

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
2. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник / под ред. А. Бандурки. Харків : Університет внутрішніх справ, 1999. 350 с.
3. Ковалів М., Єсімов С., Лозинський Ю. Правове регулювання правоохоронної діяльності : навчальний посібник. Львів : ЛьВДУВС, 2018. 323 с.
4. Єсімов С. Правове регулювання застосування інформаційних технологій для формування довіри до органів державної влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2015. № 1. С. 173–184.
5. Ковалів О. Легітимність державної влади: співвідношення правових і моральних аспектів реалізації : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2017. 230 с.
6. Ортинський В., Кісіль З., Ковалів М. Організаційні засади управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. 248 с.
7. Субота С. Довіра населення як критерій оцінювання ефективності діяльності Національної поліції України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. № 31. С. 59–62.
8. Мінка Т. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію». Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2017. 480 с.
9. Шитий С., Бондаренко А. Причини правового нігілізму та шляхи його подолання в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 235–239.
10. Моніторинг незаконного насильства в поліції України (2004–2017 рр.) / Д. Кобзін та ін. Харків : Харківський інститут соціальних досліджень, 2018. 101 с.
11. Кубасенко А. Формування суспільної довіри та підтримки громадян в умовах створення Національної поліції України. URL: http://vjhr.sk/archive/2017_2/part_2/19.pdf (дата звернення: 05.06.2019).
12. Волянська О., Підкуркова І. Довіра до суду як чинник довіри до публічної влади: міжнародний та національний виміри. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2018. № 2 (37). С. 151–165.
13. Етимологічний словник української мови / гол. ред. О. Мельничук. Київ : Наукова думка, 1985. 2-й том : Д – Колці. 569 с.
14. Стеценко Т. Довіра як соціальний ресурс: від теоретичної концептуалізації до пошуку механізмів практичного управління. *Грані*. 2018. № 6. Том 21-й. С. 44–52.
15. Про Затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF> (дата звернення: 05.06.2018).

УДК 342.922

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ ЗВ'ЯЗКІВ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

PARTICULARITIES OF THE REGULATORY LINKS BETWEEN THE LOCAL EXECUTIVE BODIES AND PUBLIC AUTHORITIES

Сандул Я.М.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена визначенню і характеристиці особливостей управлінських зв'язків між органами публічної влади. Увага зосереджена на дослідженні управлінських зв'язків саме виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів публічного адміністрування з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, що особливо цікаві, зважаючи на об'єм, природу і структуру повноважень цих органів.

Зазначено, що панівною формою управлінських зв'язків у державно-владних відносинах є субординація, що розглядається як відносини між суб'єктами публічного адміністрування, які виражають підлеглість одного суб'єкта іншому у процесі управління єдиним об'єктом. Загалом, субординаційні зв'язки можуть передбачати виняткову компетенцію вищого за організаційно-правовим рівнем органу стосовно органу, нижчого за рівнем, безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування, функціональне і методичне підпорядкування. Характеризуючи субординаційні відносини, особливу увагу звернуто на те, що на сучасному етапі існування системи органів виконавчої влади за наявності субординаційних відносин вищий орган не лише вимагає виконання тих або інших вказівок, але і створює умови для їх належного виконання.

Координація розглядається як тип соціальної взаємодії, коли сторони є рівноправними партнерами, і ґрунтується на взаємній зацікавленості сторін стосовно узгодження свого управлінського впливу на той самий об'єкт. Як уявляється, такі зв'язки можуть виникати як між органами, що перебувають у відносинах керівництва – підпорядкування, так і між органами, що не перебувають у таких відносинах.

Найбільше цікавий третій тип стосунків, для яких характерний вплив керованого об'єкта на суб'єкт, що управляє. Саме реординаційні зв'язки забезпечують самостійність нижчих елементів, а також їхню здатність впливати на більш високі.

У дослідженні підкреслено, що управлінські зв'язки виконавчих органів місцевих рад з іншими органами публічної влади є досить специфічними, зважаючи на організаційно-правові основи місцевого самоврядування. Так, говорячи про вдосконалення управлінських зв'язків виконавчих органів місцевих рад з іншими органами публічної влади, варто акцентувати увагу на необхідності поліпшення регламентації таких зв'язків.

Ключові слова: публічна влада, виконавчі комітети місцевих рад, координація, управлінські зв'язки, субординаційні зв'язки, реординація.

The article is devoted to the definition and characteristics of the peculiarities of the regulatory links between the public authorities. Primary focus is on the research of the regulatory links of the local executive bodies as of subject of the public administration with the executive and local bodies. Considering the volume, nature and the competence's structure of the mentioned bodies, such links are of particular interest.

