

Л. В. Набока,
к.держ.упр.,
доцент кафедри державного управління
та менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків

ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН”

Досліджено підходи до визначення поняття “реалізація державно-управлінських відносин” та узагальнено види і форми реалізації державно-управлінських відносин.

Ключові слова: *реалізація державно-управлінських відносин, види і форми реалізації, реордінація.*

Трансформаційні перетворення, що відбуваються в економічному та соціокультурному просторі України, інтенсивний пошук власного шляху розбудови держави вимагають глибокого осмислення, ґрунтовного теоретичного аналізу змін у всіх сферах суспільного буття, удосконалення механізмів державного управління соціально-економічним розвитком та формування відповідного правового, організаційного, кадрового, інформаційного забезпечення діяльності владних інститутів. Тому ключовими завданнями органів державного управління стають оптимізація форм і методів роботи, відхід від застарілих стереотипів діяльності, теоретичне обґрунтування і розробка методичного забезпечення раціонального розподілу функцій та повноважень, упорядкування структури. Разом із тим практика показує, що для досягнення позитивних результатів функціонування будь-якої галузі необхідно враховувати особливості територіального розвитку та ефективність взаємодії учасників процесу управління. Це свідчить про те, що особливої актуальності набувають питання реалізації державно-управлінських відносин, від якості організації яких значно залежить результативність роботи владних інститутів.

Упродовж останніх років проблематика формування і реалізації державно-управлінських відносин розглядалася у працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Козбаненка, В. Малиновського, Н. Мельтюхової, Н. Миронової, Н. Нижник та ін. Утім глибокого теоретичного осмислення змісту поняття “реалізація державно-управлінських відносин” як наукової

категорії не відбулося. Тому це питання потребує детального вивчення й теоретичного обґрунтування, що і визначає мету даної статті.

Енциклопедичний словник трактує термін “реалізація” (від давньогрецького *realis* – речовий, дійсний) як втілення, здійснення життєвого плану, ідеї [18, с. 118]. У англійській мові термін “realization” використовується для характеристики процесу, що означає чіткість усвідомлення чогось, уявлення у всіх деталях, розуміння, виконання, здійснення, втілення у життя [3, с. 424]. Новий тлумачний словник української мови пропонує слово “реалізувати” розуміти як процес здійснення чогось, перетворення чогось на реальність, втілення чого-небудь у життя, виконання завдань, планів тощо [5, с. 104]. У філософії поняття “реалізація” – це перехід від припущення реального до власне його пізнання. Реалізувати що-небудь означає усвідомити реальність факту його існування [21, с. 569-570].

З юридичної точки зору термін “реалізація” розглядають у контексті “реалізації норм права”. Більшість суспільних відносини, які виникають у різних сферах функціонування держави, регулюються саме правовими нормами. Це формально визначені загальнообов’язкові правила, що закріплені у законах та інших нормативних актах, які містять чітко сформульовані права й обов’язки учасників суспільних відносин (державних установ, громадських організацій, посадових осіб, окремих громадян тощо), регламентують їх поведінку [15, с. 89]. Реалізувати правові норми означає втілити їх у конкретну діяльність. Виділяють чотири форми реалізації:

- використання – це здійснення наданих повноважень;
- виконання – втілення у життя покладених юридичних обов’язків, що базуються на контролі за утриманням від вчинення протизаконних і протиправних дій;
- дотримання – підпорядкування поведінки, узгодження діяльності із чинними нормативно-правовими актами та утримання від заборонених діянь;
- застосування – державно-владна й організаційна діяльність органів управління та посадових осіб в межах їхньої компетенції щодо прийняття

рішень у процесі виконання законодавчо визначених функцій [15, с. 89–104; 16, с. 131–138].

Усі наведені вище форми використовуються у науковій літературі для характеристики реалізації державно-управлінських відносин. Однак для успішного їх втілення у життя необхідно чітко уявляти, за допомогою якої конкретно форми реалізації кожна функція органу державної влади впроваджуються у практику і який структурний підрозділ забезпечує її виконання. У цілому ж реалізація державно-управлінських відносин безпосередньо залежить від реалізації влади, яку пов'язують з перетворенням об'єкта, зміною його властивостей під впливом суб'єкта влади у процесі діяльності системи органів державного управління [17, с. 29], що забезпечують втілення у життя суспільних, групових та індивідуальних інтересів шляхом виконання відповідних функцій [19, с. 48].

