

В. П. Козуб,
к.і.н., доц.,
доцент кафедри державного управління
та менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків

ЗРОСТАННЯ РОЛІ РЕОРДИНАЦІЙНИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано сутність понять “реординація” та “реординаційні відносини”, визначено основні напрями дослідження системи реординаційних відносин, обґрунтовано об’єктивні передумови зростання ролі зворотніх управлінських впливів об’єктів державного управління на суб’єкти.

Ключові слова: органи державного управління, об’єкт управління, субординація, реординація, реординаційні управлінські відносини, зворотнє вертикальне упорядкування.

Комплексне, системне реформування всіх сфер суспільного життя вимагає пошуку оптимальних шляхів удосконалення діяльності органів державного управління, що зумовлює виникнення якісно нових підходів до дослідження проблеми реалізації державно-управлінських відносин. В умовах реформування державного управління зростає роль і наповнюється новим змістом система субординаційних, координаційних та реординаційних зв’язків в органах державної влади. Особливої актуальності набуває проблема об’єктно-суб’єктних зв’язків, що забезпечують зворотні зв’язки між громадянами, їх об’єднаннями та органами влади, між державними службовцями та їх керівниками, між структурними підрозділами різних рівнів державного управління.

Заслуговує на увагу дослідження характеру та форм реординаційних відносин, адже поняття “реординація” до цього часу має різне тлумачення у науковій літературі. Переважна більшість енциклопедій та словників наводять тлумачення поняття “реординація” у його первісному значенні, коли це поняття ще не використовувалось у науці державного управління. Останнім часом у роботах науковців з державного управління, адміністративного права, соціального управління, політології поняття “реординація” активно вводиться у науковий обіг, але при цьому у нього вкладається інший зміст.

Проблемам реординаційних відносин у системі державного управління присвятили свої роботи В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Н. Нижник, Б. Курашвілі, І. Коліушко, Ю. Шемшученко, В. Малиновський, Л. Пашко, Н. Яценко, А. Крусян, Ж. Завальна, Х. Хачатурян, В. Дерезь та інші вітчизняні та зарубіжні вчені. Переважна більшість робіт присвячена науково-теоретичному аналізу координаційних, субординаційних і реординаційних структурних зв'язків в системі управління їх взаємозв'язаності і взаємообумовленості. Але цілий ряд питань, що стосуються реординаційної взаємодії ще не знайшли, на наш погляд, достатнього висвітлення.

Метою статті є дослідження сучасних підходів до обґрунтування ролі реординації як права і обов'язку об'єкта державно-управлінських відносин здійснювати зворотній вплив на суб'єкта державного управління. Досягнення мети роботи передбачає вирішення ряду завдань: а) проведення аналіз змісту понять “реординація”, “реординаційні зв'язки”, та “реординаційні відносини”; б) узагальнення напрямів дослідження реординаційних відносин; в) класифікація типів реординаційних відносин; г) характеристика передумов зростання ролі реординаційних відносин у державному управлінні.

Аналіз різних підходів науковців до визначення сутності поняття “реординація” дозволяє констатувати багатозначність його тлумачення, що пояснюється вибором різних ознак для здійснення поділу родового поняття на різні за змістом види понять. “Реординація” (з лат. “перепідпорядкування”) розглядається як третя модель соціального управління (перша і друга моделі – субординація та координація), для якої характерно правове перепідпорядкування однієї спільноти іншій, як по горизонталі, так і по вертикалі. В адміністративному праві принцип реординації передбачає встановлення рівних прав щодо вимагання належної поведінки з обох сторін, а також рівного юридичного захисту цих прав у разі їх порушення [1].

Вперше відносини, що характеризуються своєрідним управлінським впливом керованого об'єкта щодо керуючого суб'єкта виокремив Б. Курашвілі, який назвав ці відносини реординаційними і розглядав їх як один із типів

організаційних зв'язків в теорії державного управління взагалі та як один із типів структурних зв'язків в апараті державного управління зокрема. Найбільш поширений випадок – 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 [2, с. 36].

