УДК 352.075.008.6(477)

Підвищення ефективності діяльності керівника органу виконавчої влади

Ю.В. ВОЙНА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: voinal11@i.ua

Авторське резюме

Узагальнено теоретичні засади організаційно-правового забезпечення діяльності керівника органу виконавчої влади і обґрунтовано наукові висновки і пропозиції її вдосконалення. Запропоновано класифікацію видів діяльності керівника органу виконавчої влади. Встановлено, що в основі реформування системи центральних органів виконавчої влади лежить ідея їх реорганізації відповідно до функціонального призначення. З метою підвищення ефективності діяльності керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністерств) запропоновано поширення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець» на зазначених керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністрів) та їх заступників. А підвищенню ефективності політичної діяльності Прем'єр-міністра України та збільшенню політичної ваги такого державного діяча сприятиме те, що частка політичних повноважень в його діяльності має бути переважаючою по відношенню до адміністративних, а наявні адміністративні повноваження забезпечуватимуть належну реалізацію політичних. Також зазначається необхідність удосконалення механізму взаємодії голів місцевих державних адміністрацій та міністрів, що позитивно вплине на управлінську діяльність голів адміністрацій, яка спрямована на реалізацію загальнодержавної політики у відповідних регіонах. Наголошується на необхідності координації діяльності територіального органу з місцевою державною адміністрацією та їх ефективній співпраці.

Ключові слова: керівник, голова, посада, орган виконавчої влади, діяльність, адміністративні повноваження, політичні повноваження, державний службовець.

Improving the effectiveness activity of the head bodies of executive authorities

J.V. VOINA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National
academy of public administration, office of the President of Ukraine,
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: voinal11@i.ua

Abstract

The theoretical foundations of organizational and legal support of the head of executive power and grounded scientific conclusions and suggestions for its improvement. The classification of the activities of the head of executive power. It was established that the basis for reforming the system of central executive bodies on the idea of reorganization in accordance with functionality. In order to improve the efficiency of heads of central executive power (excluding ministries) proposed distributing annual All-Ukrainian competition «Best civil servant» in these heads of central executive power (excluding ministers) and their deputies. A more effective political activity Prime Minister of Ukraine and increasing political weight of the statesman will contribute to that share of political power

© Ю.В. Война, 2015

in its activities must be dominant in relation to administrative and available administrative authority will ensure proper implementation of the policy. Also notes the need to improve the mechanism of interaction of local state administrations and ministers will positively impact the management activities of the heads of administrations, which aims at implementing national policy in the region. The necessity of coordinating the activities of the territorial authority of local state administration and their effective cooperation.

Keywords: chairman, head, position, executive body, activities, administrative powers, political powers, civil servant.

Постановка проблеми. Соціально-економічна і політична трансформація світу, а разом з ним і України встановлює більш жорсткі вимоги до роботи вищих керівних кадрів системи державного управління. Керівник повинен бути професіоналом, мати якості організатора, вміти визначати стратегічні, оперативні і тактичні цілі, проводити кадрову політику, постійно займатися самовдосконаленням, тому потрібно змінювати принципи підходу до управління. Бюрократична залежність та ієрархічна підпорядкованість вже не виправдовують себе, виникає нагальна потреба пошуку нових стилів керівництва. Керівник має стати провідником змін, а не залишатися бездіяльним чи запобігати неминучим змінам.

Особливої актуальності проблема діяльності керівника органу виконавчої влади набуває в зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні, ключовим питанням якої є боротьба з корупцією, очищення влади.

Мета дослідження. Узагальнення теоретичних засад організаційно-правового забезпечення діяльності керівника органу виконавчої влади і обґрунтування наукових висновків і пропозицій її вдосконалення в практиці державного управління в Україні.

Аналіз досліджень і публікацій. Незважаючи на наявність певної кількості наукових розробок із зазначених питань, було б передчасно стверджувати, що рівень їх вивчення і систематизації в повній мірі відповідає потребам сьогоденної практики державного управління. Проблематику державного управління та функціонування виконавчої влади в Україні, складовою якої є питання організаційно-правових засад діяльності керівника органу виконавчої

влади, досліджували вітчизняні представники науки державного управління: В.Б. Авер'янов, Т.Е. Василевська, С.В. Газарян, Н.Т. Гончарук, С.Д. Дубенко, Б.П. Колесніков, Н.А. Липовська, А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, Т.І. Пахомова, С.М. Серьогін, І.Г. Сурай, С.К. Хаджираєва, І.В. Шпекторенко та ін.

