

РЕОРДИНАЦІЙНІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бенедик В.І.,

к.ю.н., старший науковий співробітник

*Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

Стаття присвячена аналізу сутності понять «реордінація» та «реордінаційні відносини», підстав їх виокремлення поряд з відносинами субордінації і координації. Визначено основні теоретичні погляди на систему реордінаційних відносин як зворотних управлінських впливів об'єктів державного управління на суб'єкти. Розглянуто роль реордінаційних відносин у процесі демократизації сучасної виконавчої влади.

Ключові слова: управління, органи державного управління, об'єкт управління, субордінація, координація, реордінація, реордінаційні управлінські відносини.

Бенедик В.И. / РЕОРДИНАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ / НИИ государственного строительства и местного самоуправления, Украина

Статья посвящена анализу сущности понятий «реордination» и «реордinationные отношения», оснований их вычленения наряду с отношениями субордination и координации. Определены основные теоретические взгляды на систему реордinationных отношений как обратных управленческих воздействий объектов государственного управления на субъекты. Рассмотрена роль реордinationных отношений в процессе демократизации современной исполнительной власти.

Ключевые слова: управление, органы государственного управления, объект управления, субордination, координация, реордination, реордinationные управленческие отношения.

Benedyk V.I. / REORDINATION RELATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION / Research Institute of State Building and Local Self-Government, Ukraine

The article analyzes the concepts of «reordination» and «reordination relations», reasons of its allocation along with the relations of subordination and coordination. Reordination management relations are relatively new to the national science of administrative law and public administration. They become more important under the decentralization of authority in modern Ukraine.

Currently there is no clear interpretation of reordination concept in academic sources. In the article there's author's definition: reordination relations – administrative relations arising in the process of authoritatively and administrative activities between subject and object of control which have a reverse effect and high activity of the object, resulting from mutual rights and obligations.

These relations contain a great potential for democratization of state administration. Thus, providing feedback independence of lower entities, and their ability to influence higher.

There are two types of reordination relations: proactive and reactive. The first one – presentation of the various proposals and initiatives to improve the management and effectively achieve purposes. The second one – negative reaction of subordinates on the acts or omissions of the governing body.

The existence of reordinated relations is an additional argument in favor of the fact that in the modern administrative law used mixed method – a combination of mandatory and discretionary methods. The current level of cooperation between public authorities, local governments and individuals needs to be reviewed and improved by increasing individuals' autonomy in the direct or indirect control.

Key words: management, public administration, management object, subordination, coordination, reordination, reordination relations.

Постановка проблеми. Здобуття Україною незалежності і відмова від адміністративно-командної системи управління зумовили необхідність врегулювання якісно нових адміністративно-правових відносин, що виникли у сфері взаємодії органів публічної влади між собою, а особливо між державою і громадянами. Сьогодні ця проблема знову особливо гостро постає в контексті комплексного, системного реформування багатьох сфер суспільного життя, загального спрямування державного курсу на забезпечення потреб громадян і вимагає пошуку оптимальних шляхів удосконалення діяльності органів державного управління та зумовлює виникнення якісно нових підходів до дослідження проблеми реалізації державно-управлінських відносин.

Зміст, особливості виникнення та процесів розвитку адміністративних правовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадянами зумовлюють встановлення численних вертикальних, горизонтальних і зворотних публічно-владних зв'язків. Особливої актуальності набуває проблема об'єктно-суб'єктних зв'язків, забезпечення зворотних зв'язків між громадянами, їх об'єднаннями та органами влади, органами місцевого самоврядування, між структурними підрозділами різних рівнів державного та муніципального управління. Зростає роль і наповнюється новим змістом

система управлінських відносин, серед яких традиційно головними вважаються відносини субордінації та координації.

У цьому контексті відносно новими для вітчизняної науки адміністративного права та державного управління, зокрема, є реордінаційні управлінських відносини, які набувають ще більшого значення з огляду на процеси децентралізації влади в сучасній Україні.

Розробленість проблеми. Дослідженням вказаних проблем публічно-владних відносин займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Ф. Веніславський, В. Дерезь, Ж. Завальна, І. Коліушко, В. Колпаков, А. Крусян, Б. Курашвілі, В. Малиновський, Н. Нижник, Л. Пашко, Х. Хачатурян, О. Цуруль, Ю. Шемшученко та інші. Переважна більшість робіт присвячена науковому аналізу координаційних, субордінаційних і реордінаційних зв'язків у системі управління. Проте ціла низка питань, що стосуються реордінаційних взаємовідносин, не знайшли відповідного вирішення.

