

Адміністративно-правові засади

діяльності керівника в умовах реформування системи управління



В. П. Кіселичник

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративно-правових дисциплін Національної академії прокуратури України

Розглянуто питання діяльності керівника в умовах реформування та модернізації інституційних механізмів держави, створення дієвої та ефективної системи державного управління. Проаналізовано індивідуальні особливості керівника нового типу, зокрема його ділові, моральні, соціальні та психологічні якості. Доведено, що попри всю різноманітність індивідуальних особливостей, керівника можна звести до певних типів, користуючись такою класифікаційною ознакою, як відносини керівника з підлеглими.

Ключові слова: керівник, підлегли, управління, органи виконавчої влади, службова поведінка, службові повноваження та обов'язки.

Першочерговим завданням, яке має бути вирішено нашою державою сьогодні, є реформування та модернізація інституційних механізмів держави, створення дієвої та ефективної системи державного управління, провідним (владним) суб'єктом якої є органи виконавчої влади та їх посадові особи. Саме на очільників – керівників покладається відповідальність за здійснення владних повноважень, підготовка

і прийняття рішень щодо втілення в життя державної політики, раціональне використання фінансових ресурсів держави. Керівник безпосередньо організовує роботу структурних підрозділів органу влади, забезпечує та спрямовує його діяльність. Результативність праці, створення ефективної системи управління, характер взаємовідносин, мікроклімат в колективі – все це також має забезпечувати керівник органу державної влади.

Діяльність сучасного керівника багатопланова. Вплив його на підлеглих має за мету насамперед забезпечення належної службової поведінки, злагодженої та результативної роботи очолюваного ним колективу.

Водночас, слід зазначити, що керівники органів влади працюють в системі суспільних відносин, що характеризуються такими негативними явищами: запутаний механізм вирішення проблем громадянина, корупція, марнотратство, нав'язування платних послуг та непрозорість дозвільних процедур, а в деяких випадках – порушення законодавства у сфері державного управління.

Необхідність і нагальність вирішення питань висувують доволі жорсткі вимоги до керівників органів державної влади, які стосуються їх професійних і особистих якостей [1, с. 3]

Проблематику державного управління та функціонування виконавчої влади, складовою якої є питання організаційно-правових засад діяльності керівника органу державної влади, його правового статусу досліджували як зарубіжні представники науки державного управління й адміністративно-правової науки, так і вітчизняні.

Теоретичною основою вивчення питань ролі та місця керівника в управлінні органами виконавчої влади стали публікації провідних науковців, зокрема В. Б. Авер'янова, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, А. Т. Комзюка, О. І. Остапенка, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. І. Олефіра, В. М. Плішкіна, Ю. С. Шемшученка, Н. В. Янюк, Х. П. Ярмакі та інших вчених.

Метою даної статті є висвітлення питань адміністративно-правових засад діяльності керівника в умовах реформування системи управління.

Протягом усієї історії розвитку суспільства точаться суперечки навколо визначення суті та природи керівництва.

Чи керівником треба народитися, чи керівні здібності та якості можна культивувати або набути з досвідом, чи можна зарадити

у виборі керівного стилю? Однозначної відповіді, очевидно, на ці запитання у дослідників немає, однак варто погодитися із думкою науковців і практиків про те, що ці питання є одними з найбільш дискусійних у дослідженні природи управління, ролі та значення в цьому процесі керівника [2, с. 161].

Якщо розглядати цю проблему ретроспективно, в історичному аспекті і враховувати сучасні теорії та підходи, то керівництво можна визначити як процес використання влади для досягнення впливу на людей.

Влада загалом – це можливість реально вплинути на поведінку інших людей, тобто влада – знаряддя впливу. У свою чергу, вплив – це будь-яка поведінка однієї людини чи групи осіб, що активно діє на поведінку, відчуття, стосунки інших людей. Проте влада не єдина основа керівництва, такий підхід притаманний лише авторитаризму і застосовується щодо формальної організаційної структури.

За іншим визначенням, адміністративне керівництво розуміється як процес управління та впливу на спільну діяльність членів групи. Однак таке керівництво передбачає його складові – елементи, а саме:

- 1) наявність підлеглих;
- 2) розподіл влади, впливу чи управління керівника підлеглими;
- 3) вказівку керівника щодо способу виконання завдання.

