

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)



Переглянути у форматі pdf

Л. С. Стельмащук

РОЛЬ, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ КЕРІВНИКА У ПОСИЛЕННІ ВІДКРИТОСТІ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ ВЛАДИ

№ 9, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

Л. С. Стельмащук,  
к. держ. упр., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

## РОЛЬ, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ КЕРІВНИКА У ПОСИЛЕННІ ВІДКРИТОСТІ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ ВЛАДИ

L. S. Stelmashchuk,  
PhD in Public Administration, Assistant professor Public Administration and Local Self-Government  
Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

### ROLE , OBJECTIVES AND HEAD OF OPENNESS IN STRENGTHENING PUBLIC AUTHORITIES

*У статті досліджено роль керівника у забезпеченні та посиленні відкритості органів державної влади; визначено характерні риси, що мають бути притаманні керівнику-лідеру; сформовано перелік функцій, які повинен реалізовувати керівник; підкреслено важливу місію керівника у розвитку державних службовців, зокрема у їх професійному навчанні та просуванні по службі.*

*In the article the role of leader in securing and enhancing the transparency of public authorities; defined characteristics that should be inherent in head-leader; formed for functions that must implement leader; emphasized the important leader in the development of his subordinates, especially in professional training and promotion.*

**Ключові слова:** державна служба, відкрита модель державної служби, орган державної влади, керівник, риси керівника, функції керівника органу державної влади.

**Key words:** civil service, open model of public service, public authority, leader, manager features, functions manager of a public authority.

**Постановка проблеми.** Результати діяльності державних органів влади у першу чергу залежать від керівника, якому юридично надано право керувати загальнодержавними справами. Тому в сучасному суспільстві виникає потреба посилення вимог до кандидатів, які бажать зайняти керівну посаду на державній службі. Відсутність компетенцій, відповідальності та необхідного рівня підготовки керівників створює загрози для виконання державними органами влади відповідних функцій та розвитку державної служби як соціального інституту загалом. Водночас питання підвищення ролі керівника у забезпеченні не тільки ефективної роботи державного органу влади, але й у посиленні відкритості державної служби є актуальним на сучасному етапі державотворення в Україні й потребує подальшого усебічного наукового дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить про те, що тема формування керівника та його роль у системі органів державної влади в Україні постійно перебуває в полі зору вітчизняних науковців та практиків. Дослідниками цієї проблематики є С.В.Одегова, Л.Л.Прокопенко, С.М.Серьогін, Т.А.Соколовська, І.Г.Сурай та ін. В публікаціях зазначених науковців розглядаються управлінські функції, роль, а також основні навички керівника, що необхідні при виконанні посадових обов'язків; сучасні підходи до характеристики керівника-лідера; типи лідерства; феномен авторитету керівника; питання гармонізації управлінських відносин та іміджу керівника тощо. Проте, на сьогодні залишається потреба подальшого поглибленого вивчення ролі керівника у забезпеченні відкритості державного органу влади.

**Метою дослідження** є визначити ролі керівника в системі державних органів влади, розкрити основні функції керівника та виробити рекомендації щодо забезпечення розвитку відкритої моделі державної служби в умовах реформування українського суспільства відповідно європейських стандартів.

**Вклад основного матеріалу.** Зміни, які відбуваються сьогодні в Україні, торкаються всіх сфер суспільного життя, й, у першу чергу, державного управління. Тому, завданням сучасного українського державотворення є створення такої системи державного управління, яка забезпечить подальший активний розвиток України як правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури, демократії, а також відповідатиме потребам громадян. Важливу роль у такому процесі якраз і мають відіграти керівники на кожному шаблі влади: від політичної волі, особистого прикладу, прийняття відповідних нормативних актів на найвищому рівні до формування відповідної корпоративної культури обслуговування громадян і надання якісних державних послуг на базовому рівні державних органів влади. Саме це визначатиме рівень відкритості державної служби.

