

Дерець В. А.Інститут держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД

В статті зазначається, що діяльність органів виконавчої влади як системи забезпечують управлінські відносини, в яких вони перебувають. Надано характеристику сутності субординаційних, координаційних та реординаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої влади. Визначено їх особливості в контексті майбутньої післявоєнної відбудови та відновлення України. Зазначається, що післявоєнний період стане каталізатором, який пришвидшить зміни у конфігурації управлінських відносин у системі органів виконавчої влади, наданні переваги при виборі певного їх виду залежно від предмету відносин тощо. Акцентовується увага на необхідності використання потенціалу кожного з цих видів для вирішення післявоєнних потреб сфер та галузей, якими здійснюється державне управління.

Розглядається зв'язок субординаційних управлінських відносин та централізму. Визначено критерії оцінки ступеня розвитку координаційних та реординаційних управлінських відносин. Для умов повоєнного відновлення недостатньо буде того, щоб координація була мінімальною. Вона має забезпечувати розвиток сфери чи галузі, якою здійснюється державне управління. Реординаційні відносини мають бути розвиненими (систематичними). Випадкові реординаційні відносини або їх повна відсутність свідчитимуть про неналежність зворотного зв'язку між вищестоящими та нижчестоящими органами виконавчої влади.

Зроблено висновок, що важливо орієнтуватися на максимально високі критерії оцінки ступеня розвитку координаційних та реординаційних відносин. Щодо субординаційних відносин, то ці ключові для системи органів виконавчої влади відносини не стануть на заваді поєднання централізму та децентралізації. А використання деконцентрації повноважень органів виконавчої влади буде запобіжником проти послаблення дієвості системи органів виконавчої влади на всіх управлінських рівнях.

Ключові слова: система органів виконавчої влади, управлінські відносини, субординаційні відносини, координаційні відносини, реординаційні відносини, післявоєнний період.

Постановка проблеми. Процеси відбудови та повоєнні виклики, які стоятимуть перед Україною, формуватимуть суспільний запит на максимальну ефективність держави та її органів влади. Суспільство матиме об'єктивні підвищені вимоги до ролі органів виконавчої влади в подоланні наслідків війни.

В таких умовах система органів виконавчої влади має продемонструвати злагодженість, високу результативність, оперативність, безперервність реалізації повноважень. Серед принципів її діяльності має бути принцип раціоналізації, зміст якого полягає в забезпеченні постійного вдосконалення власної організації та порядку роботи з метою підвищення ефективності своєї діяльності.

Втілення цього принципу неможливе без використання потенціалу управлінських відносин, в яких перебувають органи виконавчої влади

в межах своєї системи, та їх постійного удосконалення. Субординаційні, координаційні, реординаційні управлінські відносини мають задовольняти потреби державно-управлінської діяльності повоєнного періоду.

Не дивлячись на те, що особливості та специфіка різних видів управлінських відносин у системі органів виконавчої влади та їх правового регулювання у довоєнний період періодично ставали предметом досліджень і науковців-адміністративістів, і дослідників суміжних галузей знань, зараз вона заслуговує на окрему увагу. Післявоєнне відновлення та розвиток України, впровадження пріоритетних реформ та стратегічних ініціатив у цей період вимагатимуть особливої консолідації органів виконавчої влади, які не зможуть працювати як система без управлінських відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки наукових досліджень та публікацій з цієї проблематики недостатньо і, як правило, вони стосуються цього питання лише епізодично, як окремого аспекту більш широкої тематики функціонування органів публічної влади, зокрема, органів державної влади, в умовах правового режиму воєнного стану. Висновки дослідників ґрунтуються на сформованих свого часу теоретичних позиціях відомих вчених-адміністративістів В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Н. Р. Нижник, В. М. Селіванова, В. В. Цветкова та інших.

