

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

*Управління організації фундаментальних  
та прикладних досліджень*

*Харківський регіональний інститут  
державного управління*

# **Організаційно-правові засади діяльності керівників органів державної влади**

*Навчально-методичні матеріали*

Київ  
2012

УДК 35.085

О-64

*Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентові України  
(протокол № 195/7-8 від 5 жовтня 2012 р.)*

**Авторський колектив :**

***Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковикова, С. І. Білосорочка.***

**Рецензенти :**

***Г. В. Назарова***, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління персоналом та економіки праці Харківського національного економічного університету;

***А. О. Дегтяр***, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ.

**Організаційно-правові** засади діяльності керівників органів державної влади : навч.-метод. матеріали / авт. кол. : Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковикова, С. І. Білосорочка. - К. : НАДУ, 2012. - 52 с.

У навчально-методичних матеріалах розглянуто основні питання, що розкривають сутність та зміст, нормативно-правове забезпечення діяльності, роль та значення, основні функції керівників органів державної влади на основі реалізації принципів державного управління.

В основу покладено результати науково-дослідної роботи за темою "Підвищення ефективності та якості роботи керівників в органах державної влади" (ДР № 0111U002652).

Призначені для проведення занять за професійною програмою підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також для слухачів усіх форм навчання за магістерською програмою "Державне управління".

**УДК 35.085**

## ВСТУП

Центральною фігурою будь-якого органу влади є її керівник. Саме на ньому лежить відповідальність за здійснення владних повноважень суб'єктами управління, підготовку і прийняття рішень щодо формування і реалізації державної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів, використання державних фінансових ресурсів, здійснення контролю за дотриманням законодавства, створення ефективної системи управління, забезпечення злагодженої і результативної роботи колективу державних службовців та ін.

Разом з цим керівники органів влади працюють в системі суспільних відносин, що характеризуються такими негативними явищами: заплутаний механізм розв'язання проблем громадянина та недбале ставлення до їх вирішення, корупція, марнотратство, нав'язування платних послуг та непрозорість дозвільних процедур, а в ряді випадків - порушення законодавства у сфері державного управління.

Необхідність і невідкладність розв'язання цих проблем висувають досить жорсткі вимоги до керівників органів державної влади, які стосуються їх професійних і особистих якостей. Все це вказує на актуальність цієї роботи.

Теоретико-методологічні засади дослідження системи державного управління було закладено у працях В.Бакуменка, Б.Гурне, В.Дзюндзюка, В.Корженка, Н.Мельтюхової, Г.Райта, А.Омарова, Ю.Сурміна та ін.

Питанням підвищення професійного рівня державних службовців у сфері державного управління, ефективності та якості їх роботи вже тривалий час приділяється значна увага. Зокрема, цій проблемі присвячені праці С.Дубенко, С.Ківалова, О.Лазора, В.Лугового, С.Серьогіна, О.Мельникова, В.Мартиненка, В.Сороко, О.Оболенського, В.Олуйка, В.Чмиги, В.Яцуби та ін.

Але у більшості наукових праць проблеми підвищення ефективності та якості роботи державних службовців ставляться взагалі, а досліджень, що присвячені саме роботі керівників органів державної влади, дуже мало.

*Об'єкт дослідження* - процес реалізації державної влади керівниками органів державної влади.

*Предметом дослідження* є теоретичні та прикладні аспекти діяльності керівників органів державної влади.

*Мета роботи* - теоретичне обґрунтування організаційно-правових засад та розробка практичних пропозицій щодо вдосконалення діяльності керівників органів державної влади.

Навчально-методичні матеріали підготовлені за результатами першого етапу науково-дослідної роботи, для якого були поставлені такі завдання:

- узагальнити існуючі в науковій літературі підходи до визначення ролі та значення керівників в органах державної влади;
- вивчити зарубіжний досвід щодо особливостей роботи керівників в системі державного управління;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення діяльності керівників органів державної влади;
- розглянути основні функції керівників в окремих сферах діяльності та визначити проблеми, що впливають на ефективність прийняття рішень.

Порівняно з іншими спорідненими за тематикою науковими розробками у роботі:

- виявлено ступінь та специфіку відображення принципів та закономірностей державного управління в діяльності керівників органів державної влади;
- виявлено загальносоціальну, економічну, екологічну ролі керівника, що розкриті через реалізацію владних повноважень;
- визначено основні розбіжності щодо підходів, організаційних механізмів і процедур формування корпусу керівників в Україні та зарубіжних країнах;
- розглянуто основні функції керівників в окремих сферах діяльності та визначено проблеми, що впливають на ефективність прийняття управлінських рішень.

## **1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Сучасна соціально-економічна модель розвитку українського суспільства характеризується загостренням різноспрямованих та одночасно пов'язаних між собою економічних, соціальних, політичних, екологічних проблем. Все це має місце на фоні зниження кількості та якості природних, людських, матеріальних та недостатності фінансових ресурсів. Діяльності органів державної влади притаманна складність бюрократичних процедур та недостатня прозорість, низька ефективність механізму запобігання проявам корупції, відсутність діалогу з людьми та недостатня якість послуг, що надають державні службовці. Все це призвело до зниження рівня довіри до влади. Відновлення такої довіри може відбутися лише за умов підвищення ефективності діяльності владних інституцій шляхом прийняття їхніми керівниками потрібних людям своєчасних та узгоджених рішень.

За таких обставин особливо загострюється необхідність системних перетворень в державі, що стосуються усіх сфер суспільного життя. Їх реалізація безпосередньо залежить від керівних управлінських кадрів, що реалізують державну політику.

Згідно зі ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Отже, відповідно до Основного закону народ передає частину влади відповідним державним органам, які здійснюють державне управління. Органи виконавчої влади України, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, покликані створювати умови для реалізації прав і свобод громадян, надання їм широкого кола управлінських послуг.

Державне управління як багатоваріантний вид суспільної діяльності - це:

1) особливий тип соціального управління, що характеризується всезагальними владними повноваженнями і функціями, обумовленими як потребами всіх видів суспільних ресурсів, так і різноманітними сферами публічного життя;

2) цілісна система органів і установ адміністративного апарату, яка функціонує скоординовано на національному, регіональному та місцевому рівнях із різним ступенем централізації і де-

централізації з метою розробки державної стратегії розвитку, вдосконалення всіх сфер суспільного життя та проведення внутрішньої і зовнішньої політики.

Основними суб'єктами управління в Україні, крім політичних лідерів, сьогодні залишаються державна влада та її керівники, які є представниками центру на територіях і несуть відповідальність за стан справ в регіонах за напрямками діяльності. Отже, саме керівники органів державної влади є ключовою фігурою у процесі управління. Загальновідомо, що чим складніше система управління, тим жорсткішими є вимоги до її керівників, оскільки можливі їх помилки призводять до значних втрат у сфері суспільного життя.

Розглядаючи основні засади управлінської діяльності, в першу чергу, треба зупинитись на принципах, головними з яких є централізм і демократизм, оскільки в діяльності керівника органу державної влади збігаються централізована та демократична основи управління. Централізм управлінської діяльності прямо передбачає фактичну і правову нерівність вищє- і нижчестоящих керівників, які мають різний та строго визначений в системі управління статус. Функціональні можливості керівників залежать від місця, яке вони займають в ієрархії влади. В системі органів державної влади між керівниками різних рівнів переважають зв'язки та відносини жорсткої вертикальної субординації, безумовного та безперечного підпорядкування нижчестоящих керівників вищестоящим. Централізм, як особливий загальний принцип та управління, прямо передбачає наявність у осіб відповідного центрократичного способу мислення, такої ж управлінської філософії і стилю керівництва. Основні принципи розгортаються у більш конкретних, деталізують та визначають зміст діяльності керівників. Похідною від принципу централізму є організаційні принципи побудови апарату державного управління, які використовуються керівниками при розподілі компетенції управлінських структур та повинні максимально ефективно розподілити управлінську працю і усунути паралелізм у діяльності місцевих органів, вищестоящих і нижчестоящих ланок апарату.

Відповідно до зазначених принципів суб'єкти управління диференціюються за галузями, сферами, територіями, утворюючи у сукупності цілісну систему державного управління. Правильно організована структура забезпечує ефективне функціонування всієї системи. Нині структура суб'єктів державного управління України ґрунтується на галузевому, функціональному (міжгалузевому) і територіальному принципах.

Галузовий принцип реалізується у такій структурній побудові, де однорідні за характером діяльності об'єкти закріплено за відповідним органом управління і утворюють сферу його управлінської діяльності.

При структурній побудові, що ґрунтується на функціональному (міжгалузовому) принципі, до відання спеціально утвореного органу управління передається одна або кілька державних функцій (наприклад функція збирання податків, контролю тощо).

Одним з головних завдань комплексної адміністративної реформи в Україні є поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Територіальний принцип дістає вияв у такій структурній побудові, за якої державні органи влади здійснюють комплексне управління на певних, чітко окреслених територіях (місцеві державні адміністрації).

Організаційні принципи функціонування апарату державного управління застосовуються для визначення змісту діяльності конкретних управлінських структур. Додержання цих принципів дає змогу найбільш ефективно використовувати потенціал державних службовців, персонал науково-дослідних установ, технічних працівників. За допомогою цих принципів забезпечується прийняття правильних управлінських рішень, організація раціональних управлінських процедур, дієвий контроль і виконавська дисципліна. Всі вони фіксуються у відповідних нормативних актах. Тому повноваження керівників органів державної влади залежатимуть від того, за яким організаційним принципом діяльності утворюються органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи.

Принцип нормативності використовується для правового регулювання діяльності апарату державного управління. Щоб виконувати свої функції, кожен орган державного управління повинен мати відповідний обсяг компетенцій. Їх зміст і характер зумовлені дорученою органу влади сферою управління, його місцем в управлінській ієрархії, структурними особливостями. До його компетенції повинні входити завдання, функції, порядок його організації та діяльності. Згідно з даним принципом застосовувани суб'єктом управління методи, форми, процедури тощо мають обиратися не довільно, а на підставі відповідних нормативних документів.

Принцип централізму деталізує принцип єдиноначальності, який полягає в тому, що орган державного управління очолює кон-

кретна особа, призначена на відповідну посаду шляхом прийняття управлінського акта та здійснює керівництво дорученими їй сферами діяльності.

Виступаючи довіреними особами держави, керівники органів державної влади реалізують на практиці завдання державної політики. Вони визначають цілі діяльності, реалізують завдання, виконують управлінські функції, мають повноваження, взаємодіють з іншими державними органами та посадовими особами. Відповідальність за стан виконання поставлених завдань повною мірою лягає саме на керівників органів виконавчої влади, статус яких підтверджує їх важливу роль у механізмі реалізації виконавчої влади. Принцип відповідальності за прийняті рішення має два аспекти. По-перше, завдяки його застосуванню забезпечується невідворотність відповідальності за помилкові, прийняті без урахування об'єктивних закономірностей і конкретних ситуацій рішення, а, по-друге, на його основі відповідальність персоніфікується.