Сучасне трансформаційне суспільство ставить особливі вимоги до керівника державного органу влади, який повинен бути, насамперед, лідером, спроможним повести за собою колектив; патріотом; професіоналом; мати якості організатора. Безперечно, кожен орган державної влади має визначені згідно установчих документів йому функції, які він зобов'язаний якісно виконувати. А першочерговим завданням керівника є організувати роботу органу влади таким чином, щоб забезпечити максимальну ефективність його функціонування. Однак, керівник має також забезпечити й реалізацію демократичних принципів державної служби, яка повинна розвиватися відповідно до концептуального розуміння її відкритості. У цьому контексті виникає потреба у визначенні безпосередньої провідної ролі керівників органів влади усіх рівнів у формуванні відкритої моделі державної служби, та зокрема у посиленні відкритості діяльності окремих органів влади.

Керівник (менеджер, управлінець) – ключова ланка в кадровій системі, який досягає поставленої мети завдяки тому, що доповнює свої фізичні та інтелектуальні сили силами підлеглих і цілеспрямовано їх використовує на виконання поставлених завдань. Це і є головним завданням керівника будь-якого рівня державного органу влади. Проте, багато вчених, зокрема В.І.Суєтєнков, О.М.Гіряк, П.П.Лазановский [1; 8] вважають, що певна кількість керівників часто прагнуть виконувати обов'язки своїх підлеглих для того, щоб контролювати усі процеси чи підкреслити свою незамінність і переконані, що досвідчені керівники не повинні прагнути робити те, що можуть виконати підлегли, а реалізовувати власні посадові обов'язки.

Яким повинен бути сучасний керівник державного органу влади і яким його повинні бачити державні службовці? Цьому питанню сьогодні присвячено багато праць в галузі державного управління. Перш за все це організатор, який уміє налагодити роботу, ініціатор та генератор ідей. Особистість, до якої тягнуться люди та яка може повести за собою. Чітко ставить завдання, формулює ідею, дає можливість іншим колегам розвиватися, поважає їх думку і професіоналізм, не здійснює тиску на працівників, є тонким психологом, стриманим, уміє керувати емоціями, поводить коректно з усіма працівниками. Швидко орієнтується в ситуації,

здатний запобігати виникненню проблем і конфліктів та розв'язувати їх не перекладаючи на інших, бере на себе відповідальність за управління людьми [4, с. 9]. З такими високими вимогами до керівника варто погодитись. Керівник також є провідним і організаційним елементом у системі мотивації діяльності державних службовців, це той, хто керує. Ідеальний варіант коли керівник є лідером серед підлеглих.

Діяльність керівника державного органу влади сьогодні є багатofункціональною. Вона об'єднує роботу з визначення основних цілей управління, а також способів їх досягнення та головних напрямів розвитку державного органу влади. Ця діяльність пов'язана з впливом на підлеглих, виконанням конкретних управлінських функцій щодо підлеглих і органу державної влади в цілому, відповідальністю перед вищими органами за виконання визначених функцій і завдань. Вплив керівника на підлеглих має на меті мотивацію останніх у дотриманні службової поведінки, яка відповідала б вимогам державного органу влади та статусу державного службовця.

Крім того, потрібно чітко усвідомлювати, що основним завданням кожного керівника державного органу влади є забезпечення максимальної мотивації до праці підлеглих працівників – державних службовців у процесі виконання ними посадових обов'язків. При цьому повинні бути визначені й відповідати основним засадам управлінської діяльності такі принципи управління державним органом влади: надання пріоритету інтересам громадян; чіткий розподіл обсягу праці; прагнення до посилення авторитету серед населення; забезпечення виконавчої дисципліни; узгодженість дій суб'єктів управління; підпорядкування особистих інтересів загальній справі; моральне та матеріальне заохочення працівників за результати роботи; розвиток ініціативи та постійне навчання тощо [2, с. 114].