Г. Атаманчук визначає “реординацію” як зворотні управлінські відносини, що існують переважно у вигляді реакції нижчого органу на управлінський вплив і виділяє два види зворотних зв'язків: об'єктивні й суб'єктивні, що пов'язано з місцем їх виникнення та реалізації [3]. Зведення автором об'єктивних зворотних зв'язків до підконтрольності та підзвітності, а суб'єктивних – до контролю, аналізу і оцінювання організації та діяльності державних органів, не дозволяє отримати об'єктивне уявлення про характер і сутність реординаційних відносин. Підконтрольність, підзвітність і реординацію не можна ототожнювати, оскільки це – різні режими відносин між органами виконавчої влади.

У словнику термінів і понять з державного управління В. Малиновського реординація визначається як особливий вид державного управління, що ґрунтується на високому рівні соціальної активності об'єктів управління, суттю якого є здійснення управлінського впливу в певних аспектах об'єкту управління на суб'єкт управління. Об'єкт управління не тільки реагує на управлінські впливи суб'єкта, не тільки сигналізує про їх наслідки і результати, а часто – незалежно від бажання суб'єкта, прямо спонукає його до певної перебудови управлінських впливів, зміни їх характеру та змісту. Усе більшого поширення набуває тенденція щодо вирішального впливу об'єктів управління на побудову суб'єктів державного управління, визначення їхніх функцій, структури і системних зв'язків [4].

За визначенням Ю. Шемшученка та В. Авер'янова, реординація реалізується шляхом, з одного боку, надання громадянам (як підвладним

об'єктам) права вимагати від керівних, владарюючих суб'єктів належної поведінки щодо забезпечення прав і свобод громадян, а з іншого – покладання на цих суб'єктів чітких обов'язків щодо неухильного виконання зазначених вимог громадян [5].

Автор “Тлумачного словника суспільствознавчих термінів” Н. Яценко наводить тлумачення “реординації” як однієї із організаційно-технічних форм людських взаємодій, що разом із субординацією та координацією виявляється у вертикальному впорядкуванні знизу догори (керований виконує організаційні дії, на які зобов'язаний зреагувати керуючий) [6]. Реординація, за кінцевим результатом функціонування та сферою діяльності, є видом управлінських відносин між органами виконавчої влади тісно пов'язаним з субординацією та координацією.

Теоретичний аналіз чинного законодавства дозволяє виділити три типи реординаційної взаємодії – реординацію як "зворотне упорядкування", кореляційну реординацію і ініціативну реординацію. Найбільш важливою організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Реординаційні взаємозв'язки знаходять відображення в конкретних діях органів влади і в управлінських актах (у широкому сенсі) [7].

В. Дерещ вважає, що реординаційні відносини в системі органів виконавчої влади слід відрізняти від субординаційних за певними ознаками, а саме: при субординаційних відносинах управлінський вплив здійснюється керуючим суб'єктом щодо керованого об'єкта, а в реординаційних – зворотній вплив здійснюється керованим об'єктом по відношенню до керуючого суб'єкта; там, де існують субординаційні відносини, завжди повинні існувати і реординаційні. Але реординаційні відносини можуть існувати і самотійно від субординаційних, адже вони не завжди є реакцією на управлінський вплив; здійснення управлінського впливу в субординаційних відносинах є обов'язком органу виконавчої влади, а в реординаційних – може бути як правом органу, так і його обов'язком [8].

Завдяки існуванню у системі органів виконавчої влади відносно самостійного виду реординаційних управлінських відносин здійснюється певний зворотній вплив керованим об'єктом на керуючий суб'єкт, що є правом або обов'язком керованого об'єкта звернутися із пропозиціями тощо до керуючого суб'єкта, який, у свою чергу, повинен бути зобов'язаний відреагувати на такий вплив.

