

КОМПЕТЕНЦІЯ КЕРІВНИКІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ДЕРЖАВНОМУ ОРГАНІ

ОЛІЙНИК Інна Леонідівна - кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного права Донецького державного університету управління

УДК 35.081

В статті досліджено определение компетенции руководителей государственной службы в государственном органе, осуществлен анализ элементов компетенции руководителя органа государственного управления.

Ключові слова: керівник державної служби в державному органі, компетенція, повноваження, предмет відання.

Проголосивши у 2010 році курс на модернізацію, Українська Держава стала на шлях радикальних перетворень. Суттєвих змін зазнає соціально-економічна сфера, політична сфера і, відповідно – державне управління. При чому першочерговим завданням українського державотворення є удосконалення системи державного управління, яка має забезпечити створені державою умови для взаємодії інтересів особистості й держави, упровадження принципу взаємної відповідальності.

Головну роль у цьому процесі якраз і мають відіграти керівники органів державного управління, оскільки саме керівник виробляє стратегію управління, консолідує зусилля своїх підлеглих на розв'язання важливих завдань, використовуючи при цьому свою владу [1, с. 60]. Водночас, з метою удосконалення системи державного управління, необхідним вбачається уточнення нормативної регламентації компетенції керівників державних органів. Адже встановлюючи компетенцію керівників державних органів, держава за допомогою

правових норм регулює відносини чотирьох видів: по-перше, відносини між державою та її органом (орган в особі керівника представляє державу і виражає її волю у відведеній межі); по-друге, відносини між органами державного управління та іншими органами держави, між різними органами державного управління [2, с. 17]; по-третє, відносини між керівником органу та підлеглими особами; в четверте, відносини між державним органом та суб'єктами, якими управляють.

Дослідженню питань щодо компетенції органів управління взагалі присвячені фундаментальні праці Б. М. Лазарева [2] та Ю. О. Тихомирова [3]. Вивчення літературних джерел показує, що питання діяльності керівників органів державної влади були досліджені у наукових працях О. П. Губи [4], Н. О. Армаш [5], Ю. Войни [6] та ін. Проте слід зазначити, що в цих роботах не було здійснено комплексного аналізу компетенції саме керівного складу органів державного управління. До того ж особливо актуальним є дослідження зазначеного питання в контексті прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу», ст. 1 якого вперше закріплюється визначення керівника державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті як посадової особи, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, до посадових обов'язків якої належать повноваження

з питань державної служби в цьому органі або його апараті [7].

У зв'язку з цим метою статті є дослідження компетенції керівників державної служби в державному органі на сучасному етапі державотворення.

Природно, що для вирішення зазначеної мети необхідно перш за все здійснити аналіз самого поняття компетенції керівника державної служби в державному органі, встановити елементи компетенції керівника органу державної влади та з'ясувати юридичну природу останньої.

Слово «компетенція» походить від латинського «competentia» (відання, здатність, приналежність за правом) та має два значення, що міцно ввійшли в ужиток: коло питань, щодо яких особа має знання та коло повноважень [2, с. 11]. Хотілося б приєднатися до думки Д. М. Бахраха, який наголошує на тому, що компетенція передбачає два елементи, які є частиною правового статусу публічних суб'єктів і складається із сукупності владних повноважень щодо певних предметів відання. Перший елемент – це права та обов'язки, а другий пов'язаний із підвідомчістю, предметом відання, на які поширюються владні повноваження [8, с. 26].

Дещо іншого погляду на означене питання дотримується І. А. Бачило, який зазначає, що одним із елементів компетенції є управлінські функції, які орган вправі і зобов'язаний виконувати [9, с. 53]. Такий підхід піддає критиці О. О. Бандурка, який зазначає, що функції і компетенція характеризують різні аспекти правового статусу: якщо функція передбачає певний напрямок діяльності, орієнтований на відповідний результат, то компетенція означає правові можливості здійснення цієї діяльності [10, с. 81]. Близькою до наведеної точки зору є позиція Б. М. Лазарева, який стверджує, що до компетенції входять не самі управлінські функції, які орган вправі і зобов'язаний виконувати, а право і обов'язок здійснювати відповідні управлінські функції у певній сфері [2, с. 40]. Ми підтримуємо такий висновок вченого, проте хотілося б наголосити на тому, що розглядаючи компетенцію будь-якого дер-