Особливості реалізації державно-управлінських відносин залежать від форми правління, державного устрою та політичного режиму, тобто від ступеня централізації виконавчої влади й стану розвитку громадянського суспільства [1]. Так, наприклад, у країнах з командно-адміністративним типом управління суспільство повністю підпорядковане державі, тому основою стосунків, що складаються на всіх рівнях управління та у всіх сферах його життєдіяльності, є відносини типу “влада-підпорядкування”. Це призводить до формування ієрархічно побудованої, високо централізованої системи органів виконавчої влади, у якій переважають прямі управлінські зв'язки (надходить лише командна інформація), а механізм зворотного зв'язку або розвинений слабо, або зовсім відсутній чи блокований [6, с. 116]. Країнами з розвинутою демократією, навпаки, створено таку модель організації державної влади, яка передбачає широке залучення громадськості до управління, здійснення значної частини повноважень органів державної влади на місцевому рівні, високий розвиток місцевого самоврядування, залучення приватного сектору до надання окремих державних послуг населенню тощо. Цьому сприяє формування розгалуженої мережі прямих і зворотних зв'язків, через які реалізуються субординаційні,

координаційні, реординаційні відносини. При чому особливої ваги набувають саме реординаційні відносини, призначення яких полягає не лише в інформуванні об'єкта управління про результати виконання рішень, прийнятих суб'єктом, та праві нормотворчої, планово-бюджетної, штатно-структурної ініціативи [8, с. 92-93], а у вивченні потреб об'єктів управління, дослідженні суперечностей їх розвитку, здійсненні моніторингу діяльності установ усіх форм власності, проведенні аналізу відповідності чинного законодавства потребам суспільного розвитку тощо. Крім того, на відміну від українського, зарубіжне адміністративне право регламентує не лише права об'єкта виступати з певною ініціативою, а й обов'язки суб'єкта враховувати її (чи взяти за основу) в процесі прийняття управлінського рішення [2]. Так, у США до способів організації взаємодії адміністрації і громадян у процесі розробки, прийняття та оприлюднення нормативних актів відносять: подання петицій; повідомлення про підготовку нормативного акту; надання громадянам вільного доступу до матеріалів державних установ; проведення консультацій, конференцій, засідань погоджувальних рад (комітетів); організацію відкритих (публічних) слухань; реєстрацію й опублікування документів; перенесення термінів введення акта в дію тощо [2, с. 21].

Державно-управлінські відносини, що складаються в унітарних державах та федераціях, теж різняться специфікою їх реалізації. Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль за діяльністю місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яким делеговано виконання частини функцій держави. Отже, формується система вертикальних і горизонтальних відносин органів влади з різним ступенем відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх і зовнішніх зносин системи. У державах з федеративним устроєм здійснюється розмежування компетенції між федеральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації та спостерігається висока самостійність останніх у побудові організаційних структур. Забезпечення рівності суб'єктів федерації як основної умови її існування спонукає до застосування, крім

традиційних відносин (вертикальних і горизонтальних, субординаційних, реординаційних і координаційних), ще і договірних, розвитку міжрегіональних та міжгалузевих.

З огляду на це, реалізацію державно-управлінських відносин можна розглядати як:

– практичний прояв державної влади, що виражається в економічному, політичному, адміністративному, соціокультурному, інформаційному впливові суб'єкта (системи органів влади) на об'єкт управління (суспільство) та виявляється у здійсненні повноважень органами виконавчої влади різних рівнів управління, окремими державними службовцями у процесі виконання завдань та функцій державного управління;

– системну взаємодію суб'єкта з об'єктом у процесі конкретної державно-управлінської діяльності та організації ефективного зворотного зв'язку, що синтезує впливи зовнішнього і внутрішнього середовища системи державного управління і є засобом регулювання діяльності.

Наведені тлумачення акцентують увагу на тому, що реалізація державно-управлінських відносин – це реальна взаємодія суб'єктів і об'єктів системи державного управління у процесі здійснення функцій управління, яка потребує приділення значної уваги чіткості закріплення у правових нормах цілей, завдань, функцій органів влади, форм і методів їхнього втілення у життя. Адже від якості виконання цієї роботи залежить обґрунтованість і доцільність запровадження механізмів і процедур реалізації управління, визначення компетенції і повноважень суб'єктів і об'єктів, раціональність їх структурної побудови та ефективність взаємодії.