Значна кількість робіт присвячена питанням державної служби, правовому статусу та діяльності керівників в органах державної влади. Над цими питаннями працювали Н.О. Армаш, Н.Ф. Артеменко, О.А. Воронько, О.П. Губа, Л.С. Кисіль, М.В. Мельничук, Н.Р. Нижник, Н.В. Янюк та ін.

У той же час унаслідок швидких змін у суспільстві залишається актуальним проведення комплексного дослідження організаційно-правових засад діяльності керівника органу виконавчої влади, зокрема, в світлі децентралізації державної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Системний аналіз наукової літератури дав змогу охарактеризувати стан дослідження проблеми службової діяльності керівників органів виконавчої влади як недостатньо вивчений. На цьому тлі актуальність зазначеного проблемного питання зумовлюється такими причинами: необхідність вирішення низки економічних, соціальних, політичних завдань; значні прорахунки в роботі з кадрами органів виконавчої влади; необхідність посилення правового, науково-методичного та організаційного забезпечення кадрової роботи в органах виконавчої влади, збільшення їх авторитету та впливу; наявність потреби у всебічному вивченні й послідовному запровадженні кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду організаційно-правового забезпе-

чення службової діяльності керівників органів виконавчої влади, потребою викоринення корупції.

Встановлено, що на багатоманітність змісту зовнішньої управлінської діяльності впливає рівень органу в ієрархії виконавчої влади. Відповідно до цього виникають різні види відносин управлінського характеру: з вищими органами; з підпорядкованими органами; з органами, які є рівними за своїм статусом; з органами місцевого самоврядування (за умови здійснення останніми власних повноважень); з органами судової влади (якщо орган виступає в ролі суб'єкта юридичної відповідальності). До того ж, різноманітні відносини можуть виникати між органом виконавчої влади і громадянами за реалізації своїх прав чи виконання обов'язків, а також у разі оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності цих осіб (згідно зі ст. 55 Конституції України). Керівник репрезентує очолюваний ним орган і здійснює його представництво у таких відносинах без спеціальних доручень, а відповідно до повноважень керівної посади.

Можна запропонувати таку класифікацію видів діяльності керівника органу виконавчої влади:

1. Внутрішня організаційно-розпорядча діяльність, що здійснюється керівником у процесі керівництва органом і за своїм змістом є управлінською.

2. Зовнішня діяльність: політичне керівництво; управлінська (адміністративна, неполітична) діяльність; публічно-сервісна; інші специфічні види державної діяльності.

Встановлено, що в основі реформування системи центральних органів виконавчої влади лежить ідея їх реорганізації відповідно до функціонального призначення [3]. Однак чіткого розподілу функцій між центральними органами виконавчої влади не відбулося. На думку автора, обраний в ході адміністративної реформи підхід до визначення функціонального призначення різних видів центральних органів виконавчої влади тільки наблизить їх діяльність до стандартів європейських держав, але повністю не усуне можливість виник-

нення конфлікту інтересів в їх діяльності. Якби зазначена ідея була повністю втілена в життя, то це позитивно вплинуло б і на діяльність керівників таких органів. В діючій донедавна системі центральних органів виконавчої влади мало місце поєднання в органі різних типів функцій. Види керівників органів виконавчої влади пов'язані з класифікацією органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України очолює Прем'єр-міністр, міністерства – міністри, інші центральні органи виконавчої влади – керівники. Керівники органів виконавчої влади є посадовими особами, які займають державні посади – адміністративні та політичні, з чим пов'язуються особливості їх діяльності. Адміністративні посади займають керівники, які є державними службовцями (керівники центральних органів виконавчої влади (крім міністерств), їх територіальних органів, голови місцевих державних адміністрацій). Особливості статусу посади «політичного діяча (політика)» (Прем'єр-міністра України, міністра) виявляються у трьох ключових моментах: в особливому порядку призначення на посаду; в особливому порядку звільнення з посади; в особливих рисах відповідальності, яка має ознаки публічної відповідальності за наслідки діяльності. Основна відмінність у діяльності політика і державного службовця полягає в тому, що політик формує державну політику, а державний службовець – реалізує її в тій чи іншій сфері чи на відповідній території [8].

Підвищенню ефективності політичної діяльності Прем'єр-міністра України і збільшенню політичної ваги такого державного діяча сприятиме те, що частка політичних повноважень в його діяльності має бути переважаючою по відношенню до адміністративних, а наявні адміністративні повноваження забезпечуватимуть належну реалізацію політичних.