жавного органу взагалі та керівника цього органу зокрема, необхідно враховувати й функції, які на них покладено законодавством, оскільки повноваження потрібні саме для реалізації функцій. Тобто останні знаходять свій вираз і конкретизацію саме у компетенції. При цьому необхідно враховувати, що говорячи про компетенцію керівника державної служби в державному органі, необхідно перш за все мати на увазі ті функції, які він має право та зобов'язаний здійснювати незалежно від того, наскільки вони необхідні йому по суті. Проте це лише перший, чисто юридичний аспект проблеми, і ним не можна обмежуватися. Наука управління покликана дати відповідь і на друге питання: наскільки доцільно те, чого вимагає закон, і що об'єктивно необхідне, але поки що з тих чи інших причин ще законодавством не закріплено.

При визначенні компетенції керівників державної служби в державному органі необхідно, по-перше, своєчасно виявити об'єктивну потребу у тій чи іншій управлінській функції відносно тих чи інших суб'єктів, а краще – передбачити виникнення таких потреб у майбутньому; по-друге, знаходити найоптимальніші варіанти розподілу функцій між керівниками державного органу чи державних органів; по-третє, закріплювати зазначені варіанти шляхом видання відповідних правових актів [2, с. 31].

Таким чином, на цьому етапі дослідження представляється можливим безпосередньо перейти до розгляду елементів компетенції керівників державної служби в державному. І перш за все хотілося б охарактеризувати типові предмети відання керівника органу державної влади. Проте ми не ставимо за мету навести їх повний перелік, а вважаємо за необхідне, навпаки, їх згрупувати. І в цьому питанні необхідно виходити з характеристики типових предметів відання, наведеної Ю. О. Тихомировим [3, с. 36]. та аналізу норм нової редакції Закону України «Про державну службу» [7]. Так, до предметів відання керівника органу державної служби в державному органі необхідно відносити:

1) вплив на розвиток сфер державного та суспільного життя, галузей економіки,

соціально-культурного будівництва, на хід суспільних процесів (підготовка пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг);

2) юридичні дії (надання доручень);

3) матеріальні об'єкти (управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами);

4) фінансово-грошові засоби (створення належних умов та матеріально-технічного забезпечення для виконання державними службовцями своїх службових обов'язків тощо);

5) державні та інші інститути, органи, організації (здійснення державного нагляду/контролю);

6) керівники та посадові особи (управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; призначення осіб на посади державної служби та звільнення їх з посад; присвоєння рангів державним службовцям, які займають посади державної служби тощо);

7) правові акти (розроблення, експертиза та/або редагування проектів нормативно-правових актів).

В контексті зазначеного необхідно відмітити, що певні комбінації цих предметів відання як об'єктів впливу й відрізняють компетенцію різних керівників державної служби в державних органах. Можлива їх деталізація цілком допустима й передбачає суворо окреслені межі, щоб уникнути «плутанини» в діяльності державних та громадських структур [3, с. 36]. Тобто, визначення предметів відання керівників державних органів вводить їх діяльність у певні межі. Однак, відразу варто пояснити, що це зовсім не означає застосування «жорсткої» схеми правового регулювання останніх, оскільки в розумних межах гнучкість механізму державного управління, здатність його апарату оперативно реагувати на виклики сьогодення, розробляти та впроваджувати в життя прогресивні реформи є необхідною властивістю.