Демократизм як принцип діяльності керівника державного органу влади закріплений в Конституції України такими положеннями:

- визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3);
- проголошення того, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, що забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3);
- єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5);
- проголошення верховенства права (ст. 8);
- визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7);
- здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6);
- визнання і захист державної, комунальної і приватної власності (ст. 41);
- відсутність у державі обов'язкової ідеології та цензури (ст. 15);
- визнання того, що державний примус здійснюється виключно у межах чинного законодавства (ст. 19);
- державне гарантування свободи думки, слова, світогляду, об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 34-36);
- закріплення права громадян на звернення до органів влади і місцевого самоврядування, а також обов'язку цих органів розглядати такі звернення (ст. 40);
- проголошення права на працю, страйки, відпочинок, соціальний захист, житло, достатній життєвий рівень, охорону здо-



ров'я, безпечне для життя і здоров'я людей довкілля (ст. 43-50; освіту, свободу творчості (ст. 53, 54).

Однією з найважливіших умов успішної побудови демократичної, правової, соціальної держави є забезпечення реальної участі громадян у вирішенні всієї різноманітності питань державного і суспільного життя. Саме тому участь населення в управлінській діяльності держави є неодмінним принципом державного управління, закріпленим у Конституції, законах України і багатьох підзаконних актах.

Чинне законодавство передбачає різноманітні форми участі населення в управлінні державними справами. Серед них, наприклад, участь у референдумах (ст. 38, 69, 70, 72 Конституції України); служба у державних органах управління (ст. 4 Закону України від 16 грудня 1993 р. "Про державну службу"); об'єднання у політичні партії з метою участі у виробленні державної політики і формування органів влади (ст. 2 Закону України від 16 червня 1992 р. "Про об'єднання громадян"); звернення з пропозиціями і рекомендаціями до органів державної влади щодо вдосконалення їх управлінської діяльності (ст. 3 Закону "Про звернення громадян"); об'єднання у громадські організації споживачів з метою сприяння державним органам у здійсненні контролю за якістю товарів (робіт, послуг) торговельних та інших видів обслуговування (ст. 23, 26 Закону України від 12 травня 1991 р. у редакції Закону України від 15 грудня 1993 р. "Про захист прав споживачів").

Принцип рівноправності осіб різних національностей у своєму конкретному прояві забезпечує рівне становище у державному управлінні всіх громадян України незалежно від їх національності. Так, згідно зі ст. 24 Конституції України не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, етнічного походження. У ст. 4 Закону "Про державну службу" підкреслено, що право на неї мають громадяни України незалежно від расової та національної належності. Цей принцип також означає, що державне управління здійснюється з урахуванням як загальнодержавних, так і національних інтересів. Так, ст. 53 Конституції України гарантує громадянам, які належать до національних меншин, право навчання рідною мовою, та на вивчення рідної мови у державних навчальних закладах.

З принципом рівноправності осіб різних національностей тісно пов'язаний принцип рівності усіх перед законом. Конституція України закріплює рівність перед законом усіх суб'єктів права

власності (ст. 13); рівність прав жінки й чоловіка (ст. 24); об'єднань громадян (ст. 36); рівність перед законом дітей (ст. 52). Рівність громадян перед законом означає й однаковий захист їх прав. Так, відповідно до Конституції України, кожен громадянин має право на життя, яке зобов'язана захищати держава (ст. 27); на особисту недоторканність (ст. 29); соціальний (ст. 46), судовий (ст. 53) захист; правову допомогу (ст. 59).

Особливе місце серед усіх принципів державного управління належить принципу законності. Стаття 1 Конституції визначає Україну як правову державу, ст. 8 закріплює як державний принцип верховенство права, а ст. 6 і 19 встановлюють, що органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Це означає, що суворе й неухильне додержання законів і підзаконних актів - це єдино припустимий варіант діяльності державних структур, посадових осіб, керівників. Порушення чинного законодавства тягне за собою юридичну відповідальність, а незнання законів не звільняє від неї (ст. 68). Додержання принципу законності у державному управлінні передбачає: утворення управлінських органів на підставі суворого додержання чинного законодавства; функціонування державних органів виключно в межах правових приписів; високу свідомість і дисциплінованість службовців апарату управління.

Здійснення демократичних перетворень, удосконалення управлінських процесів відповідно до вимог документів про адміністративну реформу, забезпечення в державі справжньої законності та реального правового порядку можливі лише в умовах широкої гласності та врахування громадської думки. Гласність дає змогу громадянам бачити механізм формування і реалізації державно-керуючого впливу, протікання управлінських процесів. Громадська думка відображає уявлення найактивнішої частини населення щодо ефективності, корисності, правильності управлінських рішень, є масивом інформації для прийняття найбільш обґрунтованих та ефективних управлінських рішень керівниками органів державної влади. Забезпечення додержання даного принципу визначено у законах України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" та "Про інформацію". Держава стимулює прагнення населення до висловлювання суджень щодо діяльності органів державної влади, спонукає громадян до

активних дій, спрямованих поліпшення дій державно-управлінського апарату.

Демократизм управлінської діяльності керівника полягає у формуванні різноспрямованих зв'язків з громадськістю, що стають суттєвим засобом стратегічного управління зовнішньою та внутрішньою сторонами діяльності державного органу, інструментом його впливу на ситуацію за допомогою інформаційної взаємодії. Сьогодні місцеві органи влади та їх керівники повинні знати, про що думають і що відчувають люди, уміти формувати громадську думку і настрої, управляти цими процесами, встановлювати цілеспрямовані зв'язки з окремими групами громадськості, фінансовими, бізнесовими структурами, засобами масової інформації. Зазначене вище підкреслює загальносуспільну значимість управлінської діяльності керівника як особи, що має врегулювати суспільні відносини між всіма суспільно-політичними силами в межах відповідних територіальних утворень.

## **2. РОЛЬ КЕРІВНИКІВ У ФУНКЦІОНУВАННІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Визначна роль керівника полягає в тому, що це - особа, яка наділена владними повноваженнями приймати рішення. Керівник - це той, хто вирішує, що робити, як робити, і несе за це відповідальність. Маючи реальну владу, керівник суттєво впливає на трудовий колектив, а через нього - на характер і результати функціонування самого об'єкта управління.

Керівники - це різновид посадових осіб, наділених адміністративною владою стосовно очолюваного ними певного формально-організованого колективу. Вони здійснюють внутрішньоорганізаційне управління колективами, мають досить широкі повноваження щодо кадрових та організаційних питань діяльності органів виконавчої влади і одноособово проводять політику держави на різних рівнях. Традиційний адміністративно-правовий підхід щодо посади керівника визначає його функціональне положення в системі органів державної влади, його правовий статус, які забезпечують реалізацію частини компетенцій державного органу влади, створення умов для ефективної роботи державного апарату. Керівник на усіх рівнях державного управління виділяється не тільки правовими характеристиками, а й соціальними очікуваннями щодо нього з боку суспільства.

Керівник - це особа, що займає центральне положення в апараті управління. У кінцевому результаті саме від нього залежить вибір оптимального варіанта управлінського рішення, раціональна організація праці колективу, що орієнтована на досягнення управлінських цілей.

Термін "керівник" дослівно означає "управляти, направляти і бути на чолі чого-небудь". Керівники - це різновид посадових осіб, наділених адміністративною владою по відношенню до очолюваного ним формально організованого колективу, які здійснюють внутрішньоорганізаційне управління ним.

Керівник органу державної влади - особа, яка обіймає певну посаду, офіційно призначена вищестоящим керівництвом, забезпечує реалізацію компетенції державного органу шляхом здійснення функцій керівництва, є структурною одиницею апарату державного органу, наділена регламентованими правами і обов'язками, забезпечує створення умов ефективної діяльності державного апарату. Сукупність прав і обов'язків посадової особи, яка здійснює функції керівництва під час виконання нею службових обов'язків, визначає її статус в системі органів державної влади.

Сучасне управління ускладнюється новими викликами та потребами суспільства, виникненням непередбачуваних ситуацій, нових об'єктів управління, необхідністю покращання якості життєвих умов населення, вимогами побудови нової сталої моделі соціально-економічного розвитку держави. Це глобальні проблеми, які знаходять відображення та загострюються і на теренах Української держави, а саме:

- розірваний, антигуманний, деформований соціальний простір, в якому цілі групи людей не можуть користуватися плодами розвитку;
- різко зростаюча соціальна диференціація суспільства;
- зміни у навколишньому природному середовищі (скорочення площі лісів, деградація ґрунтів, збільшення забруднення вод, земель, атмосфери токсичними відходами людської діяльності);
- марнотратний режим витрат невідновлюваних природних ресурсів, неврахування у виробничій діяльності інтересів майбутніх поколінь та ін.

Нова модель державного управління має будуватися з урахуванням нерозривності завдань соціального, економічного, культурного розвитку та охорони навколишнього природного середовища, базуватися на зміні шкали цінностей суспільства. Створення умов для такого розвитку та забезпечення їх реалізації лежить у площині діяльності органів державної влади на чолі з їх керівниками, оскільки державна влада залишається основним суб'єктом управління. Зміни та ускладнення змісту управлінської діяльності висувають підвищені вимоги до керівників органів державної влади. Від їх професіоналізму, культури, політичної поведінки залежить реалізація загальної стратегії розвитку територій. Дії та стиль мислення сучасних керівників вимагають кардинальних змін, наповнення новою культурою - технологічною, гуманітарною, екологічною, моральною, без чого не може бути цивілізованого управління.

Ознаками сучасного стану існування українського соціуму є загострення протиріч між особистістю та суспільством, владою та народом, необхідність забезпечення конституційних прав і свобод громадян, постійне зменшення матеріальних і фінансових ресурсів, що використовуються для задоволення нагальних потреб людей. З огляду на визначені проблеми та протиріччя діяльність керівників органів державної влади можна розподілити за певними напрямками.

Зокрема, в економічній сфері йдеться про пошук джерел інвестицій, а також створення необхідних передумов для форму-

вання і використання інвестиційних ресурсів в реальному секторі економіки. Проте держава у пошуках реальних джерел інвестицій не робить ставку на заощадження населення. Існуюча державна політика в цій сфері недостатня, щоб розраховувати на активний приплив заощаджень населення в реальний сектор економіки. Керівники регіонального рівня, що є державними службовцями, розраховують більшою мірою на державний бюджет і, як правило, вимушені працювати з обмеженими ресурсами. Велике значення у вирішенні цього питання може відіграти зміна системи перерозподілу державних коштів з тим, щоб на рівні регіонів можна було б забезпечити надання управлінських послуг та гарантоване отримання державних фінансових ресурсів. В іншому випадку керівники залишаються посадовими особами, які за наявності обмежених фінансових ресурсів виконують управлінські функції в повній залежності від надходжень з державного бюджету.