Таким чином, якщо керівник намагається досягти максимальної ефективності у діяльності державного органу влади і прагне отримати від підлеглих найбільшої віддачі, то повинен вміти використовувати різні стилі та методи впливу на них виходячи з конкретної ситуації. Необхідно враховувати також і індивідуальні реакції людей на один і той самий стиль управління, що зумовлено різним рівнем загальної культури, освіти, життєвим досвідом, типом особистості та деякими іншими факторами.

Суть роботи керівника державного органу влади полягає у виконанні ряду функцій, серед яких необхідно виділити, насамперед, стратегічну функцію, яка полягає в постановці, на основі аналізу ситуації і прогнозування, цілей діяльності державного органу влади, процесу розробки стратегії і складання планів. До головних функцій також слід віднести: вироблення загальної стратегії державного органу влади; координація всіх підрозділів управління; вплив на нижчі ланки та їх керівників; підбір кадрів на різні ділянки управління.

Іншими, не менш важливими функціями керівника є: адміністративна (включає в себе контроль щодо оцінки проміжних і кінцевих результатів діяльності органу влади); організаційна (пов'язана зі створенням необхідних умов діяльності державних службовців, розподілом повноважень, завдань та ресурсів серед працівників органу влади); навчальна (за допомогою якої відбувається координація роботи працівників державного органу влади); кадрова (полягає в організації добору, розстановки, навчання й розвитку персоналу); стимулююча (спрямована на заохочення за успішно виконану роботу або покарання за виконану погано); комунікаційна (сутність якої зводиться до проведення нарад, засідань, ділових переговорів; прийому відвідувачів; телефонних переговорів; відповідей на листи). Зростаюче значення людського фактора виводить на одне з перших за значенням місць соціальну функцію, яка полягає у створенні сприятливого морально – психологічного клімату в колективі, що у кінцевому результаті забезпечує ефективну та якісну роботу державного органу влади в цілому.

Таким чином, розглянуті вище функції керівника державного органу влади доводять, що саме він повинен вирішувати найважливіші й глобальні питання та проблеми щодо забезпечення ефективної роботи державного органу влади, тому повинен володіти високим професіоналізмом, здібностями і вмінням концентрувати увагу на всіх напрямках роботи державного органу влади для досягнення поставлених цілей. Водночас, саме від керівника першочергово залежить рівень відкритості державного органу влади, оскільки він відповідає за якість надання публічних послуг громадянам. Зокрема, усі зазначені функції керівника спрямовуються на посилення відкритості відповідного державного органу влади.

У свою чергу, як зазначає І.Г.Сурай [9], професійна компетентність керівника державного органу влади включає політичну, юридичну, економічну, психологічну, управлінську компетентності. Управлінська компетентність включає знання, вміння та навички щодо сутності організації й управління, принципів та методів організаційної діяльності; механізмів, структури і методів управління, технологій управлінської діяльності, пошуку оптимальних методів управлінської діяльності та стилю управління, сучасних технологій управління персоналом.

Окрім того, важливе значення керівник державного органу влади повинен приділяти кар'єрному зростанню державних службовців. Фактично це сприятиме посиленню персональної відкритості державних службовців та сервісної відкритості державної служби. Так, за можливості кар'єрного зростання державні службовці самі будуть зацікавлені у тому, щоб більш ефективно виконувати поставлені перед ними завдання та стануть відповідальнішими.

Кар'єрне зростання, особливо в політично чутливій системі державної служби на відміну від інших сфер, залежить від цілої низки взаємопов'язаних чинників, де володіння певними знаннями або вміннями є пріоритетним. Кар'єрний потенціал виступає результатом сукупної дії таких внутрішніх чинників: потенційної швидкості отримання нових знань, умінь і навичок, а також їх практичного використання в процесі діяльності; сили подолання зовнішнього опору в організаційному середовищі під час здійснення професійної діяльності; внутрішньої сили особистості й готовності до подолання власних внутрішніх обмежень у професійному зростанні. В умовах політично чутливої системи державної служби України до подібних чинників можна також віднести й низку зовнішніх обмежень, зокрема: зміна керівництва країни та тенденції розвитку державної служби [6, с. 143]. Отже, кар'єрний потенціал визначається не тільки здатністю індивіда до подолання внутрішніх і зовнішніх обмежень під час просування сходами організаційно-управлінської ієрархії, але й спроможністю адаптуватися до зовнішніх чинників, стосовно державного органу влади, в якому працює державний службовець.