Наступним елементом компетенції керівника державної служби в державному

органі, якому хотілося б приділити певну увагу, – владні повноваження. І в цьому контексті відразу хотілося б звернути увагу на той факт, що на сьогодні в науковій літературі одностайності щодо визначення категорій «повноваження» немає. Так, О. В. Негодченко, досліджуючи питання щодо дисципліни в органах внутрішніх справ, зазначає, що службова діяльність її працівників має відповідати повноваженням міліції, її обов'язкам і правам [11, с. 103]. Тобто дослідник розглядає повноваження як властивість органу, поряд з якою окремо існують його обов'язки та права. Існує й інша думка, відповідно до якої поняття «повноваження» охоплює лише права. Такий підхід базується на тому, що не будь-яке право є обов'язком [12, с. 154], а звідси права державного органу невиправдано ототожнювати з його обов'язками та зводити все це до одного терміна [13, с. 27]. З приводу останнього підходу хотілося б зауважити, що законодавець, наділяючи посадову особа чи орган відповідними повноваженнями, одночасно наділяє й обов'язками їх здійснювати. Як цілком вірно зазначає з цього приводу Ю. О. Тихомиров «публічна сфера припускає поєднання прав і обов'язків у формулу «повноваження» як правообов'язок, який не можна не реалізовувати в публічних інтересах» [3, с. 37]. Таким чином, ми підійшли до іншої групи варіації тлумачення терміну «повноваження» як прав та обов'язків. До речі, такий погляд на означене питання є на сьогодні найбільш поширеним у науковій літературі. Ще Ц. А. Ямпольська відмічала, що повноваження державних органів становлять єдність прав та обов'язків, називаючи це правообов'язком [14, с. 5, 9], що ми й підтримуємо. Так, наприклад, відповідно до п. 1 ст. 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [15] на голову місцевої державної адміністрації покладено обов'язок нести відповідальність за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і за здійснення ними своїх повноважень. Проте, щоб виконати такий обов'язок голові місцевої державної адміністрації спершу необхідно мати право вчинити певні управлінські дії – призначити на посади своїх заступників, затвердити по-

ложення про апарат місцевої адміністрації тощо.

Переходячи безпосередньо до розгляду повноважень керівників державної служби в державному органі, зауважимо, що саме повноваження повинні бути найбільш «юридизованою» частиною компетенції. Саме вони мають бути найдетальніше окреслені законодавством [2, с. 53]. У ст. 10, 11 редакції нового Закону України «Про державну службу» [7] закріплено права та обов'язки державного службовця. Вважаємо за недоцільне зупинитися на констатації повного їх переліку, проте варто звернути увагу на систематизацію повноважень керівника органу виконавчої влади, проведеному Н. О. Армаш, яка здійснює її залежно від галузевої належності [5, с. 85]. Зокрема, дослідницею виділено повноваження в галузі бюджету та фінансів, повноваження в сфері валютного регулювання тощо. Вважаємо, що така класифікація потребує певного уточнення, оскільки права та обов'язки не всіх органів, а тим більше не всіх керівників можна розмежувати за галузевою спрямованістю. Мабуть і сама авторка це розуміє, оскільки надалі в роботі нею зазначається, що повноваження керівника органу виконавчої влади можуть бути трьох видів:

- представницького характеру (представництво відповідних органів виконавчої влади у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами й іншими особами як в Україні, так і за її межами тощо);

- адміністративного характеру (очолювання відповідних органів виконавчої влади, здійснення керівництва їх діяльністю, обов'язок нести відповідальність за виконання покладених на очолювані органи виконавчої влади завдань і за здійснення ними своїх повноважень; призначення на посади та звільнення з посад керівників органів і структурних підрозділів органів виконавчої влади тощо);

- політичного характеру (вироблення та проведення державної політики у певній галузі або з певних питань) [5, с. 90].

Іншого підходу на означене питання дотримується Н. І. Глазунова, якою повноваження державних службовців розмежовано таким чином:

- цивільні права й обов'язки, які в цілому такі ж самі, що й у інших громадян за винятком службових обмежень: право на страйкування, право займатися підприємницькою діяльністю тощо.

- права й обов'язки залежно від займаної посади [16].

Зовсім по-іншому виділяє групи повноважень органів державної влади Ю. О. Тихомиров [3, с. 57], який останні розмежовує з обумовленим операційним поділом – видові та більш конкретні повноваження:

1) керує – повнооб'ємне вирішення питань і виконання усіх нижченаведених повноважень;

2) управляє – імперативні вказівки, розпорядження, включає частину конкретних повноважень;

3) вирішує – встановлює, визначає, затверджує, створює, оформлює, представляє. Поділ можливий за ступенем самостійності прийняття рішення:

- незалежно (самостійно);

- за погодженням;

- спільно;

- попередньо;

- рекомендаційно;

4) бере участь – формування, розробка, погодження, сприяння;

5) нормує – введення правил, прийняття правових актів, встановлення нормативно-технічних та інших документів;

6) організує – створює умови, стимулює, підтримує, виконує, здійснює, інструктує;

7) розробляє – пропозиції, проекти, програми, прогнози, аналітичну інформацію;

8) вказує – відміна актів, призупинення дії, створення організацій, припис щодо здійснення дій;

9) координує – поєднання планів та програм, погодження актів, дій та позицій, цільові настанови, інформаційне забезпечення;

10) контролює – перевірки, ревізії, звіти, інформації;

11) забороняє – відмінняє, визнає недійсним, призупиняє.

