

УДК 342.51

В.А. Дерещь

РЕОРДИНАЦІЙНІ ВІДНОСИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У діяльності органів виконавчої влади разом із субординаційними та координаційними відносинами набувають поширення реординаційні. Вони можуть складатися як в системі органів виконавчої влади, так і між органами виконавчої влади та громадянами.

Основоположною характеристикою реординаційних відносин є їх зворотність. Для того, щоб означити зворотність процесу «ординації», використовується префікс «ре», який в перекладі з латинської означає, зокрема, «зворотність, протилежність дії».

Реординаційні 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. Керуючий суб'єкт повинен відреагувати на пропозиції, рекомендації, клопотання, вимоги та ін. керованого об'єкта.

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 реординаційні 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].

Б.М. Лазарев свого часу зазначав, що такі управлінські відносини дійсно існують і в них міститься великий потенціал демократизації державного управління, врахування інтересів тих, ким здійснюється управління. Однак навіть такий вплив об'єкта управління на суб'єкт управління не був, на його думку, державним управлінням. Для характеристики таких ситуацій достатньо, на його погляд, терміна «участь в управлінні». У законодавстві радянського періоду не було норм про те, що керований об'єкт здійснює управління керуючим суб'єктом, а були норми про управління, здійснюване керуючим суб'єктом щодо керованого об'єкта [2, с. 149-150].

Як свідчить аналіз вітчизняного законодавства та практичної діяльності органів виконавчої влади, відносини, в яких своєрідний зворотний вплив здійснюється керованим об'єктом щодо керуючого суб'єкта, набувають дедалі більшого значення. Вони дають можливість повніше використовувати потенціал владної вертикалі та сприяють тому, що система органів виконавчої влади є дієвим механізмом. Про відносну самостійність таких відносин говорять певні ознаки [3, с. 32-35].

Розвиток реординаційних відносин підтверджує тезу про необхідність запровадження нової ідеології адміністративного права.

Пострадянська адміністративно-правова доктрина стверджує, що наявність

будь-яких елементів рівності сторін адміністративно-правових відносин докорінно суперечить класичному методу регулювання адміністративного права, яким однозначно визначається так званий імперативний метод правового регулювання. При цьому майже не говориться про доцільність використання хоча б деяких елементів диспозитивного методу правового регулювання.

Чи дійсно настільки неможливим є поєднання в адміністративному праві зазначених двох методів? Адже у структурі адміністративно-правових відносин всі зв'язки, що здійснюються на засадах використання «взаємного права вимоги», побудовані (принаймні, у межах цих зв'язків) за моделлю «зобов'язальних правовідносин», оскільки право вимоги – це своєрідне «дозволення». А подібні правовідносини, як відомо, регулюються саме за допомогою диспозитивного методу. Отже, в адміністративно-правовому регулюванні, всупереч традиційній думці, органічно поєднуються елементи як імперативного, так і диспозитивного методів [4, с. 163-164].

Існування реординаційних 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» [4, с. 163-164].

Останнім часом у роботах з державного управління починає приділятися увага теоретичним питанням, пов'язаним з реординацією. Зокрема, її розглядають як метод висхідного (рос. – восходящего) підпорядкування, що відображає відносини влади, яка виходить від громадянина, населення. Відмічається, що якщо вектор влади спрямований знизу вгору, від народу до органів держави, що ним формуються, – то ці відносини є предметом конституційного права. А там, де вектор влади спрямований зверху вниз, – предметом адміністративного права [5, с. 13-19].

У російській науковій літературі існує і інший підхід до розуміння реординації. Її розглядають як модель соціального управління, за якої відбувається правове перепідпорядкування однієї спільності іншій або одних сторін, частин і елементів будь-якої спільності іншим як по горизонталі, так і по вертикалі. Як приклад, наводиться те, що в Росії в даний час у системі державного управління всі силові міністерства перепідпорядковані президенту, тоді як раніше вони були в прямому підпорядкуванні в керівника уряду. Аналогічно представництва ряду федеральних міністерств і відомств у суб'єктах Федерації перепідпорядковані тепер керівникам суб'єктів Федерації [6, с. 75]. Разом з тим не виключається й існування відносин, що є в нашому розумінні реординацією. Зазначається, що в будь-якій субординації не тільки вищий рівень впливає на нижчий, але відбувається і зворотний процес, внаслідок якого нижчий рівень також впливає на вищий. Субординаційну залежність не треба розуміти односторонньо, це завжди двосторонній процес. Вищий тільки тому вищий, бо є нижчий. Саме нижчий обумовлює можливості вищого. І до того ж поділ на нижчих і вищих завжди дуже умовний, межа між ними рухлива. Специфіка соціальних субординацій виявляється в тому, що в них більшою мірою і в більш розгорнутому вигляді здійснюється взаємний

контроль. Не тільки вищий контролює нижчого, але і нижчий здатний контролювати вищого.

Командно-адміністративна ієрархія, що існувала в нашій країні в минулому, страждала односторонністю, при якій контроль здійснювався лише зверху вниз. Будь-які спроби нижчих ланок управлінської піраміди контролювати діяльність вищих ланок припинялися. Слушно відмічається, що нині необхідно створювати такі механізми управління, за яких керовані об'єкти мали б реальну можливість всесторонньо контролювати роботу керуючих [6, с. 68].