Узагальнення вищезазначеного дає підстави розглядати *реалізацію державно-управлінських відносин* як практичну взаємодію органів державної влади, посадових осіб, що наділені певними правами та обов'язками, з юридичними і фізичними особами у процесі виконання основних і конкретних функцій управління, які юридично визначені і структурно оформлені.

Таке тлумачення даного поняття конкретизує уявлення про те, що

державно-управлінські відносини поєднують риси правових і організаційних відносин. Зокрема, як правовідносини вони наділені окремими юридичними ознаками:

– визначаються умовами, за яких можуть чи повинні виникати (ними є певні дії учасників цих відносин, що ініціюються виданням відповідних управлінських актів суб'єктами управління);

– обов'язковою і необхідною умовою виникнення відносин є участь усіх сторін, ініціативу виявляти можуть будь-яка з них;

– сторонам відносин надається статус носія взаємних юридичних прав і обов'язків, що пов'язані з практичною реалізацією певних дій у сфері управління, тобто відносини набувають юридичного характеру у сфері державного управління;

– забезпечується (гарантується) здійснення взаємних прав і обов'язків;

– визначається відповідальність суб'єкта і об'єкта за невиконання обов'язків чи порушення прав однієї із сторін [9, с. 209–215].

Упорядкування взаємодії суб'єкта й об'єкта державно-управлінських відносин здійснюється за допомогою організаційних відносин. Притаманна управлінню ієрархічність є основою того, що організаційні відносини набувають багатоступеневого вигляду. Прямі (лінійні) зв'язки між суб'єктом і об'єктом постійно доповнюються більш складними, які супроводжуються послідовним перетворенням об'єкта управління в суб'єкт, а суб'єкта управління – в об'єкт. Унаслідок цього органи державного управління одночасно можуть бути і суб'єктами, і об'єктами управління по відношенню до системи більш високого рівня.

Однак організаційні відносини пов'язані не лише з формуванням раціональної структури керованого об'єкта та забезпеченням його ефективної діяльності шляхом створення органів управління у відповідності до функцій, які необхідно реалізувати, а й з розподілом, спеціалізацією управлінської праці, визначенням послідовності управлінських операцій, регламентацією обов'язків посадових осіб, встановленням підпорядкованості установ і людей, що

здійснюють управлінську працю, її узгодженням і координацією на різних рівнях управління, перевіркою виконання приписів, наказів, рішень тощо. Сутність організаційних відносин полягає у тому, що вони існують у формі зв'язків та взаємодії людей не лише у процесі формування структури органів державного управління, а й у процесі повсякденної організаційної роботи установ, спрямованої на досягнення певної мети: у процесі прогнозування, планування діяльності закладу, організації виконання цих прогнозів чи регулювання діяльності учасників процесу управління у просторі, часі, обліку та контролю їх результатів тощо [14, с. 45; 22, с. 144–146]. Ці відносини можуть бути вертикальними та горизонтальними. Зокрема, вертикальні державно-управлінські відносини (у різних джерелах їх називають субординаційними, лінійними, адміністративними, суб'єктно-об'єктними) складаються між суб'єктами і об'єктами для упорядкування управлінських дій. В.Дерець вважає, що підконтрольність, підзвітність та підпорядкування є основними формами взаємозв'язків у відносинах, що виникають у системі органів виконавчої влади [7, с. 21], а В.Малиновський пропонує поділяти підпорядкування як переважаючу форму субординаційних відносин на пряме, непряме та подвійне [11, с. 25]. Аналогічним є підхід до визначення складу горизонтальних державно-управлінських відносин (координаційних, функціональних, суб'єктно-суб'єктних), що реалізуються у формі узгодження чи взаємодії, яка може бути предметно-технологічною і складною. Однак в умовах демократизації суспільства, коли акценти у відносинах “держава-людина” зміщуються в сторону більш повної реалізації прав і свобод громадян, їх участі в управлінні, а діяльність державних установ все більше починає залежати від волі й інтересів населення, їх об'єднань, спільнот, територіальних громад, дане уявлення про види і форми реалізації державно-управлінських відносин є неповним.