It is noted, that the dominant form of the regulatory links in the sphere of public-state relations is subordination, that is considered as the relations between the subjects of the public administration, and is expressed as submission of one subject to another while managing the single

object. In general, the subordinate links may provide the unique competence to the organ that is higher in organizational-legal level in reference to the lower, direct linear subordination, functional and methodical subordination. Characterizing the subordinate relations, the special attention is paid to the fact that on the modern stage of the existence of the executive bodies' system, the higher-level authority demands not only the execution of the instructions but also creates the conditions for its proper execution.

Coordination is considered as a type of social interaction, when the parties are equal partners, and is based on the mutual interest in adjustment of the regulatory influence on the same single object. It seems that such links may exist between the bodies that are within the power-submission relations and either between the bodies that are not.

The third type of relations is of special interest, the main specific of which is the influence of the regulated authority to the one that regulates. Exactly the reordination links provides the independence of the lower authorities and either their opportunity to influence on the higher.

In the research it is underlined that the regulatory links of the executive bodies of the local authorities with the other public authorities are quite specific, taking into account the organizational-legal basis for local government. Thus, when speaking about the improvement of the regulatory links of the executive bodies of the local authorities with the other public authorities, the main attention should be paid to the necessity of the enhancement of the regimentation of such links.

Key words: public authority, executive bodies of local authorities, coordination, regulatory links, subordination links, reordination.

Одною з актуальних проблем адміністративно-правової науки і практики, якій останнім часом приділяється велика увага, є визначення і характеристика управлінських зв'язків між органами публічної влади. Про доцільність визначення на законодавчому рівні субординаційних зв'язків між органами виконавчої влади, виокремлення повної і часткової підлеглості йшлося ще в Концепції адміністративної реформи в Україні [1]. Особливого значення й актуальності ці питання набувають під час вивчення управлінських зв'язків виконавчих органів місцевих рад, які, як відомо, мають подвійну природу, з іншими органами публічної влади.

Сама категорія «управлінські зв'язки» залишається недостатньо дослідженою у вітчизняній правовій науці. Відповідні питання розглядаються у працях видатних учених: В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Голосніченка, В. Дерещ, С. Ківалова, А. Крусян, Н. Нижник, А. Селіванова, О. Фрицького, О. Харитонові й ін. У сучасній науці визначено типи управлінських зв'язків і здійснено їх класифікацію, проте сформульовані пропозиції щодо їх удосконалення не мали належного закріплення в законодавстві. Крім того, недостатньо дослідженими є управлінські зв'язки саме виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів публічного адміністрування з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, що особливо цікаво, враховуючи об'єм, природу і структуру повноважень указаних органів.

Як відомо, у науковій літературі, серед інших, виокремлюють субординаційні, координаційні і реординаційні відносини, або управлінські зв'язки. В. Дерещ зазначає, що розмежування субординаційних, координаційних та реординаційних відносин у системі органів виконавчої влади необхідно здійснювати за ознакою способу досягнення кінцевого результату перебування органів в управлінських відносинах. За субординаційних і реординаційних відносин кінцевий результат досягається діяльністю однієї зі сторін, а за координаційних відносин – сумісною діяльністю сторін [2, с. 114–119; 3, с. 31–32].

Загальновідомо, що панівною формою управлінських зв'язків у державно-владних відносинах є субординація [4, с. 43]. Субординація розглядається як відносини між суб'єктами публічного адміністрування, які виражають підлеглість одного суб'єкта іншому у процесі управління єдиним об'єктом [5, с. 174]. Загалом, субординаційні зв'язки можуть передбачати виняткову компетенцію вищого за організаційно-правовим рівнем органу стосовно органу, нижчого за рівнем, безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування, функціональне і методичне підпорядкування; право затвердження проекту рішення, підконтрольність, підзвітність [6, с. 92]. У науковій літературі зазначається, що лінійна система є простішою порівняно з функціональною, оскільки за неї легше забезпечити відповідальність за стан об'єкта управління, вона краще гарантує комплексність управління [7, с. 38]. У разі лінійного підпорядкування кожний підлеглий має тільки одного керівника [8, с. 22]. Функціональне ж підпорядкування полягає в підпорядкуванні в межах окремої функції, водночас спектр владних повноважень суб'єктів виконавчої влади є досить вузьким [3, с. 118].

Характеризуючи субординаційні відносини, особливу увагу варто звернути на те, що на сучасному етапі існування системи органів виконавчої влади за наявності субординаційних відносин вищий орган не лише вимагає виконання тих або інших вказівок, але і створює умови для їх належного виконання [9, с. 154]. У нормативно-правових актах це закріплюється як «здійснення методичного забезпечення», «надання рекомендацій», «здійснення організаційно-методичного керівництва», «сприяння», «надання організаційно-методичної і консультаційної допомоги, роз'яснень» [3, с. 47].