У стосунках між керівником та підлеглими в процесі використання влади існує пряма пропорційна залежність (т. зв. баланс влади): влада керівника над підлеглими тим більша, чим вища залежність підлеглих від керівника, і навпаки. Ця залежність може виявлятися в різних формах – прямо чи опосередковано підлегли залежать від управлінських рішень керівника (у питаннях ресурсного забезпечення, розподілу та отримання винагород, послуг, інформації тощо). У свою чергу, підлегли впливають на керівника, адже це вони реалізують у практичній діяльності всі його рішення, вказівки,

накази та розпорядження, і саме виконання дорученої роботи залежить від них.

Поєднання і впорядкування елементів, забезпечення цілісності соціальної системи досягається значною мірою завдяки цілеспрямованій керівній діяльності суб'єкта управління. Таким суб'єктом управління в органах виконавчої влади є його керівник. Від нього каналами прямого зв'язку до об'єктів управління надходять команди управління, а до нього, каналами зворотного зв'язку – дані про результати виконання цих команд.

При цьому, зауважимо, що при визначенні поняття «керівник органу виконавчої влади» мається на увазі не сама особа керівника, а посада керівника, яка розуміється як структурна одиниця апарату державного органу, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових (організаційно-розпорядчих) повноважень, і отже, сама посада зумовлює статус керівників органів виконавчої влади [3, с. 7].

Для того, щоб особа могла здійснювати належне керівництво, вона повинна бути наділена відповідними якостями (рисами), а саме: володіти інструментами, змушуючи підлеглих підкорятись вказівкам та розпорядженням.

Інструментом впливу на діяльність підлеглих виступає також можливість керівника вплинути на рівень задоволення їх життєвих потреб. Тому різноманітні форми впливу влади, її органів та керівників на людей спонукають останніх виконувати їх волю (бажання), задовольняючи тим самим власні життєві потреби.

Спроби визначити, якими рисами характеру чи якостями повинен володіти керівник нового типу, покладені в основу різноманітних теорій про стилі керівництва.

Стилем управління того чи іншого керівника можна вважати упорядковану сукупність робочих, практичних прийомів його поведінки і відносин з підлеглими в процесі управління, під яким розуміється розробка, прийняття рішень, організація їх виконання

та контроль службової діяльності. У стилі управління проявляються концептуальні засади керівника, риси його особистості, досвід, світогляд, кругозір та, звичайно, характер. Це ділові манери, професійна грамотність. Окрім цього, у стилі управління відображаються і поєднуються професійні, організаційні, ідейно-політичні, моральні та інші якості керівника [4, с. 177].

Дослідники приділяють увагу персональним якостям, фізичним характеристикам та розумовим здібностям керівника як суб'єкта управління. При цьому всі вони однотайні в тому, що жодних фізичних відмінностей між керівником та звичайною (пересічною) людиною немає.

Водночас кожен керівник відрізняється своєю індивідуальністю, тобто наявними у нього діловими, моральними, соціальними та психологічними якостями. При цьому всю різноманітність індивідуальних особливостей керівника можна звести до певних типів, користуючись такою класифікаційною ознакою, як відносини керівника з підлеглими. Саме з цих позицій розрізняють три типи керівників: авторитарний, демократичний та ліберальний.

Авторитарний тип керівника характеризується схильністю до одноособового керівництва в гіпертрофованих формах, надмірною централізацією влади, особистим вирішенням абсолютної більшості питань, свідомим обмеженням контактів з підлеглими.

Керівник авторитарного типу (автократ) – догматичний, прагне підпорядкувати весь колектив своїй волі, не терпить заперечень та не прислуховується до думки інших, часто втручається в роботу підлеглих і жорстко контролює їхні дії, вимагає пунктуального виконання своїх вказівок. Народи проводить лише для дотримання формальності, оскільки рішення у нього підготовлені заздалегідь. Критичних зауважень своїх помилок не визнає, однак сам любить критикувати. При цьому дотримується думки,

що адміністративні стягнення – найкращий засіб впливу на підлеглих з метою досягнення високих показників праці. Слід також зауважити, як це зазначають дослідники, що керівник такого типу сам багато працює, однак примушує працювати й підлеглих, зокрема у позаурочний час. Як керівник, він може йти на передбачуваний ризик [2, с. 167].