Актуальним залишається питання відтворення суспільного багатства, яке можливе при проектуванні такого типу інфраструктури та індустрії, що здатні привести до появи суспільно економічного устрою більш високого рівня, який передбачає організацію внутрішнього ринку на нових началах, нової промислової системи та базується на інноваціях. Означені питання більшою мірою відповідають завданням органів влади та керівників вищого управлінського рівня. На регіональному рівні керівники мають вирішувати завдання щодо стратегічного планування та прогнозування економічних процесів у контексті завдань, поставлених центром.

Влада через свою економічну політику забезпечує не тільки розробку програми реформувань, але й її здійснення. В разі потреби вона корегує політику відповідно до поставленої мети і несе відповідальність за результати її реалізації. Успішні реформування може здійснити лише сильна, високоморальна влада, яка базується на духовності, професіоналізмі, демократичних засадах.

У суспільних відносинах роль владних інституцій та їх керівників полягає у формуванні принципово іншого способу організації соціального життя, що відповідає практичним потребам людини, залучення громадян до вирішення існуючих проблем, активізації діяльності громадських та інших добровільних організацій громадян. Перехід до нової управлінської практики вимагає від держави таких державно-суспільних відносин, що мають формуватися на засадах консенсусу та співробітництва. Інститути управління та їх керівники мають бути гарантами розвитку соціуму,

що спрямований на створення і підтримання сталих зв'язків влади із суспільством, інтегрування зусиль органів державної влади, суспільства й громадян з метою налагодження співпраці, надання якісних послуг населенню та створення гідних умов життя людини.

Особливістю управлінських відносин є і те, що в незалежній Українській державі сформувався інститут місцевого самоврядування як окрема форма публічної влади, не підпорядкована органам державної влади. Представники такої самоврядної влади можуть мати власне бачення щодо вирішення місцевих проблем. Саме від керівників органів державної влади залежить узгодженість дій держави і місцевого самоврядування.

За сучасної організації системи управління в Україні керівників органів влади регіонального рівня можна вбачати повною мірою представниками центру, які мають широке коло владних повноважень. Зокрема, відповідно до ст. 39 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" голови місцевих державних адміністрацій:

1) очолюють відповідні місцеві державні адміністрації, здійснюють керівництво їх діяльністю, несуть відповідальність за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і за здійснення ними своїх повноважень;

2) представляють відповідні місцеві державні адміністрації у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами;

3) призначають на посади та звільняють з посад своїх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів;

4) призначають на посади та звільняють з посад керівників апаратів місцевих державних адміністрацій та керівників структурних підрозділів апаратів місцевих державних адміністрацій;

5) укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації, або уповноважують на це своїх заступників;

6) погоджують у встановленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України;

7) в межах затверджених бюджетів виступають розпорядниками коштів відповідних державних адміністрацій, використовуючи їх лише за цільовим призначенням;

8) регулярно інформують населення про стан виконання повноважень, покладених на місцеву державну адміністрацію;

9) утворюють для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначають їх завдання, функції та персональний склад;

10) здійснюють інші функції, передбачені Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня.

Голови обласних державних адміністрацій у випадках, передбачених законом, можуть порушувати перед Верховною Радою України питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови.

Керівник органу державної влади в межах визначених законодавством повноважень може представляти інтереси регіону при розробці спільних проектів з іншими регіонами, країнами. Керівники територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади в регіонах також наділені суттєвими повноваженнями у межах свого напряму роботи.

Таким чином, керівники державних органів влади регіонального рівня мають досить широке коло повноважень та владних можливостей, безпосередні зв'язки з центральними органами влади. Тому, прописуючи повноваження владних структур у нових законах або доповненнях до них, доцільно було б посилити роль керівників регіонального рівня у напрямі представництва інтересів територій, обов'язковості вираження та розв'язання територіальних проблем у центрі. Тут керівник міг би виступати своєрідним "локомотивом" просування потреб територій, які неможливо вирішити в регіоні, та розв'язання їх на державному рівні. Разом з тим треба зазначити: чим скоріше буде реалізовуватись тезис про децентралізацію влади, тим менше залишиться питань, які необхідно буде вирішувати керівникам у центральних органах влади.

Від керівника органу влади, що має налагодити ефективне управління територією, також залежить організаційна складова управлінського процесу. Керівник має забезпечити спроможність



суб'єкта управління за своїм потенціалом та організаційно-технічними характеристиками оперативно виконувати функціональні завдання, враховуючи зміни у стані об'єктів управління. Тобто керівник є суб'єктом внутрішньоорганізаційних управлінських відносин, який повинен вміти виробляти стратегію управління, консолідувати зусилля своїх підлеглих на розв'язання важливих завдань управління, використовуючи при цьому свою владу. Він надихає колектив на ініціативне і творче виконання службових обов'язків, а також контролює результати діяльності своїх підлеглих. Як відомо, управлінські відносини характеризуються не тільки багатоманітністю суб'єктивного складу, а й багатофункціональністю свого змісту. Тому керівник повинен вміти розв'язувати питання, що стосуються забезпечення організації виконання завдань і функцій державного органу, реалізації його компетенції через здійснення своїх повноважень.

Вкрай важливою є роль керівника у формуванні складу працівників відповідного органу державного управління, адже він не може існувати без команди, без оточення, яке створює саму можливість керівництва, що підкреслює особливу роль колективу у процесі управління. Залежно від того, з яких кадрів буде сформовано штати органів влади, чи будуть вони досвідченими і дієздатними, буде залежати і якісне виконання управлінських завдань на території.

Управлінська діяльність супроводжується постійним спілкуванням з людьми при виконанні будь-якої управлінської функції, тому особливого значення набуває проблема управління людськими ресурсами та соціально-психологічні складові такого управління. Вважаємо, що для керівника вкрай важливим є знання та розуміння людини, можливостей її поведінки у соціальній організації, використання її потенціалу, адже якісне надання управлінської послуги залежить саме від людей.

Управлінські відносини тісно пов'язані, навіть переплітаються з моральними відносинами, оскільки визначальним у соціальному управлінні є людський фактор - люди з їх потребами, поглядами, емоціями. Керівник органу виконавчої влади - це людина, що має бути ідентифікована з тим суспільством, яким вона керує, людина, що персоніфікує цей соціум, представляє його. Якщо управлінські цілі ігнорують сенс людського співжиття - гуманізм, то будь-яке реформування суспільства безперспективно приречено на гальмування та затухання. Моральність поряд з правом - основні регулятори суспільного життя, без використання яких не можна реформувати жодне суспільство. Тому керівників, який

по суті є уособленням вершини управлінської ієрархії, персоніфікованій в особі влади, мають бути притаманні високі моральні якості, усвідомлення власної місії в суспільстві. Можна стверджувати, що від морального обличчя керівника залежить морально-психологічний клімат в колективі, створення атмосфери довіри, відповідальності, вимогливості тощо. Органи влади та їх керівники реалізують владу, надану їм народом, є спеціальними суб'єктами публічного права, які в межах публічно-службових відносин створюють умови і забезпечують реалізацію конституційно-правового статусу інших громадян. Керівник органу державної влади є державним службовцем, і відповідає за свою діяльність рівною мірою і перед державою, і перед народом. Отже, служити він має не партії, не приватним інтересам, а більш важливим цінностям, якими визначаються суспільно значущі інтереси. Керівник регіонального рівня, на нашу думку, це більшою мірою функціонер, а не політик, і усунення його від політичної діяльності сприятиме забезпеченню принципу лояльності до легітимно обраної влади, професійного та неупередженого виконання службових повноважень. Критеріями добору на керівні посади мають бути професіоналізм, системність мислення, ініціативність, знайомство з передовим досвідом, здатність запропонувати та забезпечити некон'юнктурні зміни щодо розвитку суспільства.

В екологічній сфері роль керівників органів державної влади пов'язана з прийняттям управлінських рішень, які безпосередньо впливають на стан навколишнього природного середовища (дозволи, ліцензії, екологічна експертиза та ін.). Таким рішенням має бути притаманний екологізм як форма усвідомлення проблем охорони навколишнього природного середовища, що передбачає більш широке визнання цінності природних систем, відчуття ризику з відповідним прагненням безпеки і захисту.

Сучасність вимагає узгодження потреб людини та можливостей природи, пошуку прийнятних компромісів. Взаємозалежність природи та суспільства визначає необхідність розгляду всіх соціальних явищ у співвідношенні з природними умовами в плані позитивного або негативного впливу на них. У цьому сенсі екологічна культура керівників виступає як норма та ідеал, що ставить екологічно доцільні обмеження на шляху людського споживання. Прийняття екологічно безпечних рішень можливе за умов усвідомлення керівниками необхідності реалізації концепції сталого розвитку, спеціального їх навчання та посилення контролю у сфері природокористування, в тому числі з боку громадськості.

### **3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Державна служба поєднує конституційно зафіксовані наміри та цілі держави, її функціональні і організаційні структури, правові установки і процедури та інші елементи і взаємозв'язки з кадровим потенціалом держави. Це викликає потребу в удосконаленні змісту діяльності державної служби, якій належить особливе місце у системі інститутів сучасної держави. Керівний склад державної установи несе на собі основний тягар діяльності у цьому напрямі та відповідальність за її результати.

Відповідно до Закону України "Про державну службу" керівник є посадовою особою, якій делеговані права та обов'язки владного характеру. Посадовою особою вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Нормативно-правовою основою діяльності керівників органів державної влади в Україні є: Конституція України, закони України, укази Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади. Нормативно-правова база прямо чи опосередковано регламентує поняття, сутність, правову природу, особливості, види, етапи проходження, управління, правовий статус керівника органу державної влади.

Конституція України визначає основні засади організації і діяльності державної служби в цілому, значна роль в забезпеченні дотримання яких належить керівникам органів державної влади (ст. 3, 8, 19, 24, 35, 38, 55, 92).

Серед законів, які визначають правові засади діяльності керівників органів державної влади, особливе місце займає Кодекс законів про працю України й закони України "Про державну службу", "Про засади запобігання і протидії корупції".

Важливим джерелом права щодо діяльності керівників органів державної влади є рішення Конституційного Суду України. Останнім часом кількість таких рішень суттєво збільшилася, що свідчить про необхідність удосконалення законодавства про державну службу. Серед них: рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України

та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої ст. 118, частини третьої ст. 133, частин першої, другої, третьої ст. 140, частини другої ст. 141 Конституції України, ст. 23, пункту 3 частини першої ст. 30 Закону України "Про державну службу", ст. 12, 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", ст. 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ", ст. 8, 10 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та ін.

Президент України як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина наділений широкими повноваженнями щодо низки питань з державної служби. Серед його основних актів з питань державної служби, в тому числі щодо діяльності керівників органів державної влади, слід відмітити такі укази та розпорядження, як: "Про Програму організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад"; "Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні" та заходи щодо її реалізації"; "Про Комплексну програму підготовки державних службовців"; "Питання Національної академії державного управління при Президентові України"; "Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції"; "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу"; "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади"; Питання управління державною службою в Україні"; "Про першочергові заходи з реалізації Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" тощо.

Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади й покликаний забезпечувати реалізацію державної політики у всіх сферах життя суспільства, спрямовувати й координувати роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, в межах своїх повноважень приймає постанови й розпорядження з питань державної служби, в тому числі й щодо діяльності керівників органів державної влади. Зокрема, основними з них є: "Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах"; "Про затвердження Положення про ранги державних службовців"; "Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців"; "Про затвердження

Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців"; "Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування" та ін.

У правовому регулюванні державної служби, в тому числі діяльності керівників органів державної влади, значна роль відводиться наказам центральних органів виконавчої влади. Серед них, у першу чергу, слід відмітити нормативно-правові акти Національного агентства України з питань державної служби: "Про ведення обліку державних органів, установ та організацій, керівні працівники та спеціалісти яких віднесені до категорій державних службовців, та реєстру посад державних службовців"; "Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань"; "Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця" та ін.

На керівника покладається відповідальність за роботу державного органу влади. Здійснення керівництва органом державної влади передбачає організацію роботи всіх структурних підрозділів відповідного органу і забезпечення його діяльності загалом. Під час реалізації зазначених функцій об'єктами впливу керівників виступають не тільки матеріальні та фінансові засоби, але і службовий персонал відповідного органу, з чого випливає право керівників органів державної влади вчиняти юридично-владні дії, що поширюються на всіх підлеглих йому осіб. Повноваження керівника апарату органу державної влади є похідними від повноважень керівника відповідного органу. При цьому, як правило, керівник органу державної влади одноособово визначає посадові обов'язки зазначеної посадової особи. Вся діяльність керівників органів державної влади пов'язана з особистим волевиявленням в межах діючого правового поля.

Таким чином, діяльність керівників органів державної влади можна умовно розділити на такі основні напрями, як кадрова робота та забезпечення функціонування ввіреного йому органу влади. Ще одним напрямом діяльності керівників органів державної влади слід виділити безпосередню роботу над підвищенням власної професійної майстерності та розвитком особистих моральних якостей.

Кадрова діяльність включає підбір, прийняття, переміщення, просування по службі, заохочування, стимулювання, притяг-

нення до відповідальності, звільнення кадрів та регулюється Кодексом законів про працю України, Законом України "Про державну службу", іншими нормативно-правовими актами.

На підставі Конституції Закон України "Про місцеві державні адміністрації" висуває до керівників виконавчої влади низку вимог. Зокрема, відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України.

Голови обласних державних адміністрацій у випадках, передбачених законом, можуть порушувати перед Верховною Радою України питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови. Голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

Перший заступник та заступники голови обласної, районної державної адміністрації призначаються на посаду головою, відповідно, обласної, районної державної адміністрації за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Перший заступник та заступники голів місцевих державних адміністрацій виконують обов'язки, визначені головами відповідних державних адміністрацій, і несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій їм ділянці роботи.

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань.

Законом встановлено повноваження керівника органу на посаді та його відповідальність, а також механізми призначення на посаду голови адміністрації, його заступників та керівників структурних підрозділів. Стосовно призначення - процедура погоджень, забезпечує єдність виконавчої влади, обмежує керівника в проведенні власної кадрової політики. Останній факт має як по-

зитивний аспект - запобігання призначенням осіб, що мають кваліфікаційну невідповідність даній посаді, так і негативний - керівникові складніше збудувати команду.

До повноважень голови адміністрації належать затвердження організаційної структури органу влади та розподіл обов'язків в апараті. Від голови адміністрації залежить, які керівники будуть очолювати структурні підрозділи та як будуть прийматися управлінські рішення. У разі авторитарного стилю голови - його керівники будуть лише середньою ланкою - посередниками між виконавцями та головою, який прийматиме усі рішення. Особи на керівних посадах перетворюються, по суті, на виконавців. Якщо ж голова застосовуватиме демократичний стиль керівництва і при цьому раціонально збудує організаційну структуру та розподілить повноваження і відповідальність серед підлеглих, буде залучати їх до прийняття рішень, то заступники та керівники структурних підрозділів виступатимуть в ролі повноцінних керівників на окремих ділянках роботи.

Додаткові вимоги до керівників висуває Закон України "Про державну службу" стосовно поведінки та деяких особистісних їх якостей. А саме робота керівника повинна ґрунтуватись на наступних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Щодо етики поведінки керівник повинен:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки;
- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;
- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Серед інших основними обов'язками державних службовців і, зокрема керівників у Законі відзначено: забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації; сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі.

Керівники органів державної влади повинні дотримуватися самі й забезпечити дотримання підлеглими дисципліни щодо виконання службових обов'язків та повноважень. У разі їх недотримання передбачається притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців відповідно до законодавства України. Згідно із Законом України "Про державну службу" дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. До службовців також можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службову відповідність та затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду (ст. 14).

Відповідно до Закону керівники приймають рішення щодо призначення у разі необхідності службового розслідування та відсторонення на цей період державних службовців від виконання повноважень за посадами із збереженням заробітної плати у зв'язку з невиконанням службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян (ст. 22). Якщо виникає необхідність виконання невідкладної і непередбаченої роботи, керівник повинен приймати рішення щодо роботи підлеглих у вихідні, святкові та неробочі дні. За рішенням керівника органу державні службовці можуть бути відкликані із щорічної або додаткової відпустки (ст. 20). Стаття 30 Закону обмежує новопризначеного керівника можливості звільняти державних службовців у разі зміни керівника або складу державних органів, крім державних службовців патронатної служби.

Базовими нормативними актами щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців є Кодекс законів про працю України, Закон України "Про державну службу", Загальні правила поведінки державного службовця, Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції". Відповідно до ст. 147 Кодексу законів про працю України за порушення трудової дисципліни до державних службовців може бути застосовано тільки один з таких видів стягнень, як догана або звільнення. Статтею 14 Закону "Про державну службу" передбачені також заходи дисциплінар-



ного впливу, але це не виключає можливості застосування одночасно заходів дисциплінарного стягнення, передбачених ст. 147 Кодексу законів про працю України.

Державні службовці, в тому числі керівники органів державної влади, повинні уникати та попереджувати корупційні діяння. Згідно із Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" керівники органів державної влади та їх підлеглі мають ряд обмежень, пов'язаних: з використанням службового становища; щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; одержання дарунків (пожертв); роботи близьких осіб; обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Також для осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, з 1 січня 2012 р. вводится спеціальна перевірка, організація проведення якої покладається на керівника органу державної влади. У зазначеному Законі йдеться також про врегулювання конфлікту інтересів, антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, встановлюються вимоги щодо прозорості інформації.

Згідно з положеннями Кримінального кодексу України керівники органів державної влади можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за такі правопорушення, як: зловживання владою або службовим становищем; перевищення влади або службових повноважень; службове підроблення; службова недбалість; одержання, давання або провокація хабара.

Відповідно до Цивільного кодексу України державні службовці, які невиконанням або неналежним виконанням своїх посадових обов'язків заподіяли збитків державному органу або третім особам, притягаються до цивільно-правової відповідальності. Така відповідальність ставить за мету відшкодування збитків, під якими прийнято розуміти реальні збитки та упущену вигоду. Реальні збитки являють собою втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права. Упущена вигода - це доходи, які особа могла реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушено.

За вчинення адміністративних проступків до державних службовців можуть бути накладені й адміністративні стягнення. Ними є: попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративно-

го проступку; конфіскація; позбавлення спеціального права; виправні роботи; адміністративний арешт. Попри це державні службовці за вчинення адміністративних проступків притягаються до адміністративної відповідальності як спеціальні суб'єкти, якщо вони є посадовими особами. Відповідно до ст. 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення посадові особи підлягають адміністративній відповідальності лише за проступки, що пов'язані з недодержанням тих правил, які входять до їх службових обов'язків. До посадових осіб застосовуються такі адміністративні стягнення, як попередження та штраф. При цьому важливо зазначити, що штрафні санкції, які застосовуються до посадових осіб, встановлюються у більшому розмірі, ніж штрафні санкції щодо громадян. Недодержання посадовою особою встановлених правил є, водночас, і адміністративним, і дисциплінарним проступком, що зумовлює застосування в ряді випадків як адміністративної, так і дисциплінарної відповідальності. Фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративний проступок, під яким розуміють протиправну, винну (умисну або ж необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління. Порядок накладання адміністративних стягнень на державних службовців визначається Кодексом України про адміністративні правопорушення, зокрема визначено, що стягнення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за адміністративний проступок. Справи про адміністративні проступки розглядаються спеціально уповноваженими державними органами: адміністративною комісією; міським судом; органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами) уповноваженими на це законодавством України.

Стаття 141 Кодексу законів про працю України встановлює обов'язки керівників щодо правильної організації працівників, створення умов для зростання продуктивності праці, забезпечення трудової і виробничої дисципліни, неухильного дотримання законодавства про працю. Вони мають контролювати дотримання правил внутрішнього розпорядку, притягати до дисциплінарної відповідальності особисто, або пропонувати керівнику вищого рівня вживати заходів щодо притягнення порушників до дисциплінарної відповідальності. За невжиття заходів щодо підлеглих керівники також несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.

#### **4. ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ РОБОТИ КЕРІВНИКІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Україна, яка стоїть на шляху європейської інтеграції, потребує проведення низки реформ, адаптації існуючого законодавства до законодавства ЄС, наближення до європейських стандартів і норм. З цієї точки зору особливий інтерес має вивчення досвіду роботи керівників органів влади саме в європейських країнах світу.

Голландським інститутом державного управління (ROI) було проведено опитування експертів 25 навчальних та науково-дослідних закладів держав-членів та кандидатів на вступ до ЄС. Метою опитування було визначення рамок спільних компетенцій для об'єднаної Європи, що описують знання, вміння та навички, необхідні для ефективного управління, а також ставлення державних службовців до виконання своїх службових обов'язків. У цьому опитуванні головним питанням було: "Що має знати, робити та демонструвати державний службовець на керівній посаді для того, щоб успішно діяти на європейській арені?". Цільовими групами для опитування були державні лідери та фахівці на державній службі, які діють на національному рівні і мають справу з ЄС.

На основі одержаних результатів були визначені такі рамки спільних компетенцій: уміння вести переговори; знання процедур; знання інституцій; відкритість поглядів; бачення стратегічної перспективи; соціальні навички; уміння створювати мережі; організаційні уміння; міжкультурна комунікація; доброчесність; мовні навички.

Компетенції, що вимагаються від претендентів на керівні посади середнього рівня і якими користується Європейське бюро з відбору на державну службу (EPSO), включають:

*Основні компетенції:* загальні менеджерські уміння; комунікативні навички; міжособистісні навички; уміння вести переговори; попереднє переміщення в рамках організації.

*Технічні кваліфікації:* обізнаність з адміністративних, фінансових питань та контролю; спеціальні знання політики Співтовариства, мов, законодавства і програм, особливо тих, що стосуються даної посади.

Подальші дослідження, що були проведені Голландським інститутом ROI, дозволили встановити сім ключових компетенцій, спільних для європейських лідерів: відкритість мислення і поведінки; інноваційність; доброчесність; соціальні навички; націленість на резуль-

тат; організаційні навички; знання політики, законодавства, процедур на європейському, національному та регіональному рівнях.