Роль керівника державного органу влади є провідною і у забезпеченні відкритості державної служби. Враховуючи постійні суспільні перетворення, державна служба також має змінюватись і швидко адаптуватись до тих викликів, які постають перед нею. Чинниками, що впливають на державну службу є: демографічні тенденції; розвиток інформаційно-комунікаційних технологій; система цінностей; використання ресурсів; розвиток міжнародної співпраці, зокрема і з країнами СС; потреба більшої відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади. Пріоритетними напрямками удосконалення державної служби та забезпечення її відкритості мають бути: надання якісних і в повному обсязі професійних послуг; проведення їх моніторингу на основі об'єктивних критеріїв; створення умов для здорового конкурентного середовища та ефективної інформаційної системи; здійснення якісної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; забезпечення державних службовців інформаційною, фінансовою та матеріально-технічною базою; необхідність покращення соціальних умов для їх сімей; обов'язкова та безперервна освіта всіх державних службовців, незалежно від посади, яку вони займають; стратегічне планування навчального процесу та його стандартизація; перехід від кількісних до якісних показників професіоналізації та удосконалення роботи кадрових служб із розвитку персоналу; міжнародне співробітництво; забезпечення контролю за дотриманням нормативно-правового законодавства, що може стати дієвим способом законності й дисципліни [7, с. 215-216].

Слід зазначити, що Європейська комісія визначила для свого персоналу "Рамки компетенції і поведінки". [10] де серед основних компетенцій для тих, хто займає керівні посади, – лідерство й керівництво людьми. Досліджуючи дане питання С.М.Серьогін [5, с. 140] зазначає, що соціально-психологічний портрет сучасного керівника мають характеризувати якості трьох основних груп: морально-етичні, професійно-ділові та особистісні, які певним чином взаємотранслюються між собою.

Із урахуванням цих трьох груп якостей важливо вивчати відповідність керівника (претендента на керівну посаду) кваліфікаційним вимогам, що визначені посадою; формувати відповідні професіограми, у яких, з одного боку, будуть враховані вимоги до особистих якостей керівників, а з другого – відповідні вимоги щодо знань, умінь, навичок, здібностей, необхідних для якісного виконання завдань державним органом влади.

Важливою умовою для забезпечення відкритості державної служби є створення постійного взаємозв'язку професійного навчання державних службовців із пріоритетами та вимогами функціонування органів державної влади, і як зазначає Л.Л.Прокопенко [3, с. 162], це чітко прослідковується в багатьох Європейських країнах, що, своєю чергою, потребує посилення мотивації навчання, внесення змін до організації підвищення кваліфікації посадових осіб. Розвиток відкритої моделі державної служби не можливий без повноцінної дієвої системи підготовки, підвищення кваліфікації державних службовців та їх професійного навчання, що можна досягнути з урахуванням і впровадженням у вітчизняну практику кращого зарубіжного досвіду. Тут також є важлива роль керівника, який має заохочувати працівників до отримання відповідної освіти, зокрема за рахунок підвищення по службі.

Осмилюючи вище викладене та враховуючи прагнення України до розвитку державної служби відповідно нормам відкритої моделі, визначаючи державну службу як соціальний інститут, покликаний захищати права громадян та надавати їм якісні публічні послуги, можемо сформулювати першочергові завдання у цьому напрямі: підвищення якості й ефективності навчання державних службовців; створення стійкого механізму належного ресурсного забезпечення; формування необхідного нормативно-правового забезпечення регулювання освітньої галузі з питань державної служби.

Потреба посилення відкритості державної служби викликана зростанням рівня соціальної організації сучасного суспільства. Будь-яка відкрита соціальна система взаємодіє із зовнішнім середовищем, що проявляється у взаємовпливі, за якого можуть змінюватись властивості кожного із об'єктів. Це ж твердження відноситься до державної служби, де роль керівника у процесі посилення її відкритості є провідною.