Стосовно підвищення ефективності діяльності керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністерств) сприятиме поширення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий

державний службовець» на зазначених керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністрів) та їх заступників. Можна було б запровадити такі номінації: «Кращий керівник центрального органу виконавчої влади», «Кращий заступник керівника центрального органу виконавчої влади» та в подальшому проводити подібний конкурс і серед керівників місцевих органів виконавчої влади та їх заступників. Реалізація даної пропозиції потребуватиме внесення відповідних доповнень до Постанови Кабінету Міністрів України «Про проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець». При розгляді особливостей діяльності керівників органів виконавчої влади територіального рівня встановлено, що на особливості діяльності голів місцевих державних адміністрацій впливає те, що з одного боку, вони характеризуються статусом державних службовців, а з іншого – передбачений ст. 118 Конституції України порядок їх призначення, відповідальності та звільнення не відповідає даному статусу і носить політичний характер [2]. Дослідники по-різному підходять до вирішення питання чи є голова місцевої державної адміністрації державним службовцем, чи політичним діячем [5, 6]. Підтримуємо позицію, що діяльність голови місцевої державної адміністрації повинна бути професійною адміністративною, а не політичною. При цьому його діяльність не може бути повністю відмежованою від політики, адже він має впроваджувати державну політику на ввіреній йому території, реалізовувати Програму діяльності Уряду в області чи районі.

Необхідно вдосконалювати механізм взаємодії голів місцевих державних адміністрацій та міністрів, що позитивно вплине на управлінську діяльність голів адміністрацій, яка спрямована на реалізацію загальнодержавної політики у відповідних регіонах. Така взаємодія забезпечуватиме надання практичної допомоги керівниками-політиками керівникам-державним службовцям. Співпраця місцевих керівників і керівників центрального рівня сприятиме підвищенню

ефективної політичної складової в діяльності місцевих керівників. Однак потрібно уникати того, що відносини між головою обласної державної адміністрації і керівником центрального органу виконавчої влади перейдуть у площину підлеглості перших другим, а також того, що керівник центрального органу виконавчої влади приділятиме першочергову увагу проблемам, що відповідають профілю діяльності того органу виконавчої влади, який він очолює.

Підвищенню ефективності діяльності голів місцевих державних адміністрацій сприятиме врахування ними в роботі сукупності таких принципів. Обласна державна адміністрація відстоює інтереси області на центральному рівні, одночасно впроваджуючи державну політику на місцях. У відносинах з керівниками органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування уникати конфліктних ситуацій, будувати ці відносини на засадах стратегічного партнерства, взаємоповаги та взаємодопомоги, керуючись інтересами області чи району. В діяльності голови місцевої державної адміністрації мають збалансовано розвиватися різні види діяльності – внутрішньо-організаційна, зовнішньо-управлінська та публічно-сервісна. Голови місцевих державних адміністрацій повинні забезпечити створення такої структури адміністрації, яка б була здатною на високому рівні виконувати завдання, покладені на місцеві державні адміністрації [7].

Керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади перебувають у підпорядкуванні вищестоящому керівнику в межах системи відповідних органів і є підзвітними та підконтрольними голові місцевої державної адміністрації з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Підпорядкування вищестоящому керівнику є переважаючим порівняно

з підзвітністю і підконтрольністю голові місцевої державної адміністрації. Це пояснюється тим, що територіальний орган хоч і здійснює свою діяльність на певній території, але входить до системи відповідного органу виконавчої влади і є самостійним органом виконавчої влади, як і місцева державна адміністрація.

Прослідковується тенденція до посилення впливу голів місцевих державних адміністрацій на керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади. З одного боку, метою цього є підвищення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території. Разом з цим, посилення владного впливу голів місцевих державних адміністрацій на відповідній території може одночасно привести до послаблення вертикалі влади від центру на місця, що потребує впорядкування в процесі адміністративної реформи.

Таким чином, на думку автора, було б достатньо керівникам центральних органів виконавчої влади звертати увагу керівників територіальних органів на важливість скоординувати діяльність територіального органу з місцевою державною адміністрацією та ефективно співпрацювати з нею, наголошувати на тому, що це є обов'язком керівника територіального органу.

Необхідно не допустити фактичного перетворення територіального органу на структурний підрозділ місцевої державної адміністрації. Це повинні враховувати голови місцевих державних адміністрацій та в процесі своєї діяльності не нехтувати самостійністю діяльності керівників територіальних органів, якісно виконуючи координуючу функцію серед

територіальних органів виконавчої влади різного профілю.

