаками, – «місцеві державні адміністрації» в областях і районах, містах Києві та Севастополі; Рада міністрів АР Крим [3, с. 74]. До одного з неосновних рівнів системи органів виконавчої влади відносилися урядові органи, які діяли в системі міністерств.

Для визначення видів керівників органів виконавчої влади можна спиратися саме на класифікацію, що міститься в Конституції України. Кабінет Міністрів України очолює Прем'єр-міністр, міністерства – міністри, інші центральні органи виконавчої влади – керівники (відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. [1]. У Типовому положенні про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України, щодо них вживається термін «голова» [2]), місцеві державні адміністрації – голови, територіальні органи виконавчої влади – начальники.

Отже, спираючись на існуючі наукові підходи та вищерозглянуте рішення Конституційного Суду України, керівник органу виконавчої влади – це посадова особа, яка, виходячи з характеру та змісту повноважень, очолює цей орган і несе персональну відповідальність за його роботу. Керівник органу виконавчої влади здійснює як керівництво органом, який очолює (тобто, внутрішньоорганізаційне управління), так і представляє орган у зовнішніх відносинах. Керівниками органів виконавчої влади є Прем'єр-міністр України, міністри, керівники інших центральних органів виконавчої влади, голови обласних і районних державних адміністрацій, начальники територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Серед завдань, які потребують вирішення у процесі реформування державного управління, є як реформування системи органів виконавчої влади, так і формування дієвого вищого корпусу державної служби. Керівник має бути

лідером, здатним спрямувати очолюваний ним орган влади на досягнення поставлених цілей.

Тому в подальших дослідженнях проблем діяльності керівника передбачаються розгляд багатьох інших питань, серед яких можна виокремити питання лідерства в державному управлінні та особистих якостей керівника в органах державного управління.

Список використаних джерел

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-V // Уряд. кур'єр. – 2011. – № 66.
2. Типове положення про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України, затверджене Указом Президента України від 24.12.2010 р. № 1199/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 100. – Стор. 16. – Ст. 3545.
3. *Авер'янов В. Б.* Конституційно-правові засади побудови системи органів виконавчої влади / В. Б. Авер'янов // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 73–76.
4. *Авер'янов В. Б.* Організація виконавчої влади потребує реформування / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. А. Пухтецька // Право України. – 2009. – № 12. – С. 39–45.
5. *Бахрах Д. Н.* Административная власть как вид государственной власти / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 1992. – № 3. – С. 13–20.
6. *Бельский К. С.* О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14–21.
7. *Губа О. П.* Удосконалення діяльності керівника в органах державної влади: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.03 / О. П. Губа. – Дніпропетровськ, 2004. – 20 с.
8. *Кисіль Л. Є.* Керівник підприємства: компетенція та адміністративна відповідальність / Л. Є. Кисіль. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1998. – 80 с.
9. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. і виправл. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/publikaciyi-centru/seriya-biblioteka-monodogo-derzhavnogo-sluzhbovcya.html>.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 120 Конституції України (справа про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади) // Офіційний вісник України. – 2002. – № 43. – С. 54. – Ст. 1984.
11. *Ткач Г. Й.* До поняття органу виконавчої влади / Г. Й. Ткач // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спец. випуск : у 2 ч. – Ч. 1. – С. 75–79.
12. *Янюк Н. В.* Особливості посади «керівника» органу виконавчої влади / Н. В. Янюк // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 59–64.

Voïna Ju. V. Concept and types of heads of executive bodies.

Researched the notion of heads of state executive authority taking into account existing views on the definition, reviewed the issue as varieties of heads in executive bodies.

Key words: head, the central body of executive power, local authority of executive power, administrative power, authority, governance.

Война Ю. В. Понятие и виды руководителей органов исполнительной власти.

Исследовано понятие руководителя органа исполнительной власти, с учетом существующих взглядов на определение этого понятия, рассмотрены вопросы разновидностей руководителей в органах исполнительной власти.

Ключевые слова: руководитель, центральный орган исполнительной власти, местный орган исполнительной власти, административная власть, полномочия, управление.