Метою статті є аналіз сучасних підходів до сутності та ролі реордінації (реордінаційних відносин) у системі вертикальних, горизонтальних і зворотних публічно-владних зв'язків, що виникають під час здійснення публічного адміністрування на різних його рівнях.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні через переорієнтацію в адміністративному праві та державному управлінні на людину і її потреби¹ першочерговим завданням, що постає перед науковцями та практиками, є органічне

¹ Запровадження концепції «людиноцентризму»; держава для людини, а не навпаки.

поєднання двох протилежних складових: демократичних тенденцій і прагнень держави до виконання своїх зобов'язань стосовно забезпечення всіх прав і свобод громадян, з одного боку, та управлінського начала держави, яка забезпечує належне виконання законодавства та ефективну організацію державних процесів на всіх рівнях, – з іншого. Своєрідною «відповіддю» на цю потребу є реордінація (реордінаційні відносини).

Оскільки явище реордінації є відносно новим, не дивно, що на даний момент не існує його чіткого тлумачення в наукових джерелах. Останнім часом у роботах науковців з державного управління, адміністративного права, соціального управління, політології поняття «реордінація» активно вводиться у науковий обіг, але при цьому в нього вкладається відмінний від оригінального та різний, залежно від галузі, зміст.

Погоджуючись з О. Оболюнським, Б. Курашвілі говорить, що в основі широкого розуміння державного управління лежить трактування його як багатоманітної системи соціальних взаємодій, у ході яких відбувається узгодження різних суспільних інтересів, а вплив «знизу-вверх» є невід'ємним компонентом дійсно демократичних суспільних відносин. Тобто демократичні механізми, які впливають як на вибір управлінської стратегії, так і на конкретні управлінські рішення, на їх запровадження в життя, а деколи в кінцевому підсумку й на їхню долю, та взаємодію «вниз», тобто в середовищі тих, ким управляють, у ході якої виробляються вектори для впливу «нагору» [1, с. 14-15].

У своїй роботі Г. Атаманчук визначає «реордінацію» як зворотні управлінські відносини, що існують переважно у вигляді реакції нижчого органу на управлінський вплив і виділяє два види зворотних зв'язків: об'єктивні й суб'єктивні, що пов'язано з місцем їх виникнення та реалізації [2, с. 98]. Зведення автором об'єктивних зворотних зв'язків до підконтрольності та підзвітності, а суб'єктивних – до контролю, аналізу й оцінювання організації та діяльності державних органів, не дає змоги отримати об'єктивне уявлення про характер і сутність реордінаційних відносин. Підконтрольність, підзвітність і реордінацію не можна ототожнювати, оскільки це різні режими відносин між органами виконавчої влади [3, с. 3].

У свою чергу В. Авер'янов вважає, що реордінаційні відносини – це відносини, які виникають у процесі реалізації владних повноважень нижчим рівнем щодо вищого рівня в системі публічної влади, одночасно розглядаючи їх як такі, що є реакцією на публічно-владний вплив [4, с. 90]. Саме В. Авер'янов уперше серед українських учених-адміністративістів запропонував застосовувати поняття реордінаційних відносин щодо стосунків органів виконавчої влади з громадянами². Він вважав, що громадянам, як підвладним об'єктам, надається право вимагати від виконавчої влади належної поведінки щодо реалізації їхніх прав і свобод, а на останню (в обличчя відповідних суб'єктів) покладаються чіткі обов'язки щодо неухильного виконання вищезазначених вимог. Водночас забезпечується суворий режим дотримання суб'єктами виконавчої влади взятих на себе обов'язків за допомогою засобів адміністративного оскарження їхніх актів і дій та судового захисту порушень цими актами або діями прав і свобод громадян. Тим самим створюється якісно відмінний від колишнього адміністративно-правового режиму регулювання режим відносин між державою, її органами та посадовими особами і громадянами. Ця відмінність полягає в тому, що громадянин мав би стати в певному сенсі «рівноправним» учасником стосунків із державою [4, с. 37].

Поділяючи цю думку, В. Дерезь взагалі називає такі відносини окремим видом публічно-владних відносин [5, с. 33]. Також він наголошує, що реордінаційні відносини між органами виконавчої влади і громадянами, звичайно, не можна розглядати як аналогічні реордінаційним відносинам між

органами виконавчої влади. Не всі відносини за участю громадян і органів виконавчої влади є управлінськими. Фактично йдеться, найпевніше, не про конкретний різновид управлінських відносин, як це існує в системі органів виконавчої влади, а про режим стосунків органів влади з громадянами, де громадянин починають відігравати «недругорядну» роль [6, с. 88-89].