Разом з цим, під впливом післявоєнних об'єктивних зовнішніх факторів та реагуючи на зміну суспільних відносин, змінюватимуться як організація та діяльність органів виконавчої влади, так і трансформуватимуться управлінські відносини, в яких вони перебувають. Післявоєнний період стане каталізатором, який пришвидшить зміни у конфігурації управлінських відносин у системі органів виконавчої влади, наданні переваги при виборі певного їх виду залежно від предмету відносин, вибору юридичної форми закріплення таких відносин тощо. Тому аналіз особливостей управлінських відносин у системі органів виконавчої влади, які будуть характерними для післявоєнного періоду, з використанням напрацювань різних років представників і науки адміністративного права, і дотичних соціогуманітарних наук є нагальним, теоретично і практично корисним, а тому актуальним.

Постановка завдання. Метою статті є визначення теоретичних та адміністративно-правових особливостей управлінських відносин у системі органів виконавчої влади (субординаційних, координаційних та реординаційних) в контексті майбутньої післявоєнної відбудови та відновлення України з акцентуванням уваги на використанні потенціалу кожного з цих видів для вирішення післявоєнних потреб сфер та галузей, якими здійснюється державне управління.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі обґрунтовано наголошується, що відновлення України від наслідків збройної агресії Російської Федерації можливе за умови злагодженої роботи органів виконавчої влади та швидкої адаптації щодо прийняття ефективних управлінських рішень у сучасних реаліях кризи в усіх сферах, галузях і секторах суспільних відносин [5, с. 36].

Органи виконавчої влади утворюють систему, яка має керівний центр (Уряд) та діє завдяки управлінським відносинам між органами, що

перебувають на одному та/або різних управлінських (організаційно-правових) рівнях. Свого часу В. Б. Авер'янов зазначав, що система органів виконавчої влади, як відомо, є найважливішим елементом механізму державного управління. Функціональним станом цієї системи переважною мірою визначається спроможність уряду – Кабінету Міністрів – консолідувати зусилля решти органів виконавчої влади на формування і виконання стратегічних цілей державного управління, забезпечити більшу узгодженість, ефективність і прозорість процесів прийняття й виконання рішень на всіх рівнях виконавчої влади [2, с. 73–75]. Для розуміння закономірностей функціонування системи органів виконавчої влади визначення її найвищої структурної ланки, яка повинна виконувати в системі роль своєрідного керуючого центру, має істотне значення [1, с. 22].

Дійсно, системність – одна із основних особливостей органів виконавчої влади. В наукових дослідженнях останніх років система органів виконавчої влади розглядається як така сукупність, у якій усі складові, а саме окремі органи та їхні структурні підрозділи, є взаємопов'язаними та водночас складають самостійні підсистеми зі своїми особливостями структури, функцій, компетенцій, беручи до уваги такі критерії, як обсяг компетенції та територіальний масштаб діяльності органів влади [10, с. 48]. Досить влучним, на нашу думку, є характеристика органів виконавчої влади як організованої цілісної системи взаємопов'язаних і взаємозалежних органів. Саме органи, як елементи системи, представляють внутрішню ієрархічну будову (структуру) системи та сприяють її стійкому стану і цілісності. Інтегративними системоутворюючими ознаками цих елементів виступає єдине цільове призначення – здійснення виконавчої влади. Кожен із елементів функціонально самодостатній і субординаційно взаємопов'язаний, належить до одного із трьох організаційно-правових рівнів. Взаємопов'язаними та взаємозалежними органи є завдяки різноманітним відносинам, в яких вони перебувають [5, с. 36–37]. Це і відносини в самій системі органів виконавчої влади, і відносини за участі органів виконавчої влади за межами їх системи.

Отже, система органів виконавчої влади – структурована, ієрархічна єдність органів виконавчої влади, які перебувають в управлінських відносинах між собою, що й забезпечують міцність системи по вертикалі та по горизонталі.

На нашу думку, щоб підтримувати стійкість системи органів виконавчої влади та її здат-

ність реагувати на повоєнні виклики відбудови держави, додаткову увагу необхідно приділяти різним видам управлінських відносин (субординаційним, координаційним, реординаційним) у системі органів виконавчої влади, адаптувати їх до нагальних потреб, удосконалювати їх правове регулювання та використовувати їх можливості, закріплені в законодавстві, і потенціал на практиці. Позитивні результати будь-якої сфери чи галузі, якими здійснюється державне управління, залежать від ефективності взаємодії органів виконавчої влади. Підтримуємо думку, що від якості їх організації значно залежить результативність роботи владних інститутів [8, с. 1].