Результати проведених опитувань також показали, що вимоги, що пред'являються до державних лідерів, які працюють на національному рівні і мають справи з ЄС, у різних країнах є практично однаковими. Але в різних країнах світу існують різноманітні підходи і різні моделі щодо підготовки, перепідготовки та використання керівних кадрів державних службовців, що традиційно склалися. Ці відмінності зумовлені різними чинниками. Так, в унітарних державах домінують тенденції централізованої підготовки державних службовців; у федеральних - навчання значною мірою децентралізовано. Система навчання залежить також від типу державної служби - кар'єрної для Європи чи контрактної для Північної Америки. Підготовка кадрів в одних країнах здійснюється на самоокупній основі, в інших - за прямим державним бюджетним фінансуванням та ін. Різні підходи існують і в системі оцінки та мотивації керівних кадрів.

На відміну від інших держав світу, де питання державної служби регулюються Конституцією країни або іншими законами, у Великобританії діє система норм, що складається з окремих парламентських статутів, і в тому числі на основі королівської прерогативи і норм Загального права. В законодавчому плані регулюються лише окремі аспекти державної служби (наприклад Закон про пенсії та ін.). Державними службовцями в цій країні вважаються всі службовці публічного сектору (в тому числі цивільні службовці, що працюють в міністерствах і відомствах, службовці збройних сил, поліції, публічних корпорацій місцевих органів влади, системи охорони здоров'я, шкільної освіти та ін.). Службовців публічного сектору називають "посадовими особами", службовців міністерств - цивільними службовцями. Цивільним службовцем у вузькому значенні цього поняття вважається державний службовець, що перебуває на державній службі в будь-якому міністерстві або відомстві і одержує заробітну плату з коштів, які виділяються за рішенням парламенту. Таким чином, всі державні службовці поділяються на публічних і цивільних. У свою чергу, цивільні службовці поділяються на дві великі категорії: промислові і непромислові.

Ієрархія посад в цивільній службі передбачає розподіл чиновників на кілька основних груп, в яких посади розподіляються за ступенями. Так, до групи старших політичних і адміністративних керівників входять цивільні службовці, що займають найвищі адміністративні посади, що охоплюються так званою "відкритою струк-

турою". Існування "відкритої структури" в керівних ешелонах цивільної служби дозволяє призначати на найвищі посади осіб, які найбільше для цього підходять, незалежно від їх освіти і спеціалізації.

Середній та низовий ланцюги цивільної служби побудовані за професійною ознакою. Зокрема, такими групами є адміністративна група, що охоплює посади середнього і найнижчого ланцюга адміністративно-управлінських кадрів; група наукових робітників і технічних спеціалістів та ін. Посади в цих групах розподілені за ступенями, кожний з яких включає певний перелік посад. Нині розвиток цивільної служби йде в напрямі повільного спрощення і уніфікації її структури.

При зарахуванні на деякі посади встановлені вікові обмеження. Наприклад, посаду адміністратора-стажера мають право займати тільки особи до 36 років. Допуск до певних державних посад вимагає також певної кваліфікації: в одному випадку це тільки диплом про вищу освіту, в іншому - диплом про вищу освіту або вчений ступінь.

Відбором кандидатів для вступу на державну (цивільну) службу займається комісія зі справ цивільної служби, а також безпосередньо міністерства та відомства.

Процедура прийому різниться залежно від ступеня, групи або характеру посади. Там, де посада не вимагає високої кваліфікації, зачислення проводиться за спрощеною процедурою самими міністерствами. Що ж стосується набору спеціалістів цивільної служби (юристів, економістів, адміністраторів та ін.), то процедура їх прийому здійснюється шляхом проведення спеціальних відбіркових конкурсів, що проводяться вказаною вище Комісією. Саме вона займається відбором кандидатів на середні і найвищі посади в системі цивільної служби.

Процедура відбору на керівні посади складається з кількох етапів: письмова доповідь на задану тему, тести, інтерв'ю, заключна співбесіда, за результатами якої вирішується питання про зачислення на посаду. При цьому Комісія враховує рекомендації, які надаються школами і університетами, де вони пройшли курс навчання. Для кожного ступеня посад, що займають державні службовці, існує окрема шкала оплати, яка залежить від займаної посади. Для службовців найвищої ланки (керівників органів влади) встановлена окрема оплата праці. Крім того, з метою підвищення ефективності роботи державних службовців, застосовується система фіксованих щорічних надбавок.

Основні норми про оплату праці цивільних службовців розробляються Казначейством, яке встановлює різні правила для різних категорій. По відношенню до чиновників вищої ланки існує правило, згідно з яким вони не мають права протягом двох років після відставки без згоди уряду приймати пропозиції щодо роботи у сфері бізнесу, якщо їх посада була пов'язана з конфіденційною інформацією в цій сфері.

Створення високопрофесійної державної служби у Великобританії також передбачає завдання щодо забезпечення вступу на державну службу найбільш кваліфікованих кадрів. З цієї метою в багатьох університетах Великобританії поряд з наданням ступеня магістра державного управління (M.P.A. - Master of Public Administration), присуджується науковий ступінь доктора державного управління (D.P.A. - Doctor of Public Administration). Однією з важливих складових професійного розвитку державних службовців є підвищення їх кваліфікації, яке здійснюється через мережу навчальних закладів та урядових організацій.

Німецький підхід до роботи керівників органів влади характеризується розмежуванням політики і адміністрування. Відповідно до існуючого законодавства, загальне керівництво державною службою здійснюється Федеральним комітетом по кадрах, який діє в межах існуючих законів і несе за неї повну відповідальність. Постійними штатними членами комітету є голова Федеральної рахункової палати (голова комітету) і керівник правового управління по кадрах Федерального міністерства внутрішніх справ. Решта постійних членів Комітету та їх заступники призначаються федеральним президентом за представленням міністра внутрішніх справ на чотири роки.

Законом встановлюється чотири види посад державних службовців: нижчий рівень (проста служба); середній рівень (середня служба); завищений рівень (відповідальна служба); вищий рівень (вища служба). Державним службовцям в межах кожної групи присвоюються ранги. Призначення на державну службу здійснюється згідно зі здібностями і професійним рівнем підготовки претендента. Призначення службовців на посаду здійснюється після підтвердження їх придатності до державної служби в результаті здачі екзамену. Призначення допускається лише на нижчий рівень.

Для підтвердження професійної придатності службовцю надається можливість пройти випробувальний строк, який не може

перевишувати п'ять років. Зайняття вищих виконавчих посад можливе лише при виконанні ряду умов залежно від рангу.

Для зайняття загальної адміністративної посади необхідним є вивчення юридичних, економічних, фінансових і суспільних наук.

Державний службовець незалежно від посади, яку він займає, повинен добросовісно і безкорисно виконувати свої службові обов'язки, а його поведінка не повинна наносити шкоди тій повазі і довірі, яких вимагає від нього професія. Кожен державний службовець повинен прийняти присягу.

Актуальною проблемою державної служби в Німеччині є додержання службової таємниці, відповідно до якої державний службовець після закінчення строку виконання службових відносин повинен не розголошувати таємні відомості і факти, які стали йому відомі в процесі виконання службової діяльності.

Підвищені вимоги і обмеження, що пов'язані з державною службою, компенсуються відповідною платнею та іншими виплатами, а також гарантіями для державних службовців, які забезпечують стабільність робочого місця, просування по службі, гідний рівень його життя і його сім'ї. Посадові оклади державних службовців наведені в Федеральному законі про оплату їх праці. Вони складаються з основного окладу, місцевої доплати, доплат до окладу професорів у вищих навчальних закладах, надбавок, премій, оплати за працю за межами держави. Гарантуються також виплати по забезпеченню, які включають пенсійне забезпечення і матеріальну допомогу. Вікова межа для виходу на пенсію - 65 років.

Державні службовці не мають права займатися будь-якою підприємницькою діяльністю особисто або через довірених осіб.

Просування по службі включає підготовчу службу і випробувальний строк, який складає як мінімум один рік. Підготовча служба встановлює різні вимоги для працівників і має нижчий, середній та вищий рівень. Підготовча служба вищого рівня, тобто для керівників вищої ланки державного управління, вимагає її проходження не менше трьох років. Після успішної здачі екзамєну службовець проходить випробувальний строк, який складає два роки і шість місяців. Службовці середнього рівня можуть бути переведені на посаду вищого рівня, якщо вони відпрацювали не менше чотирьох років і здатні до роботи на вищому рівні. Ознайомлення з новою посадою триває протягом трьох років, після чого складається перехідний іспит. Після проходження трирічного випробувального строку вищого рівня складається посадовий іспит.

Випробувальний строк триває протягом трьох років, причому половина випробувального строку проходить в органах зовнішнього управління.

Посада вищого рівня служби одного професійного напрямку може бути представлена особливо здібним службовцям вищого рівня, якщо вони: за своїми особистісними якостями придатні для такої роботи; відпрацювали не менше 15 років; мають вік не менше 40 і не більше 58 років; пройшли всі попередні посади.

Як дисциплінарні заходи в законодавстві встановлені: догана, грошовий штраф; зменшення окладу; переведення на іншу посаду того ж самого професійного спрямування, але з меншим основним окладом; звільнення з державної служби; скорочення пенсійного забезпечення; відмова у виплаті пенсійного забезпечення.

Французьке законодавство достатньо повно регулює організацію державної служби взагалі і керівників органів влади зокрема. При цьому в законодавстві проводиться різниця між державною і місцевою публічною службами.

Відповідно до принципу участі чиновників у самоуправлінні і визначенні умов праці передбачається чотири категорії консультативних органів: Вища Рада державної публічної служби, паритетні адміністративні комісії, паритетні технічні комітети, комітети гігієни і охорони праці.

Вища рада державної публічної служби є колегіальним органом, який формується декретом уряду на паритетній основі. Вона є консультативним органом і вищою дисциплінарною інстанцією зі справ чиновників державної служби. Вища рада в обов'язковому порядку виносить свої висновки щодо всіх законопроектів, що стосуються державної служби.

Характерною особливістю державної служби Франції є те, що вона базується на принципах кар'єрного просування службовців. У такій системі відібрані особи вступають на державну службу не з метою обійняти певну посаду, а для того, щоб зробити службову кар'єру. Обравши державну службу, вони все своє професійне життя проводять у державних установах з відповідною ієрархією. Завдяки конкурсному відбору забезпечується кар'єрне просування найбільш здібних і найталановитіших службовців. Варто зазначити, що концепція кар'єри передбачає розуміння державної служби як діяльності, яка вимагає від людини особливих якостей та цілковитої віддачі у служінні державним інтересам. Система кар'єрного розвитку також надає державному службовцю



упевненості в тому, що сумлінне, високопрофесійне виконання ним службових обов'язків автоматично гарантує йому стійке й поступове зростання матеріального добробуту. Крім того, для залучення і закріплення на службі у держави цінних управлінських кадрів необхідно, щоб ця служба мала високий суспільний статус, а службовці користувалися деякими привілеями.