Так само В. Колпаков вважає, що реордінаційними відносинами є такі відносини, які виникають внаслідок звернень фізичних чи юридичних осіб до носія владних повноважень з питань реалізації прав, свобод та законних інтересів суб'єкта звернення, що відповідно спонукає до прийняття публічно-владного рішення [7, с. 15]. Однак у даному випадку певною мірою реордінаційні відносини ототожнюються з відносинами, що виникають під час надання публічних послуг, що, на нашу думку, є спірним.

Аналіз різних підходів науковців до визначення сутності поняття «реордінація» дозволяє констатувати багатозначність його тлумачення. Загалом реордінація, поряд із субордінацією та координацією, розглядається вченими як модель соціального управління, для якої характерним є правове передіпорядкування одного суб'єкта іншому як по горизонталі, так і по вертикалі. В адміністративному праві принцип реордінації передбачає встановлення рівних прав щодо вимоги належної поведінки з обох сторін, а також рівного юридичного захисту цих прав у разі їх порушення [8, с. 29]. Більше того, реордінація є постійним супутником координації та субордінації.

Основоположною характеристикою реордінаційних відносин є їх зворотність. Реордінаційні відносини в системі органів виконавчої влади – це відносини, здійснення зворотного впливу в яких є правом чи обов'язком органу виконавчої влади керованого об'єкта щодо органу виконавчої влади керуючого суб'єкта. Важливо, що за цих умов керуючий суб'єкт повинен відреагувати на звернення керованого об'єкта.

Як фактично реалізуються реорганізаційні відносини? Найбільш поширений випадок, на думку Б.П. Курашвілі, коли керований об'єкт повідомляє про свої наміри або подає клопотання, а керуючий суб'єкт зобов'язаний на них у певний спосіб відреагувати. До того ж реордінаційні зв'язки не обов'язково є реакцією на той чи інший управлінський вплив, а можуть виникнути незалежно від нього і носять не просто інформаційний, а управлінський характер [1, с. 36].

Таким чином, традиційно ознаками реордінаційних відносин вважають: право одного органу чи особи вимагати від іншого здійснення певних дій (утримання від них) як реакцію на своє звернення; передбачають обов'язок (що має бути закріплені у законодавстві) керуючого об'єкта відреагувати на зазначені звернення в певному порядку та в певні строки [9, с. 104].

Отже, реордінаційні відносини – це управлінські відносини, які виникають у процесі владно-розпорядчої діяльності між суб'єктом та об'єктом управління і характеризуються зворотнім впливом та високою активністю останнього, зумовленими взаємними правами та обов'язками.

У таких відносинах міститься великий потенціал демократизації державного управління, врахування інтересів осіб, щодо яких здійснюється управління. Однак, на думку Б.М. Лазарева, такий вплив об'єкта управління на суб'єкт управління не є державним управлінням. Для характеристики таких ситуацій достатньо, на його погляд, терміна «участь в управлінні». [10, с. 149-150]. На нашу думку, із цим не можна погодитись, оскільки реордінація визнається як особливий вид державного управління, що ґрунтується на високому рівні соціальної активності об'єктів управління, суттю якого є здійснення управлінського впливу в певних аспектах об'єкту управління на суб'єкт управління. Об'єкт управління не тільки реагує на управлінські впливи суб'єкта, не тільки сигналізує про їх наслідки і результати, а часто незалежно від бажання суб'єкта прямо спонукає його до певної перебудови

² А у відповідних випадках із юридичними особами.

ви управлінських впливів, зміни їхнього характеру та змісту. Усе більшого поширення набуває тенденція щодо вирішального впливу об'єктів управління на побудову суб'єктів державного управління, визначення їхніх функцій, структури і системних зв'язків [11].

Концепція адміністративної реформи свого часу визначила, що її метою є формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народowi, національним інтересам. Для досягнення мети реформи в ході її проведення має бути розв'язано низку завдань, серед яких, зокрема, запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг, що і є за своєю суттю відносинами реординачії. Крім того, варто враховувати, що забезпечення європейських стандартів дотримання прав і свобод людини і громадянина пов'язане, зокрема, з необхідністю приділення особливої уваги зворотному зв'язку соціального середовища та управління [12, с. 91].