Координація розглядається як тип соціальної взаємодії, коли сторони є рівноправними партнерами, і ґрунтується на взаємній зацікавленості сторін стосовно узгодження свого управлінського впливу на той самий об'єкт [10, с. 36]. Дослідниками сформульовано твердження, що стосовно регіонального рівня координаційні стосунки в системі органів публічної влади визначаються як управлінські, у яких органи публічної влади є учасниками-партнерами, водночас один із них має владні повноваження щодо іншого, і за допомогою яких (відносин) вони досягають поставлених перед ними спільних завдань і спільно виконують свої повноваження [2, с. 117]. Проте уявляється, що такий підхід не зовсім правильний, оскільки наявність владних повноважень одного органу щодо іншого не є атрибутом координації.

Досліджуючи це питання, варто взяти до уваги позицію окремих учених, відповідно до якої координація має два різновиди – координацію-субординацію і координацію-взаємодію [11, с. 591–592; 12, с. 115]. Координація-субординація має місце, наприклад, коли виконавчий комітет координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, комунальних підприємств і організацій [13]. Такий підхід також є спірним, враховуючи, що така «методична координація» є елементом саме субординації. У свою чергу, координація-взаємодія, на думку названого вченого, полягає в узгодженні діяльності виконкомом з рівними за правовим статусом суб'єктами. Зокрема, на договірних засадах виконком міської ради координує реалізацію спільних програм щодо комплексного соціально-економічного розвитку міста; на договірній основі координує свою роботу з підприємствами, установами й організаціями, які не належать до комунальної власності [12, с. 116].

Повертаючись до розгляду координаційних зв'язків, варто зазначити, що, як уявляється, такі зв'язки можуть виникати як між органами, що перебувають у відносинах влади-підпорядкування, так і між органами, що не перебувають у таких відносинах. До того ж на місцевому (зокрема, регіональному) рівні, враховуючи те, що органи місцевого самоврядування не перебувають у відносинах в ієрархічній системі, пріоритет варто віддавати розвитку саме координаційних зв'язків.

Найбільший інтерес викликає третій тип стосунків, для яких характерний вплив керованого об'єкта на суб'єкт, що управляє. Саме реординаційні зв'язки забезпечують самостійність нижчих елементів, а також їхню здатність впливати на більш високі [14, с. 109]. На думку Ж. Завальної, реординаційні відносини – це зворотне вертикальне упорядкування знизу вгору, коли «низи» стимулюють ухвалення

«верхами» певних рішень. Вони характеризуються спрямованістю ініціативи встановлення управлінських відносин від органу нижчого рівня до органу вищого рівня, таким чином встановлюється зворотний зв'язок в управлінні. У цих відносинах ініціатива встановлення взаємозв'язків належить суб'єкту, який вимагає управління [15, с. 44]. Розглядаючи взаємодію місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, А. Крусян виокремлює три типи реординачії: зворотне впорядкування, кореляційну реординачію й ініціативну реординачію [16, с. 128–130].

Питання взаємодії виконавчих комітетів місцевих рад з органами публічної влади в Україні регламентовано Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», регламентами відповідних органів. Також варто зазначити, що на державному рівні з метою вдосконалення відповідних процесів створювалися консультативно-дорадчі органи. Виконавчий комітет як специфічний виконавчий орган місцевих рад має управлінські зв'язки із сільським, селищним, міським головою, відповідною радою (тобто з органами місцевого самоврядування), а також місцевими органами виконавчої влади. Існують також управлінські зв'язки між виконавчими комітетами й «іншими» виконавчими органами місцевих рад. Розглядаючи взаємодію виконавчих органів із сільським, селищним, міським головою, варто керуватися положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до ч. 3 ст. 12, голова очолює виконавчий комітет і головує на його засіданнях. Враховуючи спосіб обрання, а також статус сільського, селищного, міського голови як головного посадовця відповідної громади (ст. 12 Закону), визначення його як самостійного елемента системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону), можна зробити висновок, що він, хоча й входить до складу виконавчого, але є самостійним суб'єктом владних стосунків.

Звичайно, під час характеристики виконавчих комітетів як суб'єктів адміністративного права найбільший інтерес викликають управлінські зв'язки з органами виконавчої влади, до системи яких виконавчий комітет інтегрований. Однак управлінські зв'язки виконавчих комітетів із місцевими органами виконавчої влади є ще менш врегульованими.

