

ПІДПОРЯДКУВАННЯ, СУБОРДИНАЦІЯ ТА РЕОРДИНАЦІЯ, ЯК СКЛАДОВІ КОНТРОЛЮ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

А. НІКОНЧУК,

здобувач кафедри економічної безпеки Національної академії внутрішніх справ

SUMMARY

The article researches the features of the relations of public power which emerge among the local organs of public power when the public power functions are delegated and used by them.

Keywords: local self-government, subordination, reordering, coordination, plenary powers.

У статті досліджено особливості публічно-владних відносин, що виникають між місцевими органами публічної влади при делегуванні і використанні ними повноважень.

Ключові слова: місцеве самоврядування, субординація, реордінація, координація, повноваження.

В статье исследованы особенности публично-властных отношений, которые возникают между местными органами публичной власти при делегировании и использовании ими полномочий.

Ключевые слова: местное самоуправление, субординация, реордінация, координация, полномочия.

Еволюція адміністративних правовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх зміст та особливості виникнення зумовлюють встановлення різноманітних вертикальних, горизонтальних і зворотніх публічно-владних зв'язків на місцевому рівні. Саме характер вказаних публічно-владних зв'язків напряму впливає на форму внутрішньої організації діяльності місцевих органів публічної влади встановлюючи і врегульовуючи співвідношення їх прав і обов'язків між собою. Дослідженням як вказаних зв'язків так і публічно-владних відносин в яких вони виникають займалися такі українські та російські вчені як В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, В.К.Колтаков, Ф. В Веніславський, О.А. Цуруль, та Г.В. Атаманчук.

Процес реформування місцевих органів публічної влади в Україні є одним із актуальних питань сучасного державотворення а особливості відносин, що виникають під час здійснення делегування повноважень органам місцевого самоврядування вимагають до себе підвищеної уваги як службовців органів державної влади так і службовців органів місцевого самоврядування.

Із здобуттям Україною незалежності і відмовою від адміністративно-командної системи управління виникла необхідність врегулювання якісно нових адміністративно-правових відносин, що виникли в сфері взаємодії як органів публічної влади між собою так і між державою і громадянами, адже особливості таких відносин полягають в наявності нерозривного адміністративно-правового зв'язку між державою і територіальною громадою з одного боку та державою і окремим громадянином, який проживає в межах відповідної територіальної громади з іншого. Безпосередньо зміст зв'язку між

державою і громадянином повністю розкриває інститут громадянства, який відображає особливий правовий зв'язок особи з державою і який ґрунтується на юридичному визнанні державою відповідної особи громадянином. Зв'язок між державою і територіальною громадою в свою чергу полягає в реалізації інституту місцевого самоврядування, яке статтею 2 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Метою статті є розгляд вертикальних і горизонтальних публічно-владних зв'язків, що виникають під час здійснення публічного адміністрування на рівні територіальної громади і носіями яких є органи міс-

цевого самоврядування. Дослідження мети вбачається через дослідження особливостей взаємодії органів публічної влади на місцях в процесі делегування повноважень і організації процесу їх використання.

В Україні на місцевому рівні діють і доповнюють одна одну дві різних системи публічної влади носіями якої виступають місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування. Дослідження питання щодо форми взаємовідносин як між органами місцевого самоврядування між собою так і між ними і органами державної влади вказує на те, що місцеве самоврядування в умовах зацентралізованої влади перетворилося на виконавчу ланку місцевих органів державної влади. Досліджуючи форми взаємодії між ними перш за все слід звернути увагу на їх організаційну і правову складові, враховуючи, що права складова передбачає можливість продукування публічно-владних рішень у вигляді юридично значущих актів (рішень, розпоряджень тощо), а організаційна пов'язана зі встановленням характерних зазначеним органам зв'язків між відповідними суб'єктами взаємовідносин [16, с. 128].

Конституцією України, Законом України „Про місцеві державні адміністрації” передбачено, що місцеві державні адміністрації відповідальні перед Кабінетом Міністрів України та підзвітні і підконтрольні йому з одночасною відповідальністю перед Президентом України. Одночасно з цим місцеві державні



адміністрації повинні звітувати та бути підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня, а також місцевим радам у межах делегованих повноважень [2].

Водночас Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” визначено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними не лише відповідним радам, а й відповідним органам виконавчої влади з питань здійснення делегованих їм повноважень цих органів [1].

Встановленням такого різноманіття вертикальних і горизонтальних зв'язків і такої залежності між ними, законодавець на нашу думку намагався забезпечити деконцентрацію як державної влади так і місцевого самоврядування але на практиці це призвело лише до розмиття меж відповідальності і ускладнення всієї системи публічної влади в країні.