Таким чином, зворотні зв'язки забезпечують самостійність нижчих суб'єктів, а також їхню здатність впливати на вищі. Однак слід зазначити, що перекис у бік прямих зв'язків може сприяти зайвій бюрократизації державного управління і різкому зниженню його ефективності, а в бік зворотних зв'язків – паралічу, безплідності управління, коли кожен керований суб'єкт зважає тільки на себе та вимагає задоволення тільки власних інтересів [13, с. 89]. Крім того, реординачію можна сприймати як прояв багатоманітності державного управління, а вона, як відомо, умова стійкості і динамізму системи державного управління [14, с. 99].

Окремі вчені виділяють два види реординачійних відносин: ініціативні реординачійні відносини, проявом яких є позитивний відгук підлеглих на діяльність керівника і, як результат, висування ними різноманітних пропозицій та ініціатив з метою вдосконалення професійної діяльності; реактивні реординачійні відносини, сутність яких полягає в негативній реакції підлеглих співробітників на певні дії чи на всю діяльність керівника [15, с. 28-29].

Як свідчить аналіз вітчизняного законодавства та практичної діяльності органів виконавчої влади, відно-

сини, в яких своєрідний зворотний вплив здійснюється керуванням об'єктом щодо керуючого суб'єкта, набувають дедалі більшого значення. Вони дають можливість повніше використовувати потенціал владної вертикалі та сприяти тому, що система органів виконавчої влади є дієвим механізмом [5, с. 34].

Існування реординачійних відносин є додатковим аргументом на користь того, що в сучасному адміністративному праві застосовується змішаний метод, тобто «специфічний комплекс (поєднання) елементів як імперативного, так і диспозитивного методів» [16, с. 163-164].

На практиці такі зв'язки де-факто існують, але де-юре як субординачія та координація детально не регламентовані. У науці адміністративного права все більшого поширення набуває думка, що поширення реординачійних відносин у практиці взаємин органів виконавчої влади з громадянами має здійснюватися шляхом його врахування у нормативно-правових актах, що регулюють реалізацію громадянами їхніх прав та свобод. Тому роль низки законів, таких як «Про адміністративні послуги», «Про доступ до публічної інформації», «Про центральні органи виконавчої влади» та інших, що встановлюють механізм реалізації конкретних прав і свобод громадян, має величезне значення для демократизації системи органів виконавчої влади та утвердження рівноправних відносин між державою і громадянином.

Висновки. Досліджений нами матеріал дає змогу зробити висновки, що сучасний рівень взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянами потребує перегляду і вдосконалення шляхом підвищення самостійності останніх у можливості прямого чи опосередкованого управління.

Поширення реординачійних відносин у практиці взаємин органів виконавчої влади з громадянами сприятиме реалізації прав та свобод громадян, а також упровадженню в практику діяльності органів виконавчої влади європейських стандартів належного управління. Для того щоб впорядкувати відносини між органами виконавчої влади та громадянами, необхідно забезпечити належне правове регулювання відносин у системі органів виконавчої влади. На нашу думку, необхідно внести зміни до низки вітчизняних нормативно-правових актів, приділивши увагу реординачійним відносинам.

ЛІТЕРАТУРА

1. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 292 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юр. лит., 1997. – 400 с.
3. Козуб В. П. Зростання ролі реординачійних відносин у системі державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Козуб // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2012_1_5.pdf
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Дерещ В.А. Реординачійні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади // Право України. – 2005. – № 5. – С. 32–35.
6. Дерещ В. А. Реординачійні відносини між органами виконавчої влади та громадянами / В. А. Дерещ // Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць. Вип. 35 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса : Юридична література, 2007. – С. 86–90.
7. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К. : Юрін-ком Інтер, 2008. – 256 с.
8. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / за заг. ред. В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушко. – К. : Укр. акад. держ. управління при Президентові України, 1999. – 50 с.
9. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини : монографія / В. А. Дерещ. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 180 с.
10. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
11. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
12. Міхровська М. Роль реординачійних відносин у демократизації виконавчої влади / М. Міхровська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2013. – Вип. 2. – С. 91–93.
13. Авер'янов В.Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу / В. Б. Авер'янов // Держава та регіони. Серія: Право. – 2010. – № 2. – С. 87–92.
14. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. – М. : Юрид.лит., 1990. – 352 с.
15. Нижник Н. Управлінець XXI століття: організатор чи термінатор? / Н. Нижник, Л. Пашко // Соц. психологія. – 2005. – № 5 (13). – С. 28–37.
16. Авер'янов В. Б. Шляхи формування нової доктрини українського адміністративного права // Правова держава : щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2006. – Вип. 17. – С. 158–166.