Проте, відкритість є досить широким поняттям і може визначатись через норму закону, тобто рівність усіх громадян перед законом. Через довіру до законів буде утверджуватись і віра до державного інституту влади. Фактично завдяки ефективному нормативно-правовому регулюванню суспільних процесів забезпечуватиметься довіра громадян, а це є вираженням відкритості державної служби.

Із зростанням вимог до державної служби постає завдання формування нового типу керівника у державному органі влади, здатного організувати, координувати, ініціювати роботу інших, працювати в нових суспільних умовах. Також до особливостей кадрової політики на сучасному етапі розвитку України слід віднести такий визначальний для її розвитку напрям, як формування відкритості державної служби з урахуванням напрацювань світового досвіду та надбань української науки державне управління.

В умовах ринкових трансформаційних процесів керівні кадри повинні діяти ефективно, проявляти самостійність та ініціативу; бути здатними до ризику; уміти вчасно й правильно реагувати на зміни навколишнього середовища шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; стратегічно мислити; швидко визначати ефективність нововведень; оперативно перебудовувати роботу колективу й свою особисту, а також бути комунікабельними і вміти регулювати міжособистісні відносини. Отже, вимоги до керівного персоналу в системі державного управління виходять із специфіки його діяльності, обов'язків, основних принципів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування

**Висновки та перспективи подальших наукових досліджень.** Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що у державних органах влади нового типу посилюється роль керівника – це лідер, який допомагає співробітникам самостійно виробляти нові підходи, удосконалювати прийоми і методи виконуваної роботи, формує колектив як єдину монолітну команду, здійснює налаштування цієї команди і показує особистий позитивний приклад у вирішенні спільних завдань. У процесі становлення нової моделі управління змінюється і роль персоналу. Обов'язковим стає безперервне навчання державних службовців, що сприяє формуванню відкритої моделі державної служби.

До основних рис особистості керівника державного органу влади, який має забезпечити ефективність управління в умовах ринкових трансформацій, належать: організаторські здібності, вміння впливати на підлеглих, націлювати їх на плідну творчу працю; бути впевненим у собі, рішучим і наполегливим, здатним чітко й правильно виконувати поставлені завдання; прогнозувати ситуацію та результати діяльності; вміти приймати виважені управлінські рішення; прагнути до самовдосконалення.

Сьогодні слід акцентувати увагу на тому, що ефективність мотивації діяльності державних службовців забезпечується високим рівнем правової культури, дисципліни та законності, а керівник та його підлегли у державному органі влади складають єдиний структурний механізм, спрямований на виконання завдань і функцій, що стоять перед ним. Ефективність діяльності такої системи цілком і повністю залежить від якісних характеристик не тільки керівників, але і від державних службовців, ґрунтуються на соціальних нормах, ефективному підборі та розстановці кадрів, морально-психологічному кліматі, інтенсивності інтелектуальної, фізичної діяльності й професіоналізмі як керівника, так і усіх державних службовців органу влади. Важливу роль у покращенні організації державної служби відіграє процес підготовки професійних кадрів та відбір кандидатів для проходження ними конкурсу на заміщення вакантних посад державної служби. Це є одним із шляхів забезпечення відкритості державної служби.

Подальшими напрямками наукових досліджень можуть бути питання щодо підвищення ділової активності керівника державного органу влади, досліджень його ділової комунікації, підвищення управлінської культури, розробка напрямів підвищення ділової активності, формування системи стратегічних цінностей, якими має володіти керівник, щоб забезпечити ефективність роботи працівників державного органу влади.