Необхідно також звернути увагу на те, що «уповноваження» виконкомів компетенцією органів виконавчої влади не охоплюється поняттям «делегування», оскільки відсутній конкретний орган, що делегує повноваження, відсутній механізм відгуку делегованих повноважень тощо. Крім того, розглядаючи ці процеси у площині управлінських стосунків, варто зазначити, що делегу-

вання повноважень як таке передбачає наявність реординачійних зв'язків, кваліфікованих А. Крусян як зворотне впорядкування. Ідеться про те, що орган, який виконує делеговані повноваження, за визначенням має вплив на орган, що делегує повноваження, зокрема наділяється правом зобов'язати розглянути те або інше пов'язане з делегуванням питання. Відповідності ж до чинного законодавства, «реординачійний» вплив виконкомів на органи виконавчої влади не передбачено, що також підтверджує відсутність делегування як такого. Доречним є висловлене в науці твердження, згідно з яким інститут «делегованих повноважень у сучасному вигляді є способом контролю державної влади органів місцевого самоврядування».

Говорячи про вдосконалення управлінських зв'язків виконавчих органів місцевих рад з іншими органами публічної влади, варто акцентувати увагу на необхідності поліпшення регламентації таких зв'язків. Тобто розширення практики розробок регламентів взаємодії виконавчих органів місцевих рад з іншими органами для поліпшення організаційної складової частини стосунків між відповідними органами. У науковій літературі також пропонується укладення адміністративних договорів як «організаційно-правового засобу здійснення специфічних координаційних стосунків між органами виконавчої влади у громадському управлінні різноманітними сферами громадського життя» [3, с. 112; 17, с. 96]. Виходячи із цього, як виконавчі комітети місцевих рад, так і інші виконавчі органи місцевих рад мають можливість самостійно ініціювати і розвивати координаційні зв'язки з іншими органами публічної влади.

Підбиваючи підсумки здійсненому дослідженню, варто зазначити, що управлінські зв'язки виконавчих органів місцевих рад з іншими органами публічної влади є досить специфічними, ураховуючи організаційно-правові основи місцевого самоврядування. Мають місце субординаційні управлінські зв'язки між виконавчим комітетом і сільським, селищним, міським головою як самостійними елементами системи місцевого самоврядування, попри те, що голова інтегрований до структури виконкому. Виявлено, що між виконкомом і відповідними радами виникають реординачійні зв'язки. На підставі аналізу управлінських зв'язків виконкомів з органами виконавчої влади зроблено висновок про наявність субординаційних зв'язків між цими органами (у частині так званих «делегованих» повноважень). Обґрунтовано думку, що відсутність реординачійних стосунків між ними підтверджує раніше висунуту тезу, що передача виконавчим комітетам місцевих рад повноважень органів виконавчої влади не є делегуванням як таким.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Концепция административной реформы в Украине, утверждена указом Президента Украины от 22 июля 1998 г. № 810/98. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
2. Пундык Н. Управленческие связи в системном взаимодействии органов публичной власти на региональном уровне. *Право и государственное управление*. 2013. № 3. С. 114–119.
3. Дерез В. Управленческие отношения в системе органов исполнительной власти и их правовое регулирование : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Киев, 2006. 190 с.
4. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред. В. Князева. Київ : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. 320 с.
5. Державне управління : словник-довідник / уклад.: В. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. Князева, В. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
6. Мельник А. Сутнісні характеристики (риси) організаційної структури державного управління. *Державне управління : навчальний посібник / А. Мельник та ін. ; за ред. А. Мельник*. Київ : Знання-Прес, 2003. С. 91–93.
7. Советское административное право : учебник / под ред. П. Василенкова. Москва : Юрид. лит., 1990. 576 с.
8. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навчальний посібник / за заг. ред. Н. Нижник, В. Олуйка. Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. 352 с.
9. Курашвили Б. Очерк теории государственного управления. Москва : Наука, 1987. 294 с.
10. Журавський В., Серьогін В., Ярмиш О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищих навчальних закладів. Київ : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре»», 2003. 672 с.
11. Добкін М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 213 с.
12. Ярмиш О., Серьогін В. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник. Харків : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. URL: <http://www.vuzlib.net/beta3/html/1/7519/7611/>.
13. Атаманчук Г. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Юрид. лит., 1997. 400 с.
14. Крусян А. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине : учебное пособие. Одесса : Юрид. лит.-ра, 2001. 162 с.
15. Битяк Ю. Адміністративні договори як особлива форма регулювання управлінських відносин. *Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер'янова*. Київ : Видав. дім «Ін Юре», 2002. С. 94–102.