Висновки. Таким чином, підвищення ефективності політичної діяльності Прем'єр-міністра України сприятиме те, що частка політичних повноважень в його діяльності має бути переважаючою по відношенню до адміністративних, а наявні адміністративні повноваження забезпечуватимуть належну реалізацію політичних. На підвищення ефективності діяльності керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністерств) та їх заступників може позитивно вплинути поширення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець». Діяльність голови місцевої державної адміністрації повинна бути професійною адміністративною, а не політичною. Вона має бути зорієнтована на вирішення проблем регіону, спрямовуватися на його соціально-економічний розвиток, забезпечення реалізації прав населення, підвищення його добробуту. Разом з тим його діяльність не може бути повністю відмежованою від політики, адже він має впроваджувати державну політику на ввіреній йому території, реалізовувати Програму діяльності Уряду в області чи районі.

Також в основу пропозицій по реформуванню місцевих органів виконавчої влади мають бути покладені зміни, що вже відбулися на центральному рівні з урахуванням того, що територіальний орган – це своєрідна «проекція» центрального органу виконавчої влади в регіоні, отже, в умовах децентралізації державної влади в Україні реформування місцевих органів виконавчої влади не повинно бути відірваним від реформування місцевого самоврядування.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про Кабінет Міністрів України: Закон України №2591-VI від 07.10.2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – 15.10. – № 192.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України №586-XIV від 09.04.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – №18. – Стор. 3.
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-V від 17.03.2011 р. // Урядовий кур'єр. – 2011. – №66.
4. Порядок організації діяльності міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади в регіонах, затверджений постановою Кабінету Міністрів України №362 від 26.05.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – №39. – Стор. 180.
5. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан. Проблеми та перспективи: монографія

- / За заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – 384 с.
6. Армаш Н.О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади: Автореферат дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2005. – 18 с.
7. Горбаль В. Адміністративна реформа торкнеться і обласних адміністрацій. Режим доступу: <http://galinfo.com.ua/news/79762.html>
8. Коліушко І.Б. Запровадження в органах виконавчої влади політичних посад та їх правовий статус // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 297-307.

REFERENCES:

1. Pro Cabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy №2591-VI vid 07.10.2010 r. (On the Cabinet of Ministers of Ukraine: Law of Ukraine №2591-VI on 07.10.2010). Uryadovyi Kur'er. – 2010. – 15.10. – № 192.
2. Pro miscevi derzhavni administracii: Zakon Ukrainy №586-XIV vid 09.04.1999 r. (On local state administrations: Law of Ukraine №586-XIV on 09.04.1999). Oficiyniy vicnyk Ukrainy. – 1999. – №18. – P. 3.
3. Pro centralni organy vykonavchoi vlady: Zakon Ukrainy № 3166-V vid 17.03.2011 r. (On the central authorities: Law of Ukraine № 3166-V on 17.03.2011). Uryadovyi Kur'er. – 2011. – №66.
4. Poryadok organizacii diyalnosti ministriv, kerivnykiv inshyh centralnyh organiv vykonavchoi vlady v regionah, zatverdzhenuy postanovoyu Cabinety Ministriv Ukrainy №362 vid 26.05.2010 r. (The procedure of organization of ministers, heads of other central bodies of executive power in the regions, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine №362 on 26.05.2010). Oficiyniy vicnyk Ukrainy. – 2010. – №39. – P. 180.
5. Administrativna reforma v Ukraini: suchasnyi stan. Problemy ta perspektivy: monohrafiya (Administrative Reform in Ukraine: Current State. Problems and perspectives: Monograph). D.: Monolit, 2009. – 384 p.
6. Armash N.O. Administrativno-pravovyi status kerivnykiv organiv vykonavchoi vlady: Avtoreferat dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.07 (Administrative and legal status of heads of executive bodies: Abstract dis. cand. legal sciences: 12.00.07). K., 2005. – 18 p.
7. Gorbal V. Administrativna reforma torknetsya i oblasnyh administraci (Administrative reform will touch and regional administrations). Access mode: <http://galinfo.com.ua/news/79762.html>
8. Koliushko I.B. Zaprovadzhennya v organah vykonavchoi vlady politychnyh posad ta yih pravoviy status (The introduction in the executive branch political positions and their legal status). – K.: Publishing House «In-Yure», 2002. – P. 297-307.

Война Юлія Вікторівна – аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

E-mail: voina111@i.ua

Voina Julia Victorivna – postgraduate

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine

Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine

E-mail: voina111@i.ua