#### Список використаних джерел.

1. Гіряк О. М. Менеджмент: теоретичні основи і практикум / О. М. Гіряк, П. П. Лазановський. – К. : Магнолія плюс, Львів : Новий світ, 2003. – 336 с.
2. Одегова С. В. Адміністративно-правові основи мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців : дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – З., 2009. – 190 с.
3. Прокопенко Л. Л. Європейські підходи до підвищення кваліфікації державних службовців / Л. Л. Прокопенко, П. С. Щербаков // *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. – 2012. – Вип. 3 (14). – С. 160–165.
4. Розвиток лідерства : [навч. посіб.] / [Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть та ін. ; за ред. І. Ібрагімової]. – К. : Проект “Реформа упр. персоналом на держ. службі”, 2012. – 400 с.
5. Сєрьогін С. М. Формування якостей керівника в державному управлінні / С. М. Сєрьогін, Н. Т. Гончарук // *Вісн. НАДУ*. – 2003. – Вип. 3. – С. 137–147.
6. Соколова Т. А. Підвищення ролі кадрових служб у процесі реалізації кар'єрного потенціалу державних службовців в Україні / Т. А. Соколова // *Економіка та держава* : наук.-практ. журнал. – №3. – 2011. – С. 143-146
7. Стельмашук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби: монографія / Л. С. Стельмашук. – Івано-Франківськ: В-во ІФНТУНГ, 2015. – 296 с.
8. Суєтенков Е. Н. Основы менеджмента: Учебное пособие / Е. Н. Суєтенков, Н. И. Пасько. – М. : Форум: ИНФРА-М, 2005. – 240 с.
9. Сурай І. Г. Необхідність формування компетентностей щодо управління персоналом в управлінських кадрах державної служби / І. Г. Сурай // *Демократичне врядування: наука, освіта і практика* : матеріали наук.-практ. конф. за між нар. участю, київ, 29 травня 2009 р.: у 4 ч. Ч. 2. – К.: Вид-во НАДУ, 2009. – С.58-60.
10. Borkenhagen / Bruns-Kloss / Memminger / Stein (ed.), *Die deutschen Lander in Europa*, 1992, p. 183 ; Knemeyer, *Europa der Regionen – Europa der Kommunen*, 1994.

#### References.

1. Hirnyak, O.M. (2003), *Menedzhment: teoretychni osnovy i praktykum*, [Management: theoretical foundations and practical], Magnolia plus, Lviv, Ukraine.
2. Odegova, S.V. (2009), “Administrative and legal bases of motivation of special categories of civil servants”, Abstract of PhD student dissertation, Administrative law and process; Financial law; Information law, Classic Private University, Zaporizhzhia, Ukraine.
3. Prokopenko, L.L. “European approaches to the training of civil servants”, *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadiuvannia* [Public Administration and Local Self-Government], Dnipropetrovsk, Ukraine, pp. 160–165.
4. Bezo, L. and Ibragimov, I. and Kikot, O. (2012), *Rozvytok liderstva*, [Leadership Development], The “Reform Exercise. staff in the civil service”, Kyiv, Ukraine.
5. Seregin, S.M. and Goncharuk, N.T. (2003), “Formation of leadership in public administration”, *Visnyk NADU*, vol. 3, pp. 137–147.
6. Sokolova, T.A. (2011), “Enhancing the role of personnel departments in the implementation of the career potential of civil servants in Ukraine”, *Ekonomika ta derzhava*, vol. 3, pp. 143-146.
7. Stelmashchuk, L.S. (2015), *Orhanizatsijno-pravovi zasady vidkrytosti derzhavnoi sluzhby*, [The organizational principles of transparency of public service], IFNTUOG, Ivano-Frankivsk, Ukraine.
8. Suetenkov, E.N. (2005), *Osnovy menedzhmenta*, [Fundamentals of Management], Forum: INFRA-M, Ivano-Frankivsk, Ukraine.
9. Suray, I.G. (2009), “The need for the formation of competences on HR management in the public service”, *Demokratychnе vriadiuvannia: nauka, osvita i praktyka*, Kyiv, Ukraine, in 29 May 2009, pp. 58-60.
10. Borkenhagen and Bruns-Kloss and Memminger, (1994), [Die deutschen Lander in Europa 1992], Europa.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2015 р.



ТОВ "ДКС Центр"