Але слід визнати, що гарантована кар'єра, яка є пріоритетною в системі кар'єрного просування державних службовців у Франції, мало сприяє висуванню ініціативних працівників, оскільки вона пов'язується з пріоритетом стажу над діловими якостями. Тому сьогодні у французькій державній службі помітна тенденція до надання їй більшої відкритості та гнучкості.

Прийом на державну службу проводиться на конкурсній основі. Розрізняють три види конкурсів: "зовнішній" конкурс - для власників певних дипломів; "внутрішній" конкурс - для чиновників, які мають встановлений стаж державної служби; "змішаний" конкурс, який поєднує два вищенаведених.

Відбір кандидатів на державну службу проводиться спеціальним журі, що створюється органом, який набирає державних службовців. Випробувальний строк для обраних кандидатів складає від 6 місяців до 2 років. Призначення на вищі посади проводиться урядом. Винагородження чиновників складається із заробітної платні, виплат на утримання житла, сімейної надбавки, а також інших виплат, встановлених законодавством.

Просування чиновників по службі здійснюється на основі оцінки його професійних якостей за 20-бальною шкалою. Керівник служби повинен щорічно інформувати чиновника про його оцінку. Просування по службі ставиться також у залежність від тривалості професійної перепідготовки чиновників і проводиться в послідовності, яка передбачена табелем про ранги або кваліфікаційними списками.

Отже, у підходах до організації державної служби європейських країн існують як спільні риси, так і суттєві розбіжності. Зокрема, це стосується сфери мотивації кадрів державної служби та забезпечення їх сталого кар'єрного зростання, питань постійного підвищення кваліфікації вищих посадових осіб державної служби. Заслугує на увагу принцип конкурсного відбору керівних кадрів для державної служби, який використовується в провідних європейських країнах. Застосування цього механізму в Україні сприятиме модернізації державних інститутів в Україні і загальному підвищенню престижу державної служби.

## **5. ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Основні функції, характерні для будь-якого управлінського процесу, - планування, організація, мотивація, контроль. Вони репрезентують суттєві елементи управління безвідносно до будь-якого середовища, виконуються в кожному управлінні чи відділі, на будь-якому рівні ієрархії. Складність роботи управлінця полягає в тому, що керівники мають інтегрувати різні функції управління, комплексно підходити до вирішення питань, враховуючи організаційні, економічні, соціальні, екологічні та інші аспекти життєдіяльності суспільства, колективу, окремої людини. Основні управлінські функції у практичній діяльності, як правило, конкретизуються, що зумовлено специфікою діяльності в управлінській сфері.

Планування - це етап процесу управління, який передує всім іншим. Ключовими елементами планування є: цілі, дії, відповідальність, терміни, засоби чи ресурси, кошти. Керівники здійснюють планування як власної діяльності, так і підлеглих їм структурних підрозділів. Стосовно планування власної діяльності керівника, то його слід розділити на постійну та варіативну складові. Змістовно постійна складова планування роботи керівника буде включати в себе заходи, які впливають з положення про відповідний орган влади та посадових обов'язків керівника і матиме специфіку, яка залежить від сфери управління (соціальна, будівельна, природоохоронна та ін.). В межах функції планування для виконання обов'язків та реалізації прав керівник органу державної влади здійснює наступну діяльність:

- збирає та опрацьовує інформацію, завдяки якій здійснює комплексну оцінку процесів чи стану об'єктів у відповідній сфері діяльності;

- з'ясовує суперечності між всіма учасниками управлінського процесу;

- формулює проблеми, визначає пріоритети діяльності;

- моделює бажаний стан об'єктів управління;

- взаємодіє з підлеглими, органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими організаціями для отримання "зворотного зв'язку";

- подає на розгляд вищестоящого керівництва кошторис і штатний розпис органу державної влади, яким керує, в межах граничної чисельності та фонду оплати праці працівників.

Чим вище ієрархічний рівень керівництва, тим складнішою і більш наповненою є діяльність керівника щодо функції планування.

Так, відповідно до Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 8 вересня 2005 р. № 2850 управліннями обласних державних адміністрацій на основі положень Державної стратегії регіонального розвитку з урахуванням місцевих особливостей розробляються регіональні програми розвитку. На основі положень обласних державних адміністрацій розробляються проекти угод про регіональний розвиток, які передбачають розподіл повноважень центральних та місцевих органів влади, фінансування узгоджених заходів з Державного бюджету. Після підписання Прем'єр-міністром та головою обласної державної адміністрації угода про регіональний розвиток має бути проголосована обласною радою, після чого вона офіційно реєструється та вступає в силу. На підставі угоди передбачається фінансування відповідних заходів, що в ній передбачені. Отже, існує реальний механізм планування регіонального розвитку, реалізація якого залежить від ефективної та злагодженої роботи всіх управлінських структур регіонального рівня, за які відповідають їх керівники.

Керівники займаються стратегічним плануванням, є його ініціаторами та головними ідеологами, мають долучати до цього процесу підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, окремих громадян, сприяти їх активній матеріальній, фінансовій, організаційній участі. Державний керівник діє в середовищі, де ресурси дуже обмежені. Як наслідок, керівник органу державної влади має шукати собі союзників шляхом здобуття підтримки з боку користувачів управлінських послуг. Такими союзниками можуть бути представники малого бізнесу, які орієнтуються на місцевий ринок, на вирішення регіональних проблем.

До функцій органів державної влади віднесено також функцію складання прогнозів економічного і соціального розвитку стосовно тієї сфери управлінської діяльності, якою опікується той чи інший орган влади. Для реалізації цієї функції необхідно вкладення людських і грошових ресурсів у сферу досліджень, спрямованих на розробку довготермінових прогнозів. На практиці керівники управлінь обласних державних адміністрацій, територіальних підрозділів міністерств не мають окремих ресурсів для прогнозних досліджень, тому прогнози складаються на підставі моніторингу статистичних даних попередніх років.

Програма або план - це ієрархізований набір рішень, що відповідають аналізу конкретної ситуації в окремій сфері управлінської

діяльності і мають на меті реалізацію масштабних задумів. Кожен план містить в собі певну дозу "волюнтаризму", він передбачає варіанти вибору, які більше залежать від ідеології та політичної стратегії, ніж від суто об'єктивних факторів.

Керівники органів влади одноосібно чи колегіально зіставляють альтернативні проекти з метою вибору найкращого з них. Керівники стежать за узгодженням пропозицій щодо планування з іншими прогностичними плановими документами вищестоящих органів влади, а також за їх відповідністю іншим документам у горизонтальному вимірі (наприклад спільні програми кількох управлінь облдержадміністрації), після чого такі планові документи затверджуються керівниками.

Невід'ємною складовою планування є оцінка відповідності реально отриманих результатів встановленим цілям. Саме на етапі планування керівник з'ясовує результати реалізації попередніх рішень, визначає причини відхилень та невідповідностей, інші деталі, що завадили їх втіленню.

Варіативна складова планування управлінської діяльності керівника залежатиме від змін, що постійно виникають у зовнішньому середовищі (наприклад виникнення позаштатних, надзвичайних ситуацій, задоволення вимог громадськості, позапланове оприлюднення актуальної інформації тощо). Тому завжди необхідно мати певний резерв часу та ресурсів, щоб реалізувати таке варіативне планування. Резерв часу на незаплановані дії має складати 20% всього робочого часу управлінця. Таку ж кількість часу необхідно виділити при плануванні роботи керівника для власної творчості.

Реалізуючи функцію планування, керівник органу державної влади по суті бере на себе частину відповідальності за раціональне використання робочого часу своїми підлеглими. Від керівника залежить планування кількості і часу на проведення нарад, засідань. Велике значення тут має системність в роботі, що дає можливість підлеглим визначити послідовність власних дій. Реалістичне планування, встановлення пріоритетів, послідовності виконання робіт, часових норм, визначення строків, чітка фіксація планів та державних результатів сприятиме розумінню дій керівника та підтримці з боку підлеглих.

Виходячи з того, що ефективність діяльності керівника полягає у досягненні поставлених цілей, при реалізації ним функції планування необхідно мати інформацію щодо:

- виявлення, існування невирішених суспільних проблем;

- наявності або відсутності загальнодержавних, міжрегіональних, регіональних, місцевих прогнозних та програмних документів щодо вирішення суспільних проблем;

- наявності реально діючих громадських організацій, установ, що можуть взяти активну участь у вирішенні суспільних проблем;

- наявності матеріальних, фінансових, людських ресурсів та ін.

Не менш важливою управлінською функцією діяльності керівників є функція організації. Вона базується на: чіткому розподілі праці та появі внаслідок цього висококваліфікованих фахівців; ієрархічності рівнів управління; наявності системи скоординованих, стандартизованих та формалізованих правил та стандартів для виконання членами організації своїх посадових обов'язків; організації і підборі виконавців виключно на основі кваліфікаційних вимог. Функція організації є невід'ємною складовою виконання практично всіх управлінських завдань. Основною метою організації є забезпечення виконання планів за рахунок ефективної взаємодії службовців. Вирішення керівником організаційних проблем складається з:

- визначення змісту та напрямів управлінської діяльності, необхідних для досягнення цілей, встановлених у програмах, планах;

- формування структур органів влади, які б забезпечували ефективний розвиток суспільних відносин між владою та суспільством, розв'язання виниклих протиріч;

- пристосування адміністративних структур до вирішення поставлених перед органом влади завдань, адаптації типових структур, запропонованих вищестоящими органами влади до конкретних умов регіону;

- розподілу повноважень між структурними підрозділами установи, окремими працівниками, регулювання взаємодії між ними;

- організації окремих процедур, визначення оптимального способу їх проведення;

- забезпечення діяльності органу державної влади людськими, фінансовими, матеріальними, інформаційними ресурсами для підвищення продуктивності праці.

Деякі автори до функції організації відносять створення ефективної мережі комунікаційних потоків і організацію своєчасного та якісного зворотного зв'язку у суб'єктно-об'єктних відносинах. Стосовно діяльності керівника ці функції розкриваються в тому числі і через зв'язки з громадськістю. У демократичному суспільстві керівник органу державної влади за родом своєї діяль-

ності зобов'язаний налагоджувати такі зв'язки згідно із законами України, принципами діяльності державних службовців, вимогами суспільства. Практика зв'язків з громадськістю передбачає насамперед інформування, щоб дати загальне уявлення про свою діяльність, про реалізацію завдань та проблем, що вирішуються, адже демократизм влади передбачає її відкритість. Керівникові слід звертати увагу на зміст та подачу інформації, її обсяг та якість. Слід контролювати власні інтонації, акценти, дикцію, зовнішній вигляд. Від цього залежатиме сприйняття населенням діяльності органу державної влади, формування іміджу державної установи, налагодження у подальшому продуктивних зв'язків з громадськими організаціями тощо.