Демократичний тип керівника, на відміну від автократа, прагне надати підлеглим самостійності відповідно до їхньої кваліфікації і функцій, які вони виконують, залучає їх до таких видів діяльності, як визначення цілей, оцінка роботи, підготовка та прийняття рішень, створює необхідні для виконання роботи передумови і справедливо оцінює зусилля, з повагою ставиться до людей і піклується про них.

Керівник демократичного типу особисто займається тільки найбільш складними і важливими питаннями, надаючи право підлеглим вирішувати всі інші. Він намагається узгоджувати з ними свої дії і прислуховується до думки колег, не вихваляється своїми перевагами та мудро реагує на критику. Такий керівник не уникає відповідальності ні за власні помилки, ні за помилки виконавців. Звичайно, йому, як і кожній людині, притаманні побоювання за власний добробут. Однак, якщо цього вимагають інтереси справи, він сміливо йде на виважений ризик. Максимально обґрунтовані рішення з упевненою переконливістю втілює в життя.

Керівник демократичного типу вважає своїм обов'язком постійно і змістовно інформувати підлеглих про стан справ та перспективи розвитку колективу. І, як свідчить практика, саме при такій системі управління набагато легше мобілізувати підлеглих на реалізацію поставлених перед ними завдань, виховувати в них почуття відповідальності та справжніх господарів.

Таким чином, керівник-демократ орієнтується на можливості підлеглого, на його природне прагнення до самовираження свого інтелектуального і професійного

потенціалу. За такого підходу функціональна діяльність керівника вдало поєднується з його роботою щодо проведення виховних заходів серед працівників (за потреби), між ними зміцнюється довіра і повага та зростає авторитет самого керівника.

Інший, ліберальний тип керівника відзначається відсутністю масштабності мислення у діяльності, безініціативністю і постійним очікуванням вказівок від вищого керівництва, небажанням брати на себе відповідальність за рішення та їх наслідки. Керівник-ліберал мало втручається у справи підлеглих і не виявляє достатньої активності, виступає в основному як посередник у взаємовідносинах з іншими колективами. Як правило, він не завжди рішучий, можливо, через невпевненість у власній компетентності, а отже, і в становищі, яке він займає в службовій ієрархії. Такий керівник інколи може бути не передбачуваним щодо рішень, які він приймає, легко зазнає впливу оточуючих, схильний пасувати перед обставинами і миритися з ними, а також може без належних підстав скасувати прийняте власне рішення.

У взаємовідносинах з підлеглими керівник-ліберал ввічливий і добродушний, ставиться до них з повагою, намагається допомогти у вирішенні їхніх проблем. Водночас він недостатньо вимогливий до підлеглих, оскільки не хоче псувати з ними відносин. Такий керівник готовий вислуховувати критику і пропозиції, але у більшості випадків виявляється нездатним змінити реальний стан речей в контексті висловлених побажань. За певних обставин може нехтувати своїми принципами, якщо їх дотримання загрожує його популярності в очах вищого керівництва чи підлеглих.

Намагаючись набути чи зміцнити авторитет, він здатен надавати підлеглим різні пільги, виплачувати безпідставні премії, схильний зволікати і перестраховуватися, рідко користується своїм правом казати «ні» та легко обіцяє нездійсненне. Керівник такого типу не допускає думки про те, що може

заперечити наказові вищого керівника, навіть у випадку, якщо такий наказ перевищує його (керівника) службові повноваження.

Керівник-ліберал не завжди готовий відстоювати власну думку та позицію, не виявляє організаторських здібностей і неналежним чином контролює діяльність підлеглих.

Особливе становище керівника в структурі управління створює йому особливий авторитет. Однак у даному випадку не йдеться про неформальний авторитет, який визначається особистими якостями керівника і який, безумовно, повинен мати керівник органу виконавчої влади. Мається на увазі авторитет формальний, який породжується посадовим становищем керівника, його правовим статусом, про що було зазначено вище. Зміцненню такого авторитету сприяє і та обставина, що керівники органів виконавчої влади керують підлеглими переважно на принципах єдиноначальства. Необхідність єдиноначальства в органах виконавчої влади обумовлена специфікою їх організації та функціонування, а в окремих випадках – статутною дисципліною, наявністю зброї та спецзасобів, як це, наприклад, має місце в системі органів внутрішніх справ.