Незважаючи на відмову від адміністративно-командної форми публічного адміністрування на нашу думку заслуговує на увагу досвід саме радянської школи адміністративного права, одним з доробків якої було встановлення залежності між способом постановки завдання і шляхами залучення структурних одиниць управлінського механізму для його реалізації з використанням відповідних організаційних форм [5, с. 16].

Досліджуючи ефективність взаємодії між органами публічної влади О. Цуруль встановив, що ефективність горизонтальних комунікацій становить 90%, вертикальні ж комунікації є менш ефективними і забезпечують продуктивність на рівні лише 20 – 25%, так як саме такий обсяг інформації належним чином передається до виконавців і сприймається ними належним чином [17, с. 114].

Ф. Веніславський в результаті власного дослідження стверджує, що саме від форми внутрішньої організації (в частині постановки завдання і контролю за його виконанням) між суб'єктами публічно-владних відносин залежить форма взаємовідносин між ними [10, с. 154].

На думку Г. Агаманчука форми такої організації безпосередньо впливають на ефективність влади як такої, і в разі якщо вплив державного органу не буде доходити до людини в об'єкті що скеровується і не буде впливати на його поведінку та діяльність, то реалізація державної влади буде неможливою [8, с. 98].

Ми переконані, що від форми внутрішньої організації роботи саме місцевих органів публічної влади між собою на пряму залежить хто і як саме буде оперувати відповідними повноваженнями, на якому рівні вертикалі влади будуть прийматися рішення і на якому вони будуть впроваджуватися в життя.

Очевидно, що будь-які адміністративні правовідносини будуть не повноцінними а повноваження не реалізованими в разі відсутності належної постановки завдання і координації по його виконанню між суб'єктами їх здійснення. На нашу думку чіткого виконання поставлених завдань можливо досягти лише в разі наявності субординаційних зв'язків між ними адже державна влада характеризується наявністю державного суверенітету, інструментарію та механізмів забезпечення виконання функцій держави і наявністю саме субординаційних відносин всередині державного апарату [18, с. 40].

Притаманна державній владі ієрархічність полягає в чіткій підпорядкованості та субординації нижчестоящих органів перед вищестоящими і саме тому в разі делегування повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування зазначена субординаційна складова повинна бути передана вже на рівень суб'єкта безпосередньої реалізації відповідних повноважень [11, с. 9].

О. Скакун надаючи визначення методам правового регулювання визначив, що саме субординаційні відносини мають владно-авторитарні, директивні, імперативні ознаки, побудовані на засадах влади і підпорядкування [14, с. 366].

Підпорядкованість притаманна територіальним органам міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо вищих органів управління, районним державним

адміністраціям щодо обласних, а обласним державним адміністраціям щодо Кабінету Міністрів України і саме тому в разі делегування частини їх повноважень органам місцевого самоврядування важливим є збереження частини такої підпорядкованості, адже в іншому випадку це може призвести не лише до розбалансування відносин між місцевими органами публічної влади а і до неможливості реального забезпечення виконання функцій держави [12, с. 33].

Метод субординації як один з методів адміністративно-правового регулювання полягає в підпорядкованості між об'єктом щодо якого здійснюється розпорядчий вплив і суб'єктом, що його здійснює. Б. Курішвілі визначає „субординацію” як „вертикальну” взаємодію сторін, в межах якої одна сторона підпорядкована іншій, при цьому у суб'єкта вищого рівня наявні владні повноваження щодо суб'єкта нижчого рівня [15, с. 35].

В Україні, в межах побудови адміністративних зв'язків між органами публічної влади субординаційні відносини існують не лише по вертикалі але і по горизонталі, що відображено в нормах Закону України „Про центральні органи виконавчої влади”, положення якого вказують на системний як вертикальний так і горизонтальний зв'язок між міністерствами та центральними органами виконавчої влади де центральні органи виконавчої влади одночасно є суб'єктом діяльності якого скеровується, і суб'єктом, який координує діяльність власних організаційних утворень.

Динамічні зміни і процес оптимізації системи органів державної влади в Україні зумовили підвищення ролі і іншого методу – координації. Указом Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 „Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” затверджено схему взаємодії центральних органів виконавчої влади” якою передбачено перелік міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і визначено яким саме чином побудовані адміністративні зв'язки між ними [4].