Однак далі зазначається, що керований об'єкт здійснює значний вплив на зміст діяльності керуючого суб'єкта, оскільки особливості керованого відповідним чином відображаються на керуючому і враховуються ним у процесі формування зворотної реакції, яка є не чим іншим, як впливом на керованого. Керуючий і керований не можуть мінятися місцями. Їхня роль чітко визначена закономірними зв'язками і залежностями, що встановлюються між ними в процесі формування даної системи. Якщо керуючий перетворюється на керованого або навпаки, то попередня система в процесі цього перетворення відмирає і на її місці виникає нова субординаційна система, особливості якої обумовлюються особливостями нового керуючого. Разом з тим один і той самий учасник у різних субординаційних системах може одночасно виступати і як керований, і як керуючий [6, с. 71].

На наш погляд, реординаційні відносини є протилежними субординаційним. Разом з тим їх необхідно розглядати, порівняно із субординаційними, як відносно самостійний вид відносин, що є управлінськими в певному значенні.

Що ж стосується закріплення реординаційних відносин у законодавстві, то в цілому воно не заперечує їх існування. Зокрема, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» регулює реординаційні відносини в діяльності органів виконавчої влади таким чином. Частина 6, 7 ст. 25 цього Закону закріплюють, що проекти актів законодавства з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць надсилаються для погодження з відповідними місцевими державними адміністраціями. Кабінет Міністрів України перед прийняттям актів розглядає зауваження та пропозиції, подані місцевими державними адміністраціями.

Кабінет Міністрів України розглядає пропозиції обласних державних адміністрацій з питань, що потребують вирішення Урядом. Під час розгляду таких пропозицій голови обласних державних адміністрацій мають право брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу.

Районні державні адміністрації подають пропозиції з питань, що потребують вирішення Кабінетом Міністрів України, до обласних державних адміністрацій для подальшого подання їх Уряду, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади.

Реординаційні відносини між органами виконавчої влади і громадянами, зазвичай, не можна розглядати як аналогічні реординаційним 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 вико-

навчої влади, а про режим стосунків органів влади з громадянами, де громадяни починають відігравати «недругорядну» роль.

Серед українських вчених-адміністративістів поняття реординаційних відносин запропонував застосовувати щодо стосунків органів виконавчої влади, їх посадових осіб з громадянами (а також у відповідних випадках – з юридичними особами) В.Б. Авер'янов. Він зазначив, що 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 з державою [7, с. 37].

З метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів проводяться консультації з громадськістю. Проведення таких консультацій повинно також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створення умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [8]. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо:

- проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян;
- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання;
- звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів за минулий рік;
- інформації про роботу Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Організацію і проведення консультацій з громадськістю забезпечує орган виконавчої влади, який безпосередньо готує пропозиції, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики у визначеній сфері державного і суспільного розвитку, або виступає головним розробником нормативно-правового акта.

Важливу роль у запровадженні реординаційних відносин відіграє робота із зверненнями громадян. Крім цього, режим реординаційних зв'язків перебуває в основі надання органами виконавчої влади адміністративних (управлінських) послуг громадянам та оскарження громадянами незаконних актів, дій органів виконавчої влади.

Поширення реординаційних відносин у практиці взаємостосунків органів виконавчої влади з громадянами сприятиме реалізації прав та свобод громадян, а також впровадженню 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. Було б доцільно, на нашу думку, внести доповнення до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», проекту Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», приділивши увагу реординаційним відносинам.

Література

1. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. – М.: Наука, 1987. – 294 с.
2. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юрид. лит., 1988. – 320 с.
3. Дерезь В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади // Право України. – 2005. – № 5. – С. 32-35.
4. Авер'янов В.Б. Шляхи формування нової доктрини українського адміністративного права // Правова держава. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – Вип. 17.
5. Демин А.А. Административно-правовой метод: соотношение с другими методами правового регулирования // Гос. и право. – 2005. – № 6. – С. 13-19.
6. Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2006. – 416 с.
7. Авер'янов В.Б. Демократизація адміністративного права – ключове завдання його реформування // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
8. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.04 р. № 1378.

УДК 342.925(477)

А.Ю. Осадчий

ІНСТИТУТ ПІДСУДНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Із формуванням системи адміністративних судів адміністративні справи вирішуватимуться місцевими загальними судами як адміністративними судами, окружними адміністративними судами, апеляційними адміністративними судами, Вищим адміністративним судом України, а також Верховним Судом України. При цьому вказані суди наділено законом різним обсягом компетенції з розгляду і вирішення адміністративних справ.

Отже, для визначення компетентного адміністративного суду при розгляді конкретної справи за певною інстанцією недостатньо лише встановити віднесення її до адміністративної юрисдикції. Необхідно встановити компетенцію конкретного суду щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів, що належать до адміністративної юрисдикції, тобто визначити підсудність адміністративного суду. Підсудність адміністративного суду – компетенція певного адміністративного суду щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.

Закріплення в КАС України компетенції кожного суду щодо розгляду і вирішення адміністративних справ є недоцільним. Підсудність конкретного суду визначається за допомогою правових норм, що дозволяють розмежувати компе-