Як відомо, субординаційні відносини є ключовими відносинами в системі органів виконавчої влади. Сутність субординаційних відносин досить повно розкриває наступна їх характеристика в науковій літературі. Відносини субординації відображають підпорядкованість одного суб'єкта іншому суб'єкту управління в процесі керівництва єдиним соціальним об'єктом, повною мірою забезпечують реалізацію централізму [3, с. 10]. Відповідно до відносин субординації вищі суб'єкти управління, що представляють, як правило, загальний інтерес, установлюють згідно з цим інтересом цілі управлінської діяльності для нижчих за ієрархією суб'єктів управління, а також визначають спрямованість спільних дій для інших учасників організаційно-управлінського процесу, підпорядкованих їм за характером виконуваних ними функцій і завдань [13, с. 90–98; 3, с. 10].

Об'єктивна необхідність умов воєнного часу полягає в посиленні в системі органів виконавчої влади централізму. Щодо повоєнного періоду, то буде доцільно поєднувати централізацію та децентралізацію у здійсненні державної влади (ст. 132 Конституції України), а також не забувати про деконцентрацію повноважень. Метою деконцентрації виконавчої влади є розосередження повноважень у системі органів виконавчої влади, що часто пояснюється науковцями необхідністю збереження дієвості системи органів виконавчої влади на всіх управлінських (організаційно-правових) рівнях (вищому, центральному, місцевому).

У координаційних відносинах реалізується «самостійність суб'єктів управління, як самоврядних виразників своїх інтересів». На основі координаційних зв'язків забезпечується впорядкування спільних дій, а також формування загальних цілей суб'єктів управління, що вибудовують свої зв'язки за допомогою паритетних відносин. Це дає можливість не тільки здійснювати зів'яз-

лення та узгодження тих напрямків і видів діяльності, що відповідають особливим інтересам кожного суб'єкта, але й виробляти єдині підходи до розуміння розв'язуваних завдань, а також оперативно усувати об'єктивно виникаючі між ними проблеми та протиріччя [3, с. 11].

І науковці, і практики звертають увагу на те, що недооцінка значення координаційних відносин, їх слабкість, а також низька активність органів виконавчої влади щодо їх розвитку не дозволяє вчасно зреагувати на проблеми, що виникають. Важливо, щоб координаційні відносини в системі органів виконавчої влади існували та удосконалювалися не лише по горизонталі (між органами виконавчої влади одного організаційно-правового рівня), а й по вертикалі (між органами виконавчої влади різних рівнів). Хоча в науковій літературі часто класичним виявом координаційних відносин вважаються саме координаційні відносини між суб'єктами одного рівня. При цьому в системі органів виконавчої влади, наприклад, Кабінет Міністрів України, будучи вищим органом у системі органів виконавчої влади, координує діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій.

Принагідно зазначимо, що, як свідчить практика державного управління, існуюча зараз модель спрямування та координації Урядом діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів є непослідовною та має нераціональне поєднання надмірної незалежності центральних органів виконавчої влади від міністерств та одночасно надмірного міністерського контролю щодо внутрішніх управлінських питань центральних органів виконавчої влади [6, с. 101]. В післявоєнних умовах ця проблема може негативно позначитися на спроможності системи органів виконавчої влади реагувати на нові виклики.

Науковці слушно вказують, що кожен із видів управлінських відносин має свої критерії оцінки їх ступеня розвитку. Стосовно координації – це мінімальна; така, що забезпечує поточне функціонування системи; забезпечує розвиток [7, с. 51]. Для умов повоєнного відновлення не достатньо буде того, щоб координація була мінімальною. Вона має забезпечувати розвиток системи органів виконавчої влади з метою розвитку сфери чи галузі, якою здійснюється державне управління. Тому механізм координації (як по горизонталі, так і по вертикалі) потрібно використовувати та поширювати його кращі практики для застосування. З-поміж іншого, це сприятиме уникненню

компетенційних спорів між органами виконавчої влади, спільному оперативному реагуванню на проблеми, спільному пошуку шляхів їх вирішення, узгодженій, а не суперечливій діяльності як органів виконавчої влади різних управлінських рівнів, так і органів виконавчої влади одного управлінського рівня тощо. До послаблення координаційних відносин призводять недоліки законодавства не лише в частині регулювання перебування органів виконавчої влади в управлінських відносинах, а первісно в частині правового статусу органів виконавчої влади.