До складових функції організації відносять також забезпечення ефективного процесу проходження державної служби. Йдеться про кадрові функції керівника, який: формує кадрову політику організації; здійснює кадрове планування; спільно з відповідним підрозділом визначає професійно-кваліфікаційні вимоги до персоналу; здійснює набір та відбір персоналу, розстановку кадрів; визначає в межах бюджету систему заробітної плати та стимулювання; керує професійною адаптацією; визначає необхідність професійної перепідготовки; оцінює роботу персоналу.

Відповідно до Указу Президента України В.Януковича "Про деякі питання забезпечення здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями" від 16 квітня 2010 р. № 542 здійснюється суттєве укріплення повноважень голів обласних державних адміністрацій щодо кадрової політики на територіях областей. Відповідно до цього указу з губернатором узгоджуються питання призначення та звільнення керівників державних підприємств, а також регіональних підрозділів відповідних відомств. Згідно із законом України "Про управління об'єктами державної власності" від 21 вересня 2006 р. № 185, передбачено укладання контракту органом державної власності з керівником державного підприємства, що входить у сферу його управління. У 2004 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову "Деякі питання, що стосуються забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 15 жовтня 2004 р. № 1378, якою затверджений Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації громадської політики, а також затверджено типові положення про Громадську раду. Відповідно до п. 14 вказаного Порядку об'єднання громадян можуть ініціюва-

ти проведення консультацій з громадськістю шляхом спрямування відповідних пропозицій Громадській раді або органу виконавчої влади. Тому керівникам обласних державних адміністрацій не слід забувати, що у разі наявності ініціатив проведення таких консультацій обов'язкове.

Організаційна функція діяльності керівника включає в себе також делегування повноважень, тобто передавання підлеглому частини повноважень на виконання завдань або діяльності із сфери дій керівника. Делегування повноважень є відомим способом формування компетенції як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, як основи їх діяльності. Делегування повноважень працівникам психологічно передбачає єдність довіри і вимогливості - базовий принцип, який "працює" на організацію "комунікативного простору": довіряючи, керівник надає працівникам можливість максимально використати їх досвід, знання і здатності у виконанні завдань, а вимагаючи, він підвищує відповідальність працівників за якість їх роботи, обсяги і терміни її виконання. Отже, чіткий і обґрунтований розподіл обов'язків, прав і відповідальності - найважливіша передумова ефективної діяльності керівника.

Не підлягають делегуванню такі функції і напрями діяльності управлінця, як: встановлення цілей; прийняття рішень; контроль результатів; перспективне планування; керівництво працівниками; завдання особливої важливості; завдання високої міри ризику; незвичайні, виняткові справи; актуальні, термінові справи, коли вже немає часу для пояснення, перепереверки; завдання суворо довірчого характеру; остаточне визначення організаційної структури організації; остаточні рішення щодо напрямів фінансової, кадрової і соціальної політики. Делегування повноважень не знімає з керівника відповідальності за результати роботи підлеглих, тому є можливим лише при повній довірі (особистій, професійній) персоналу. За умов щорічної зміни керівництва, які зараз мають місце, складно говорити про формування відносин довіри, порозуміння та взаємопідтримки.

При демократичній організації управління в основу покладено використання керівником інтелектуальних і організаційних можливостей своєї "команди" - заступників, помічників, керівників структурних підрозділів, інших безпосередньо підлеглих йому осіб. І навпаки, в організаціях з високим рівнем централізації повноважень керівник не має можливості зосередитися на вирішенні

перспективних питань, що визначають діяльність організації, оскільки він постійно завантажений вирішенням поточних, як правило, другорядних проблем.

Вирішальним фактором у підвищенні ефективності управління є мотивація, яка одночасно є однією з головних управлінських функцій. Гідні цілі, перспективні плани, вірні рішення, добра організація праці не можуть бути ефективно реалізовані керівником без забезпечення мотивації – зацікавленості виконавців в їх якісному виконанні. Мотивація може компенсувати недоліки інших функцій – планування чи організації. Однак слабку мотивацію практично неможливо чимось компенсувати. Мотивація підлеглих з боку керівника має сприяти забезпеченню індивідуальних потреб та досягненню організаційних цілей. Керівникові треба усвідомити, що обидві умови можуть і повинні задовольнитися якомога швидше.

У загальнопсихологічному плані під мотивом розуміється усвідомлене внутрішнє спонукання до активності. Всі спонукальні джерела активності особистості об'єднуються поняттям мотиваційної сфери. Вона включає наступні компоненти: потреби особистості, її інтереси, прагнення, пориви, переконання, установки, ідеали, наміри, а також соціальні ролі, стереотипи поведінки, соціальні норми та правила, життєві цілі та цінності, орієнтації світосприйняття.

При створенні систем мотивації керівникові слід пам'ятати, що вони мають бути орієнтовані на всі притаманні підлеглому типи та види потреб, мають адекватно виявляти та враховувати реальний вклад кожного виконавця у кінцевий результат роботи та забезпечувати стимулювання, пропорційне цьому вкладу. Неприпустима абсолютизація матеріальних стимулів. Хоча ці стимули є дуже важливими (навіть головними), це не єдине, що дозволяє повністю реалізувати мотиваційний потенціал особистості.

Законодавчо визначені заходи мотивації державних службовців: матеріальне заохочення (оплата праці, яка складається з окладу, надбавок, доплат та премій, грошові винагороди та допомоги), безвідсотковий довготривалий кредит на житло, пенсійне забезпечення, додаткова оплачувана відпустка, соціально-побутове забезпечення, міри юридичної відповідальності, моральне заохочення (присвоєння почесних звань, представлення до державних нагород тощо). На практиці керівник може лише визначати розмір премії та представляти до почесних звань та державних нагород. Інших реальних механізмів мотивації керівники не мають, тому мотиваційна функція управління реалізується не достатньо.



Керівник повинен мати можливості впливати на задоволення всіх видів потреб своїх підлеглих: матеріальних (фізіологічно необхідних), духовних (естетичних та пізнавальних) та соціальних (у спілкуванні, соціальному визнанні, служінні суспільству, самоактуалізації). Так, матеріальні потреби можуть бути задоволені завдяки економічному методу, спрямованому на оптимізацію мотиваційного потенціалу роботи підлеглих. Цей метод базується на таких принципах, сформульованих Д.Синком:

- комунікації, співробітництво та згода між працівниками та керівником відносно загальних правил організації системи стимулювання;

- опір на обґрунтовану та справедливую систему оцінки роботи;
- продумані, обґрунтовані та прийнятні критерії виміру та оцінки роботи;

- розумні нормативи робіт;
- заохочення має чітко пов'язуватись із результативністю праці;

- вимір та винагорода за всі види робіт та обов'язків;
- простота системи стимулювання;
- упор має робитись на якість роботи;
- ув'язка винагороди та результативності у часі;
- створення атмосфери співробітництва, ніж конкуренції;
- винагорода за стимульовані, а не за прийнятні рівні результативності;

- дієва та економічна стратегія залучення працівників у виявлення цілей;

- контроль за нормативами;
- стимулювання додаткових робіт; гарантування роботи;
- прогнози обсягу робіт на перспективу та їх доведення до виконавців.

Керівниками також може використовуватися цільовий метод мотивації, який базується на психологічних закономірностях: надання цілям чіткої та ясної форми, що приводить до підвищення мотивації; постановка більш складних цілей, що стимулює працівника на розкриття його потенціалу, підвищує самооцінку, власну значущість.

Як мотиваційний можна застосовувати метод залучення виконавців до процесу організації праці та управління ним. Виконавець стає активним суб'єктом управління, в результаті чого розкріпається активність та ініціативність, підвищується мотивація

та відповідальність. При використанні цього методу зростає професійна зрілість працівників, їх здатність та готовність до праці. Завдяки використанню цього методу децентралізується управління, проявляються притаманні йому переваги, зростає колективна відповідальність за рахунок делегування та розподілу повноважень, покращуються комунікації в організаціях, оптимізується загальний клімат.

У сучасних умовах, що характеризуються низьким матеріальним забезпеченням державних службовців, для керівників зростає значення організаційно-адаптаційних факторів. Вони більш повно розкривають функцію мотивації. Це: розподіл мотиваційного впливу по фазах трудової діяльності; характеристика перспектив працівника; стадії професійної кар'єри; еластичність робочого часу; консультації та інформування за результатами роботи. Керівник має змогу впливати на формування означених мотиваційних факторів. На практиці вплив залежить від суб'єктивних причин: бажання або небажання керівника, його зайнятості, відсутності практик впливу.

Невід'ємним компонентом управлінської діяльності є контроль. Керівники органів державної влади згідно зі своїми повноваженнями забезпечують здійснення контролю за діяльністю відповідних органів управління, вживають заходів щодо його вдосконалення. Контроль з боку керівників за діяльністю органу влади це контроль внутрішній, який не виходить за межі адміністративної системи і виступає як командна функція. Контроль не зводиться до заключного етапу управлінського циклу, бо він вбудований в кожен управлінську функцію, забезпечує їх реалізацію, а також можливість переходу від однієї функції до іншої. Контроль дозволяє визначити, чи досягнута мета, і визначає можливість на перехід до наступних дій, пов'язуючи всі ланцюги управління в єдине ціле. Контроль є тим аспектом діяльності керівника, що пов'язаний зі специфічною його прерогативою, і безпосереднім обов'язком, що реалізується в індивідуальній діяльності.

Ефективна стратегія управління керівника полягає в тому, щоб передбачати та прогнозувати майбутнє функціонування організації, щоб основні зусилля підлеглих були спрямовані не на виправлення, а на попередження можливих помилок, несприятливих ситуацій. Виходячи з цього і планування, і створення організаційних структур, і цілепокладання розглядаються як аспекти контролю. Випереджаючий контроль повинен бути спрямований на людські,

матеріальні і фінансові ресурси. Організаційно попередній контроль здійснюється керівником шляхом реалізації розробленої на етапі планування системи правил, процедур, що виступають як орієнтир та критерії.

Поточний контроль може здійснюватись керівниками структурних підрозділів, оскільки стосується окремих фаз управлінської діяльності.

Найбільш важливим є заключний контроль, на підставі якого робиться висновок про якість виконаних робіт. Від нього також залежать організація стимулювання та мотивування підлеглих. Ефективне здійснення функції контролю з боку керівника можливо за умов реалізації таких його принципів:

- об'єктивність - базується на вимірюваних, кількісних показниках, єдиних стандартах для всіх працівників, оцінки та санкції за результатами;
- простота, зрозумілість, відкритість - сприяє стимулюванню підлеглих, підтримці дій керівника;
- плановість як норма та періодичність для недопущення розвитку відхилень у діяльності організації;
- орієнтація на результат, а не на параметри ефективності;
- стратегічна спрямованість, що вимагає визначення ключових параметрів та аспектів функціонування організації (як правило, вони визначені у положеннях про орган державної влади) та побудови системи контролю на їх основі.

Також кожен керівник має знати, що тотальний контроль блокує будь-яку ініціативу та самостійність підлеглих, тому він повинен мати ще і мотиваційну спрямованість. Керівник має також оприлюднювати результати контролю, щоб вони стали предметом обговорення та причиною наступних дій. Це додає контролю необхідної активності та конструктивності.