На сучасному етапі розвитку держави у процесі здійснення повноважень у місцевих державних адміністраціях все більше виникає потреба взаємодіяти з оточуючим середовищем, яке постійно змінюється. З огляду на це постає

питання про перегляд і внесення змін до переліку функцій і робіт органів управління, їхньої структури, чисельності, кваліфікаційних характеристик персоналу, удосконалення технології здійснення процедур та ін. Реалізація вертикальних державно-управлінських відносин вже не може відбуватися лише за допомогою директивних впливів суб'єкта, значною мірою позбавлених ініціативи знизу. Натомість зростає роль зворотного зв'язку, виникають відносини, ініційовані об'єктом управління, які дістали назву реординаційних.

Термін “реординація” відображає відносини, ініційовані об'єктом у внутрішньому середовищі системи органів виконавчої влади, стосовно результативності спільної діяльності з суб'єктом. Формою їх вираження є зворотний зв'язок, завдяки якому інформація про потреби об'єкта, пропозиції щодо проведення необхідних змін, що стосуються як його управлінської діяльності, так і реформування системи зв'язків, які складаються між ним і керованою підсистемою, має надходити до суб'єкта. Тобто мова йде не лише про підпорядкування об'єкта суб'єктові, а про регулювання відносин між ними. З огляду на це, даний вид взаємодії є обов'язковою умовою управління, а тому має бути чітко регламентованим і нормативно закріпленим.

Крім того, поняття “реординація” набуває свого розвитку у зв'язку зі зміною поглядів на сутність, специфіку діяльності об'єкта управління, з підвищенням його самостійності й активності у прийнятті державно-управлінських рішень. Це пов'язано з тим, що все більше працівників органів державного управління місцевого й регіонального рівнів, представників громадськості мають залучатися до підготовки рішень на етапах аналізу ситуації, участі у розробці варіантів вирішення проблеми, оцінці альтернатив, їх реалізації та визначенні наслідків. Результати цієї роботи повинні обов'язково знаходити відображення (враховуватися чи братися за основу) у нормативних актах, що приймаються на центральному й вищому рівнях управління. Саме така робота і буде взаємодією, у якій взаємного впливу зазнають обидва учасники відносин. Такий підхід дозволяє організувати реальний зворотній зв'язок, що набуває “законотворчої функції й сприяє

підвищенню якості й дієвості рішень, що приймаються, участі громадян в управлінні та зростанню професійної майстерності працівників державних установ” [1, с. 20].

З огляду на це, основним завданням діяльності органів влади (як суб’єктів управління) має бути упорядкування суспільних відносин. Алгоритм цього процесу може складатися із такої послідовності управлінських операцій [13]:

- визначення всіх учасників певного типу відносин;
- аналізу інтересів учасників, їх практичних проявів, у тому числі загальнодержавного інтересу;
- виявлення протиріч між інтересами учасників та визначення шляхів їх подолання;
- вивчення чинників, що сприяють та (або) протидіють реалізації інтересів усіх учасників відносин;
- розробка й втілення у життя комплексу заходів щодо узгодження цих інтересів, забезпечення їх реалізації та розвитку відносин.

Така трансформація діяльності суб’єкта управління супроводжується змінами структури державних установ, змісту їх роботи, системи оцінки результатів їхньої діяльності, вимог до професійних якостей працівників тощо. Тому необхідним стає перерозподіл повноважень між державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, коли функції виконавчих комітетів будуть закріплені за радами, а контроль за дотриманням законодавства, моніторинг ефективності прийнятих нормативних актів, прогнозування та аналіз сутності відносин, що виникають, здійснюватимуть місцеві державні адміністрації. За такого підходу є більш обґрунтованим віднесення до компетенції органів державної влади контрольно-наглядових функцій (дотримання норм законодавства України та фінансової діяльності органів місцевого самоврядування), функцій управління об’єктами державної власності, керівництва діяльністю підрозділів центральних органів виконавчої влади, розташованих на даній території, надання державно-громадських послуг та ін. А за органами місцевого самоврядування закріплюються функції зі

створення умов життєдіяльності членів територіальної громади: соціально-економічного та культурного розвитку, освіти, управління об'єктами комунальної власності, землекористування та використання природних ресурсів, охорони навколишнього середовища, організації роботи транспорту та ін. [12, с. 152]. Такий розподіл функцій сприятиме реалізації загальнодержавних інтересів та вирішенню питань місцевого значення, конкретизує діяльність місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і в той же час висуває нові принципи розподілу бюджету, вимоги і критерії відбору працівників. Адже спеціалісти державних установ уже сьогодні мають бути хорошими аналітиками, здатними прогнозувати розвиток об'єктів управління, володіти навичками стратегічного планування, знаннями із системного управління, ситуаційного менеджменту, а також добре розумітися у питаннях сутності, форм прояву та напрямків регулювання економічних, соціальних, політичних, духовних та інших відносин.