Координаційні відносини по вертикалі деякі науковці називають змішаними відносинами, які утворюються на основі субординаційних і координаційних відносин, коли ті ж самі суб'єкти в процесі реалізації єдиної загальної мети можуть одночасно перебувати між собою у відносинах як субординації, так і координації. Як зазначається, потреба в утворенні таких гнучких, адаптивних організаційних структур управління викликана, насамперед, необхідністю використання переваг того чи іншого виду відносин для ефективного досягнення загальної суспільної мети. Субординація забезпечує керуючим суб'єктам оперативність ухвалення та виконання організаційно-управлінських рішень в силу їх визначеної супідрядності, а координація – сприяє гнучкості застосовуваних ними спільних дій в перебігу взаємодії з мінливим зовнішнім середовищем. Отже, завдяки сполученню цих двох якостей (оперативності та гнучкості) формуються адаптивні організаційні структури управління. У той же час, нижчі за ієрархією суб'єкти управління в адаптивних структурах управління зберігають за собою певну незалежність і, за необхідності, можуть самостійно забезпечувати координування своїх дій [11, с. 494–496; 12, с. 430–438; 3, с. 10–11].

Погоджуємося з таким підходом до визначення особливостей та відмінностей субординаційних та координаційних відносин. Разом з цим, на нашу думку, щодо системи органів виконавчої влади йтиметься не про ще один вид відносин – змішані відносини, а про можливість органів виконавчої влади перебувати одночасно в декількох видах відносин (і субординаційних, і координаційних), які матимуть різні предмети, та надання переваги одному з видів відносин залежно від предмету та мети перебування в них.

Окрему роль для системи органів виконавчої влади відіграють реординаційні відносини. Їх призначення, як вірно зазначається в науковій літературі, полягає не лише в інформуванні керованим

суб'єктом про результати виконання рішень, прийнятих керуючим суб'єктом, та праві нормотворчої, планово-бюджетної, штатно-структурної ініціативи, а у вивченні керуючим суб'єктом потреб керованого, дослідженні суперечностей його розвитку, здійсненні моніторингу його діяльності тощо [8, с. 4].

Загалом специфіка змісту управлінських відносин полягає у зосередженні в одного з учасників владно-розпорядчих повноважень щодо іншого. Цю специфіку змісту державно-управлінських відносин можна розглядати як їх важливу особливість, що має діалектичний характер. Але й керований суб'єкт не є пасивним. Він бере активну участь у формуванні характеру та напряму дій керуючого суб'єкта [9, с. 121–122].

До критеріїв оцінки ступеня розвитку реординаційних відносин у науковій літературі відносять: зворотні зв'язки відсутні; зворотні зв'язки випадкові; реординація розвинена (систематична) [7, с. 51]. Для умов повоєнного відновлення реординаційні відносини мають бути розвиненими (систематичними). Випадкові відносини або їх повна відсутність свідчатимуть про неналежність зворотного зв'язку між вищестоящими та нижчестоящими органами виконавчої влади, відсутність реагування вищестоящего органу виконавчої влади на потреби нижчестоящего, неврахування його пропозицій, ініціатив тощо, що може мати негативні наслідки для злагодженої роботи у післявоєнний період.

Висновки. Підсумовуючи, варто ще раз наголосити, що використання законодавчо визначених можливостей та потенціалу кожного з видів управлінських відносин у системі органів виконавчої влади (субординаційних, координаційних, реординаційних) в післявоєнний період матиме особливо важливе значення для її ефективної діяльності. До того ж важливо орієнтуватися на максимально високі критерії оцінки ступеня розвитку координаційних та реординаційних відносин. Щодо субординаційних відносин, то ці ключові для системи органів виконавчої влади відносини не стануть на заваді поєднанню централізму та децентралізації. А використання деконцентрації повноважень органів виконавчої влади буде запобіжником проти послаблення дієвості системи органів виконавчої влади на всіх управлінських рівнях.