Враховуючи те, що в критерії оцінки результатів роботи працівників у сфері управління не є чіткими (вимірюваними), зростає значення суб'єктивного фактора оцінки, що може негативно відбиватися на діяльності органів влади.

## ВИСНОВКИ

Однією з умов досягнення ефективної та якісної роботи державних органів влади є високий рівень професіоналізму їх персоналу. Особливо жорсткі вимоги ставляться до керівників, що очолюють органи державної влади та їх структурні підрозділи. Саме від їх професіоналізму та компетентності залежить успіх реформ та перетворювань, що зараз здійснюються в нашій державі.

Формування керівника нового типу відповідно до сучасних вимог можливо тоді, коли він сам сприймає себе як суб'єкт в процесі управлінської взаємодії з вищим керівництвом та підлеглими. Керівник - це особа, що стоїть на вищому щаблі суспільної ієрархії, представляє суспільство та несе відповідальність за помилки та негаразди, що відбуваються в процесі його роботи. Керівник - це кваліфікований функціонер, який має підтримувати систему державного управління у стабільному та дієвому стані, відтак має постійно вдосконалювати інструментарій та навички управління.

Керівник у системі державного управління на регіональному рівні відповідає за соціально-економічний розвиток території, організаційно та технологічно має забезпечити його досягнення, має бути гарантом взаємодії суспільства й громадян з метою надання якісних послуг населенню та створення гідних умов життя людини, має бути позапартійним представником інтересів території у центрі.

Керівникам, що працюють в системі державного управління, необхідна нова культура - технологічна, гуманітарна, екологічна, моральна - та відповідні інтеграційні (гуманітарні та технічні) знання. Важливе значення має соціально-психологічна складова управлінської діяльності, адже керівник має сприяти розвитку особистості підлеглих, ефективному використанню людського потенціалу.

Проведений аналіз досвіду роботи керівних кадрів державних службовців провідних європейських країн свідчить про спільність багатьох підходів до організації державної служби з українською практикою. Між тим слід відзначити, що крім загальних суспільних рис існують також суттєві розбіжності. Зокрема, це стосується сфери мотивації кадрів державної служби та забезпечення їх сталого кар'єрного зростання, питань постійного підвищення кваліфікації вищих посадових осіб державної служби. Невід'ємною складовою державного управління в європейських країнах є роз-

межування політики і адміністрування на правовій основі. Заслугує на увагу принцип конкурсного відбору керівних кадрів для державної служби, який використовується в провідних європейських країнах. Застосування цього механізму в Україні сприятиме модернізації державних інститутів в Україні і загальному підвищенню престижу державної служби.

Виходячи з аналізу основних управлінських функцій керівників визначено проблеми, що впливають на ефективність управлінської діяльності. До них відносять:

- щодо функції планування - відсутність традицій у суспільстві щодо участі та відповідальності за розвиток територій, обмеженість державних фінансових ресурсів для прогнозування суспільних викликів, відсталість інформаційної інфраструктури, яка забезпечує ефективне прийняття управлінських рішень керівниками, проблема налагодження ефективних комунікацій;

- щодо функцій організації - при постійній зміні керівництва неможливість формування відносин спільної довіри, взаємопідтримки, порозуміння;

- щодо функції мотивації - відсутність реального впливу керівника на більшість законодавчо визначених форм мотивації підлеглих;

- щодо функції контролю - переважання суб'єктивних чинників при оцінюванні керівником підлеглих.

Для удосконалення управлінської діяльності керівників Національному агентству України з питань державної служби, Національній академії державного управління при Президентові України, відомствам, що розробляють проект Державного бюджету України, керівникам всіх рівнів необхідно враховувати у подальшій роботі та намагатись вирішувати визначені проблеми.

Таким чином, реальним резервом підвищення ефективності та якості діяльності керівників органів влади є підвищення їх професійного рівня, що включає як глибоку теоретичну підготовку, так і серйозний досвід практичної роботи. Вміння керувати людьми - це свого роду талант, який треба формувати шляхом індивідуального вдосконалення, постійного підвищення кваліфікації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Армаш Н. О.* Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус / Н. О. Армаш. - Запоріжжя : ГУ "ЗІДМУ", 2006. - 248 с.
2. *Бабаєв В. М.* Психодіагностика у системі державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. / В. М. Бабаєв та ін. - Х. : Фоліо, 2006. - 416 с.
3. *Балабанова Л. В.* Організація праці менеджера : підручник / Л. В. Балабанова, О. В. Сардак. - 2-ге вид., переробл. та допов. - К. : ВД "Професіонал", 2007. - 416 с.
4. *Войтович Р. В.* Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування : посібник / Р. В. Войтович, М. І. Пірен, І. Ф. Надольний ; рец. І. С. Кравченко, А. П. Рачинський. - К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. - 168 с. : табл. - (Бібліотека молодого державного службовця).
5. Енциклопедичний словник з державного управління / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка ; уклад. Ю. П. Сурмін та ін. - К. : [б. в.], 2010. - 820 с.
6. *Ківалов С. В.* Публічна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. - Одеса : Фенікс, 2009. - 688 с. - (Одеса EPLO ; № 1).
7. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. - К. : Юрінком Інтер, 1999. - 736 с.
8. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 р. - К. : Юрінком Інтер, 1996. - 90 с.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення з постатейними матеріалами. - К. : Юрінком Інтер, 2001. - 1088 с.
10. *Кредісов А. І.* Менеджмент для керівників / А. І. Кредісов, Є. Г. Панченко, В. А. Кредісов. - К. : Знання, 1999. - 556 с.
11. Кримінальний кодекс України : зі змінами та доповненнями станом на 25 берез. 2006 р. / уклад. : В. І. Тютюгін, О. І. Перепелиця. - Х. : Право, 2006. - 384 с.
12. *Лазор О. Я.* Публічна служба в Україні: становлення та перспективи розвитку (нормативно-правовий аспект) : монографія / О. Я. Лазор, О. В. Хорошенюк. - Хмельницький : ХГПА, 2009. - 313 с.
13. *Мартиненко В. М.* Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект) : монографія / В. М. Мартиненко та ін. ; за заг. ред. В. М. Мартиненка ;

Харків. регіональний ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України (Харків). - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. - 304 с. - (Державне управління ХХІ століття).

14. *Мельтюхова Н. М.* Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія / Н. М. Мельтюхова. - Х. : Магістр, 2010. - 204 с.

15. *Мескон М. Х.* Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. М. А. Майорова и др. ; Академия народного хозяйства при правительстве Российской Федерации ; Высшая школа международного бизнеса. - М. : Дело, 2005. - 720 с. - (Зарубежный экономический учебник).

16. Модернізація України - наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. - К. : НІСД, 2011. - 432 с.

17. *Оболєнський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболєнський ; М-во освіти і науки України, Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.

18. *Омаров А. М.* Руководитель: Размышления о стиле управления : монография / А. М. Омаров. - М. : Политиздат, 1984. - 255 с.

19. Основы теории коммуникации : учебник / [под ред. М. А. Василика]. - М. : Гардарики, 2003. - 615 с.

20. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України від 18 лип. 2011 р. № 769/2011 // Офіц. вісн. України. - 2011 (01.08.11). - № 56. - Ст. 2240. - С. 9-13.

21. Положення про Головне управління економіки Харківської обласної державної адміністрації затверджено розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 16 серп. 2010 р. № 458 [Електронний ресурс] / Офіц. веб-сайт Харківської обласної державної адміністрації. - Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/uk/article/view/id/82/>

22. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 1. - С. 9-28.

23. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VІ // Офіц. вісн. України. - 2011(20.06.11). - № 44. - Ст. 1764. - С. 9-30.

24. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 4 серп. 2010 р. № 214 // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 90. - С. 211-215.

25. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. - 1992. - № 48. - Ст. 650.

26. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004 // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 10. - Ст. 578.

27. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140/2006 // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 8. - Ст. 421.

28. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-ХІV // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 18. - С. 3-22.

29. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 94. - Ст. 3334.

30. Про першочергові заходи з реалізації Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" : Указ Президента України від 5 жовт. 2011 р. № 964/2011 // Офіц. вісн. України. - 2011 (21.10.11). - № 79. - Ст. 2901.

31. Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 лип. 2011 р. № 642-р // Офіц. вісн. України. - 2011 (22.07.11). - № 53. - Ст. 2118. - С. 144.

32. Закон України про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. - 1997. - № 49. - Ст. 299.

33. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник ; Центр дослідження проблем публічного управління. - Чернівці : Технодрук, 2008. - 432 с.

34. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 224 с.

35. *Романовський О. Г.* Проблеми формування особистості лідера : наук. видання / О. Г. Романовський, В. М. Бабаєв, О. С. Пономарьов. - Х. : Майдан, 2000. - 208 с.



36. Синк Д. С. Управление производительностью: планирование, измерение и оценка, контроль и повышение : пер. с англ. / Д. С. Синк. - М. : Прогресс, 1989. - 528 с.

37. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2007. - 244 с. - (Державне управління XXI століття).

38. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одінцова [та ін.] ; Міністерство освіти і науки України (Київ) ; Харків. регіональний ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України (Харків). - К. : ВД "Професіонал", 2008. - 286 с.

39. Цивільний кодекс України : за станом на 10 берез. 2006 р. - Х. : Одиссей, 2006. - 424 с. - (Закони України).

40. Чмига В. О. Державна служба Франції: традиції і модернізація / В. О. Чмига. - Режим доступу : [www.center.gov.ua/golovna/](http://www.center.gov.ua/golovna/)

41. Becking K. Excellent Public Leadership: 7 Competencies for Europe / K. Becking, N. Hopman / ROI-REEKS, Sdu Uitgevers, 2005.

42. Public Leadership for Europe: Towards a Common Competence Frame. - ROI : Centre for Public Leadership, 2004.

## **ЗМІСТ**

ВСТУП .....	3
1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ .....	5
2. РОЛЬ КЕРІВНИКІВ У ФУНКЦІОНУВАННІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ .....	12
3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ .....	19
4. ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ РОБОТИ КЕРІВНИКІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ .....	27
5. ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ .....	34
ВИСНОВКИ .....	44
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	46

Навчальне видання

**Авторський колектив :**

*Савченко Борис Григорович  
Мельникова Клавдія Іванівна  
Бокови́кова Юлія Володимирівна  
Бі́лосоро́чка Світлана Іванівна*

# **Організаційно-правові засади діяльності керівників органів державної влади**

*Навчально-методичні матеріали*

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*  
Редактор-коректор *С. Г. Крушельницька*  
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 07.12.2012.  
Формат 60 x 84/16. Ум.-друк. арк. 3,02. Обл.-вид. арк. 2,75.  
Тираж 50 пр.

Видавець і виготівник : Національна академія державного управління  
при Президентові України  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20; тел. 456-67-93.  
E-mail: [vydav@academy.kiev.ua](mailto:vydav@academy.kiev.ua)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.