Отже, проаналізувавши різні погляди, оформлюємо власне бачення систематизації повноважень керівника державної служби в державному органі. Так, поклавши в основу групування повноважень вид функцій, який керівник органу державного управління вправі та зобов'язаний виконувати, вважаємо за можливе класифікувати повноваження останніх таким чином:

- повноваження, пов'язані зі збором, обробкою, аналізом інформації, передачею її іншим органам (інформування громадськості та засобів масової інформації про свою діяльність, прийняті рішення та ін.);

- повноваження, пов'язані зі сформуванням системи, яка керує та якою керують, тобто повноваження організації (призначає осіб на посади державної служби та звільнення їх з посад тощо);

- повноваження пов'язані з регулюванням управлінських процесів (встановлення правил, якими регулюються ті, чи інші процеси, відносини, поведінка осіб);

- повноваження, пов'язані з безпосереднім керівництвом – вплив на зміст діяльності суб'єкта, яким управляють для досягнення відповідної мети. Іншими словами це діяльність, яка направлена на те, щоб інші зробили дещо таке, що вважає за необхідне керівник [2, с. 35];

- повноваження, пов'язані з координацією дій, рішень (координація зусиль галузевих систем управління в реалізації міжгалузевих державних і регіональних програм державного управління; об'єднання та забезпечення організаційної єдності функціонування галузевих систем управління);

- повноваження, пов'язані з плануванням (визначення напрямів, темпів розвитку тих чи інших процесів);

- повноваження, пов'язані зі стимулюванням (керівник органу державної влади приймає у межах своїх повноважень рішення про заохочення державних службовців тощо);

- повноваження, пов'язані із здійсненням державного контролю, нагляду;

- повноваження, пов'язані з обліком (вироблення та фіксація даних про наявність ресурсів (матеріальних, людських тощо),

про результати виконаних планів та інших управлінських рішень тощо).

З огляду на вищевикладене зазначимо, що вдосконалення інституту керівника державної служби в державному органі має розглядатися як об'єктивна вимога здійснення політичних, соціальних та економічних реформ в Україні. Під компетенцією керівника державної служби в державному органі необхідно розуміти два елементи: сукупність владних повноважень щодо певних предметів відання та безпосередньо підвідомчисть, предмет відання, на які поширюються владні повноваження. Розглядаючи компетенцію керівника органу державного управління, необхідно враховувати й функції, які на нього покладено законодавством, оскільки повноваження потрібні саме для реалізації функцій. Тобто, останні знаходять свій вираз і конкретизацію саме у компетенції.

Література:

1. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

2. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.

3. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2004. – 355 с.

4. Губа О. П. Удосконалення діяльності керівника в органах державної влади: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 12.00.03. – державна служба / О. П. Губа. – Дніпропетровськ, 2004. – 24 с.

5. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус / Н. О. Армаш. – Запоріжжя: ГУ «ЗІ-ДМУ», 2006. – 248 с.

6. Война Ю. Організаційно-правовий статус керівників органів державної влади в Україні та його трансформація в умовах адміністративної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2012_2/12vyvyar.pdf.

АНОТАЦІЯ

В статті досліджено визначення компетенції керівників державної служби в державному органі, здійснено аналіз елементів компетенції керівника органу державного управління.

SUMMARY

In the article was researched the definition of manager's competence for civil service in the public body, was analyzed the competence elements of director state body.

7. Про державну службу : Закон України № 4050-VI від 17.11.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

8. Бахрах Д. Н. Административное право. Общая часть : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1993. – 301 с.

9. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И. Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 198с.

10. Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні : організаційно-правові аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. / О. О. Бандурка. – К. : Київський міжнародний університет, 2007 – 500 с.

11. Негодченко О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини : монографія / О. В. Негодченко.

– Дніпропетровськ : Вид-во Дніпропетровського ун-ту, 2003. – 448 с.

12. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА – ИНФРА-М, 2002. – 443 с.

13. Бандурка О. О. Повноваження органів державної податкової служби: до питання визначення та класифікації / О. О. Бандурка // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – № 1. – С. 26-30.

14. Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.14 / Ц. А. Ямпольская. – М., 1958.

15. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

16. Глазунова Н. И. Административно-правовой статус государственного служащего [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://yourlib.net/content/view/645/20/>.