Подальше дослідження цих питань полягатиме в аналізі того, яких удосконалень потребуватиме юридична форма закріплення управлінських відносин між органами виконавчої влади післявоєнного періоду.

Список літератури:

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада як об'єкт організаційно-правового дослідження. *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2002. С. 17–24.
2. Авер'янов В. Б. Конституційно-правові засади побудови системи органів виконавчої влади. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2003. С. 73–76.
3. Алещенко В. І., Туленков М. В. Управлінські відносини у дискурсі системної аналітики: соціально-психологічний аспект. *Вісник Національного університету оборони України*. 2023. 1 (71). С. 5–16.
4. Андріяш В. І. Основні передумови реформування сфери публічного управління. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. № 2. С. 27–31.
5. Гусар О. А. Принцип компліментарності в діяльності органів виконавчої влади під час інституційних змін в умовах відновлення України. *Правове забезпечення трансформації діяльності органів публічної влади для відновлення України: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, приуроченої до 28-ої річниці прийняття Конституції України* (м. Київ, 25 черв. 2024 р.). Одеса, 2024. С. 6–40.
6. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління SIGMA (черв. 2018 р.).
7. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин: Монографія. Х.: Вид-во Хар. РІ НАДУ «Магістр», 2010. 204 с.
8. Набока Л. В. Підходи до визначення поняття «реалізація державно-управлінських відносин». *Державне будівництво*. 2012. № 1. С. 1–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_11
9. Нижник Н. Р. Зміст державно-правових відносин і фактори його обумовленості. *Державне управління: теорія і практика*. К.: Юрінком Інтер, 1998. С. 119–130.
10. Оганісян М. С., Ковтун Ю. Є. Концепт «оптимізація» в політико-управлінському дискурсі. *Теорія та практика державного управління*. 2019. Вип. 3. С. 44–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2019_3_7
11. Туленков М. В. Системний підхід в управлінні соціальними організаціями: підручник. Київ: Каравела, 2023. 508 с.
12. Управління сталим розвитком: підручник для магістрів з управління та адміністрування / за заг. ред. В. П. Бега, М. В. Туленкова. Київ: Каравела, 2018. 538 с.
13. Хоронжий А. Г. Соціальне управління: курс лекцій. Львів: Магнолія, 2013. 290 с.

Derets V. A. FEATURES OF MANAGEMENT RELATIONS IN THE SYSTEM OF EXECUTIVE AUTHORITIES OF UKRAINE IN THE POST-WAR PERIOD

The article notes that the activities of executive authorities as a system are ensured by the management relations in which they are located. The essence of subordination, coordination and reorganization management relations in the system of executive authorities is characterized. Their features are identified in the context of the future post-war reconstruction and restoration of Ukraine. It is noted that the post-war period will become a catalyst that will accelerate changes in the configuration of management relations in the system of executive authorities, giving preference to a certain type depending on the subject of relations, etc. Attention is focused on the need to use the potential of each of these types to address the post-war needs of the spheres and industries in which state administration is carried out.

The relationship between subordinate management relations and centralism is considered. Criteria for assessing the degree of development of coordination and reorganization management relations are determined. For the conditions of post-war restoration, it will not be enough for coordination to be minimal. It must ensure the development of the sphere or industry in which state administration is carried out. Reorganization relations should be developed (systematic). Random re-ordination relationships or their complete absence will indicate inadequate feedback between higher and lower executive authorities.

It is concluded that it is important to focus on the highest possible criteria for assessing the degree of development of coordination and reorganization relations. As for subordination relations, these key relations for the system of executive authorities will not hinder the combination of centralism and decentralization. And the use of deconcentration of powers of executive authorities will be a safeguard against weakening the effectiveness of the system of executive authorities at all management levels.

Key words: system of executive authorities, management relations, subordination relations, coordination relations, reorganisation relations, post-war period.