На думку В. Білоуса координа-



ція будучи невіддільною складовою всіх адміністративних правовідносин охоплює діяльність з реалізації повноважень органів публічної влади не залежно від їх рівня і статусу і одночасно є самостійним засобом побудови ефективної системи влади, який сприяє забезпеченню, узгодженню та функціонуванню системи місцевого самоврядування [9, с. 29-30].

Визначення координації між органами місцевої державної влади і органами місцевого самоврядування в процесі делегування повноважень на нашу думку полягає в такому рівні взаємодії між суб'єктами вказаних взаємовідносин, який би дозволив максимальню ефективно здійснювати належні їм повноваження без необхідності прийняття зайвих публічно-владних рішень.

Прийняттям Закону України „Про центральні органи виконавчої влади” законодавець повністю врегулював архітектуру адміністративних взаємовідносин між центральними органами виконавчої влади, що дозволило досягнути місце та роль місцевих органів виконавчої влади як логічного продовження центральних але, відсутність аналогічного нормативно-правового акту який би врегулював подібні відносини на місцевому рівні між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування зокрема унеможливило здійснення ефективної взаємодії між ними [3].

Іншим, не менш важливим але не так активно впроваджуваним методом адміністративно-правового регулювання є метод реордінації, який переважно використовується суб'єктами влади в межах однієї системи, де виконання відповідних завдань принципово неможливе без попередніх і поточних організаційних заходів з боку суб'єкта, що здійснює скерування і де здорова ініціатива як правило виходить від суб'єкта діяльність якого скеровується. Метод реордінації полягає в можливості суб'єкта діяльність якого скеровується вимагати від суб'єкта постановки завдань (чи здійснення скерування) створення необхідних для цього умов, які знаходять своє відображення у вигляді

як ресурсів так і прийнятті відповідних рішень.

Останнім часом в науковій літературі термін „реордінація” все частіше вживається для повної характеристики адміністративних правовідносин і переважно тих, що виникають між органами державної влади, але безпосереднього і змістовного розкриття проблем, що виникають в процесі виникнення реордінаційних відносин між органами державної влади і органами місцевого самоврядування ще не зроблено.

В. Авер'янов вважає, що реордінаційні відносини – це ті відносини, які виникають в 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 [13, с. 90].

Згадану думку, ще більше поглиблює В. Дерещь взагалі називаючи їх окремим видом публічно-владних відносин [12, с. 33].

Активне впровадження реордінаційних відносин в систему публічного адміністрування зумовлює необхідність залучення їх потенціалу і досвіду використання у відносини, що виникають між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, адже саме вказані відносини характеризуються односторонністю і змістовною перевагою адміністративного впливу органів державної влади. Саме тому цілком погоджуючись із зазначеними науковцями вважаємо, що реордінаційні відносини, в залежності від суб'єктів між якими вони виникають, слід класифікувати на два різних види – публічні і адміністративні.

Публічні реордінаційні відносини – на нашу думку слід визначити як публічно-владні відносини, що виникають суто між органами державної влади чи органами місцевого самоврядування і громадянами в процесі надання останнім публічних послуг. В даному випадку органи місцевого самоврядування не слід ототожнювати з органами державної влади, адже вони виступають суб'єктом зазначених відносин лише в межах делегованих їм державно-владних повноважень.

Адміністративними ж реордінаційними відносинами вважаємо за необхідне визначити ті відносини, що виникають як між органами державної влади і органами місцевого самоврядування так і в середині зазначених публічних систем.

В. Колпаков доповнюючи точки зору В. Авер'янова і В. Дерещь вважає, що реордінаційними відносинами є такі відносини, які виникають внаслідок звернень фізичних чи юридичних осіб до носія владних повноважень з питань щодо реалізації прав, свобод та законних інтересів суб'єкта звернення, що відповідно спонукає до прийняття публічно-владного рішення. В даному випадку йде мова про ототожнення реордінаційних відносин з відносинами, що виникають під час надання публічних послуг внаслідок реалізації делегованих повноважень і саме тому цей вид відносин повинен бути більше ґрунтовно дослідженим і в першу чергу щодо їх меж і суб'єктів здійснення, адже саме результат визначення суб'єкта здійснення владних повноважень внаслідок їх делегування від органів державної влади органам місцевого самоврядування безпосередньо впливає на рівень позитивного сприйняття населенням результатів діяльності органів публічної влади [7, с. 15].

Важливим в даному випадку вважаємо використання методу реордінації в стосунках між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, так як останні часто знаходяться в ситуації сторони точку зору якої не запитують або незважаючи на яку останніх навантажують повноваженнями без відповідного забезпечення незважаючи при цьому на запити чи не задовольняючи їх в повній мірі.