Природно, єдиноначальство за потреби поєднується з колегіальністю, з активною участю працівників в управлінні, оскільки якими б організаторськими здібностями не володів керівник, він не може ігнорувати такі чинники, як досвід та ерудицію членів колективу. Звичайно, він не може бути застрахованим і від помилок у роботі, якщо не використовуватиме допомогу своїх заступників, керівників служб та підрозділів.

Провідна роль у створенні кваліфікованого професійного ядра кадрів органу виконавчої влади належить саме керівникові органу, який, як зазначив Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 16-рп/2002 від 17 жовтня 2002 р., є посадовою особою і несе персональну відповідальність за його роботу [5]. Саме керівник зобов'язаний забезпечити належну організацію та діяльність підлеглих йому працівників, будучи при цьому прикладом у виконанні власних службових обов'язків та користуючись авторитетом. Вимоги такого керівника виконуватимуться не тільки в силу його службового становища (авторитет влади), а й завдяки його особистому авторитету (влада авторитету), що інколи є більш привабливим (поєднання в одній особі формального і неформального лідера).

Успіх реформ та перетворень, що сьогодні відбуваються в Україні, як ніколи, прямо залежить від ефективної та результативної роботи державних органів, від патріотизму, чесності та високого рівня професіоналізму їх очільників – керівників різного рівня та рангу.

Започаткована реформа системи державного управління передбачає, зокрема, і формування нового типу керівника як суб'єкта управління, відповідно до сучасних європейських вимог та стандартів, а саме: як морального авторитета, чесного, справедливого і кваліфікованого функціонера, який, перебуваючи на високому щаблі суспільної ієрархії, спроможний фахово підтримувати систему державного управління у стабільному та дієвому стані і спрямовувати очолюваний ним орган влади на досягнення поставлених цілей.

Список використаної літератури

1. Організаційно-правові засади діяльності керівників органів державної влади [Текст] : навч.-метод. матеріали / Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковикова, С. І. Білосорочка. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
2. *Ортинський В. А.* Управління в органах виконавчої влади України [Текст] : навч. посіб. / В. А. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К. : Центр навч. літератури, 2008. – 296 с.

3. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. О. Армаш ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 18 с.
4. Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ України [Текст] : навч.-практ. посіб. / М. В. Ковалів. – Львів : Львівський держ. ун-т внутрішніх справ, 2010. – 340 с.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України щодо офіційного тлумачення окремих положень ч. 1 ст. 120 Конституції України (справа про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади) від 17.10.2002 р. № 16-рп/2002 [Текст] // Офіційний вісник України. – 2002. – № 43. – Ст. 1984.

Стаття надійшла до редакції: 20.04.2015.

Administrative and Legal Foundations of the Head Activities in Terms of Reforming

V. P. Kiselychnyk

The question of the head activity of the reformation and modernization of the institutional mechanisms of the state, creating an efficient and effective governance. Analyzed the individual characteristics of the head of a new type, including its business, moral, social and psychological qualities. It is proved that despite the diversity of individual characteristics of the head can be reduced to certain types of using such classifications, as a relationship manager with subordinates.

Keywords: head, subordinates, management, executive agencies, official behavior, official authority and responsibilities.

Received: 20.04.2015.

Административно-правовые основы деятельности руководителя в условиях реформирования системы управления

В. П. Киселичник

Рассмотрены вопросы деятельности руководителя в условиях реформирования и модернизации институциональных механизмов государства, создания действенной и эффективной системы государственного управления. Проанализированы индивидуальные особенности руководителя нового типа, в частности его деловые, моральные, социальные и психологические качества. Доказано, что, несмотря на все разнообразие индивидуальных особенностей, руководителя можно свести к определенным типам, пользуясь таким классификационным признаком, как отношения руководителя с подчиненными.

Ключевые слова: руководитель, подчиненные, управления, органы исполнительной власти, служебное поведение, служебные полномочия и обязанности.

Получено: 20.04.2015.