Таким чином, реалізація державно-управлінських відносин відбивається у практичній взаємодії органів державної влади та посадових осіб, що наділені певними правами і обов'язками, з юридичними й фізичними особами та між собою у процесі виконання основних і конкретних функцій управління, які юридично визначені і структурно оформлені. Цей процес залежить від форми державного правління, державного устрою та політичного режиму і здійснюється у двох напрямках: для впорядкування взаємин між елементами зовнішнього середовища системи органів виконавчої влади (політичних, економічних, соціальних, моральних та ін. відносин) та організації й удосконалення зв'язків у внутрішньому середовищі системи державного управління.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на вивчення змісту й обґрунтованості перетворень, які застосовуються для упорядкування діяльності органів влади всіх рівнів, та розробку технологій, які сприятимуть підвищенню якості реалізації управлінських функцій та ефективності роботи кожного службовця.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Фактори централізації та децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління / В. Б. Авер'янов // Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 367 с.
2. Административное право зарубежных стран : [учеб. пособ.] / под. ред. А. Н. Козырина, М. А. Шатиной. – М. : Спартак, 2003. – 464 с.
3. Англо-український словник / [уклад. М. Л. Подвезько, М. І. Балла]. – К. : Рад. школа, 1974. – 663 с.
4. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, германия : [учеб. пособ.] / И. А. Василенко. – М. : Логос, 1998. – 194 с.
5. Великий тлумачний словник української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. : Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2003. – 1440 с.
6. Государственное управление: основы теории и организации : [учебник] / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
7. Дерещ В. А. Субординаційні управлінські відносини між органами виконавчої влади та їх види / В. А. Дерещ // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – 2003. – Спец. випуск. – С. 406–409.
8. Державне управління : навч. посіб / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
9. Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Ю. М. Козлов. – М. : Мысль, 1976. – 183 с.
10. Курашвили Б. П. Очерки теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 293 с.
11. Малиновський В. Я. Державне управління : [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відд. “Вежа” Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
12. Мамонова В. В. Взаємодія органів місцевої влади та управління як умова соціально-економічного зростання / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – № 2 (13). – Ч. 2. – С. 151–154.
13. Мельтюхова Н. М. Комплексний підхід до підвищення результативності і якості роботи місцевих державних адміністрацій / Н. М. Мельтюхова // Вісник НАДУ при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2005. – № 1. – С. 282–288.
14. Мельтюхова Н. М. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н. М. Мельтюхова // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – № 1 (13). – С. 41–47.
15. Нечитайленко А. А. Основы теории права : [учеб. пос.] / А. А. Нечитайленко. – Х. : Консум, 1998. – 176 с.
16. Правознавство : [підручник] / А. Берлач, Д. Карпенко ; за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 748 с.
17. Рябцева Ю. М. Державне управління як форма реалізації державної влади / Ю. М. Рябцева // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – № 1 (13). – С. 27–32.
18. Советский энциклопедический словарь / [гл. ред. А. М. Прохоров]. – 4-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 1632 с.
19. Соціологія: терміни, поняття, персоналії : навч. слов.-дов. / [уклад. В. М. Піча, Ю. В. Піча, Н. М. Хома та ін. ; за заг. ред. В. М. Пічі]. – К. : Каравела ; Львів : Новий Світ-2000, 2002. – 480 с.
20. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / [Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одінцова та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової.

– Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2007. – 244 с.

21. Философский энциклопедический словарь / [сост. Л. Ф. Ильичёв, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалёв, В. Г. Панов]. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 840 с.

22. Хан С. М. Управленческие отношения социализма / С. М. Хан. – М. : Мысль, 1982. – 208 с.

Naboka L. V. Approaches to the definition of the notion "the realizing state-managerial relations".

Approaches to the definition of the notion "the realizing state-managerial relations" was examined and types and forms of realization of state-managerial relations was generalized.

Key words: realizing state-managerial relations, types and forms of realization, reordination.

Набока Л. В. Подходы к определению понятия “реализация государственно-управленческих отношений”.

Исследованы подходы к определению понятия “реализация государственно-управленческих отношений”, обобщены виды и формы реализации государственно-управленческих отношений.

Ключевые слова: реализация государственно-управленческих отношений, виды и формы реализации, реординация.