Показово, але специфіка „реордінації” полягає в можливості здійснення зворотнього впливу, що може бути як правом так і обов'язком органу місцевого самоврядування по відношенню до органу державної влади який делегував повноваження і який зобов'язаний відреагувати на такий вплив, результатом чого повинно бути прийнято рішення про задоволення чи не задоволення запитувача [6, с. 10].



На практиці такі зв'язки де-факто існують але де-юре ніяким чином детально не регламентовані. Прийнятий Закон України „Про центральні органи виконавчої влади” розкрив зміст реорданаційних відносин на найвищому щаблі виконавчої влади, що безумовно позитивно вплинуло як на архітектуру системи державної влади так і на якість взаємодії між окремими її ланками, але вважаємо що прийняття аналогічного по суті але відмінного по змісту нормативно-правового акта загальнодержавної дії, що врегулював би відносини як на рівні місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування так і між ними позитивно вплине на практичну реалізацію державної політики на місцях.

Сучасна система місцевого самоврядування в Україні і система виконавчої влади характерні тим, що взаємодіючи між собою при делегуванні повноважень відбувається побудова адміністративної вертикалі, а не системи місцевого самоврядування в класичному її вигляді. Нажаль в Україні органи місцевого самоврядування не здатні реально відображати інтереси власних громад фактично залишаючись елементом системи державної влади на місцях, але, із суттєво звуженими правами і занадто розширеними обов'язками. Ми переконані, що ефективне місцеве самоврядування повинно відображати гармонійне і паритетне поєднання діяльності їх виконавчих органів з місцевими державними адміністраціями на таких умовах коли останні делегуючи повноваження здійснювали це з розумінням, що вони можуть бути реально реалізовані.

Досліджений нами матеріал дозволяє зробити висновки, що сучасний рівень взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування потребує перегляду і вдосконалення шляхом підвищення самостійності останніх в можливості використовувати делеговані повноваження.

Водночас на місцях не варто ігнорувати метод субординації адже це містить ризики неможливості побудови ефективних адміністративних правовідносин на рівні те-

риторіальних громад, але використання лише методу субординації буде не тільки неефективним але і неповноцінним, адже встановлення субординації без координаційних і реорданаційних зв'язків занадто їх заадмініструє і зробить однобокими, такими що не здатні належним чином гнучко реагувати на конкретні життєві ситуації. Координація і реорданація в свою чергу повинні доповнювати субординацію надаючи останній можливість бути елементом системи самовдосконалення і особливо в частині організації належного виконання повноважень, що делегуються органам місцевого самоврядування.

Ми впевнені, що прогресивним шляхом розвитку відносин, що виникають між органами державної влади і органами місцевого самоврядування в процесі делегування повноважень останнім є поступове наповнення змістом і вагою саме реорданаційних відносин, адже саме вони якісно відображають зворотній зв'язок між вказаними органами не допускаючи надмірного зарегламентування повноважень збільшуючи рівень самостійності у використанні делегованих повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 107-108.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 89.
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38 (23.09.2011) – ст. 385.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента від 09 грудня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94 (17.12.2010). – ст. 3334.
5. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов (Конституционные основы, теория, практика) / С. А. Авакьян. – М. : Юрид. лит., 1980. – 175 с.

6. Авер'янов В.Б., Дерещ В.А., Пухтецька А.А. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування („good governance”) // Форум права. – 2006. – № 2. – С.4-12.

7. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В.К.Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с. – Бібліогр.: с. 247 – 254.

8. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекцій – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.

9. Белоус В. Координация в государственном управлении Украины / В. Белоус // Персонал. – 2000. – № 6. – С. 29–31.

10. Веніславський Ф. В. Конституційно-правові основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Ф.В.Веніславський. – Х., 2000. – 215 с.

11. Висоцький О.Ю., Висоцька О.Є., Шаров Ю.П. Основи державного управління: Конспект лекцій. У двох частинах. Частина І. – Дніпропетровськ: НМетАУ, 2008. - 52 с.

12. Дерещ В.А. Реорданаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади // Право України. – 2005. – № 5.

13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

14. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 664 с.

15. Очерк теории государственного управления / Курашвили Б.П.; Отв. ред.: Пискотин М.И. - М.: Наука, 1987. - 294 с.

16. Теория государства и права : курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1997. – С. 143.

17. Цуруль О.А. Менеджмент у державних організаціях : [навч. посіб.] / О. А. Цуруль. – К. : КНЕУ, 2002. – 142 с.

18. Ярмиш О.Н., Сербогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 653 с.