На думку Ж. Завальної реординаційні відносини це зворотнє вертикальне упорядкування знизу вгору, коли «низи» стимулюють прийняття «верхами» певних рішень. Вони характеризуються направленістю ініціативи встановлення управлінських відносин від органу нижчого рівня до органу вищого рівня, таким чином встановлюється зворотний зв'язок в управлінні. В даних відносинах ініціатива встановлення взаємозв'язків відходить від суб'єкта який «вимагає» управління [9].

Управлінські відносини координаційного та реординаційного виду характеризуються наявністю ініціативності всіх учасників таких відносин. Причому воля, яка виявляється на встановлення зв'язків між учасниками направлена на підтримання цих зв'язків, а також спрямована на зворотний позитивний зв'язок, заснований на добровільності при наявних обставинах.

Реординаційні відносини встановлюються у стосунках органів виконавчої влади, їх посадових осіб з громадянами (а також у відповідних випадках – з юридичними особами), на основі правового регулювання субординації між ланками і службовцями державного апарату. Це сприяє забезпеченню дотримання суб'єктами виконавчої влади взятих на себе обов'язків.

Як зазначає Х. Хачатурян, саме в інноваційних теоріях управлінських відносин обґрунтовується необхідність доповнення субординаційних відносин у системі державного управління координаційними та реординаційними [10]. Реординаційні організаційні зв'язки передбачають певну самостійність щодо прийняття рішень без попереднього узгодження, нормотворчої, планово-бюджетної ініціативи тощо.

Формування реординаційних відносин у системі державного управління України є формою інноваційного процесу, в межах якої громадянин стає рівноправним учасником відносин з державою, маючи право вимагати від органів державного управління належної поведінки щодо реалізації своїх прав і покладаючи на них обов'язок щодо виконання цих вимог [11, с. 32].

Головним напрямом гармонізації управлінських відносин у форматі “об’єкт управління – суб’єкт управління” на державній службі має бути врахування в процесі службової субординації в організаційній структурі органу державної влади реординаційних відносин, сутність яких полягає у тому, що активна роль впливу на суб’єкт управління належить саме об’єкту управління. Причому необхідно розрізняти два види таких відносин [12, с. 28-29]:

– ініціативні реординаційні відносини, проявом яких є позитивний відгук підлеглих на діяльність керівника і, як результат, висування ними різноманітних пропозицій та ініціатив з метою удосконалення професійної діяльності;

– реактивні реординаційні відносини, сутність яких полягає у негативній реакції підлеглих співробітників на певні дії чи на всю діяльність керівника.

Удосконалення, одночасно із субординаційними та реординаційними відносинами, функціональних управлінських відносин, зобов’язує керівників відмовитися від надмірного втручання у справи підпорядкованих ним підрозділів та обмежитися контролем загального стану справ. Саме тому в таких відносинах доцільно розмежовувати:

– “відповідальність за керівництво” у таких видах управлінської діяльності як відбір кадрів, постановка цілей, інформування підлеглих державних службовців про загальний стан справ та про завдання, реакція на надзвичайні події, координація діяльності співробітників;

– “відповідальність за діяльність”, яка зобов’язує співробітників до самостійних дій та прийняття рішень у межах своєї компетенції;

– інформування керівництва про надзвичайні ситуації та загальний стан справ у своєму підрозділі, інформування колег про важливі для їхньої діяльності події, що відбуваються у колективі.

Оцінювання ефективності діяльності керівника необхідно здійснювати за такими психологічними критеріями, як: задоволеність підлеглих державних службовців як членів колективу різними аспектами членства у ньому; бажання службовців працювати та зберігати своє членство у колективі; реальний авторитет та лідерство керівника серед підлеглих співробітників; самооцінка колективом своєї згуртованості і, як результат, своєї успішності функціонування.

У результаті проведеного дослідження встановлено, що поняття “реординація” походить від латинського “ordino” (“призначаю”, “керую”) та префіксу “re...”, що означає зворотну або повторну дію. Реординаційні відносини спрямовані на встановлення зворотніх зв'язків і виникають при формуванні системи управлінських відносин в органах державної влади. Формування реординаційних відносин як зворотного вертикального упорядкування знизу вгору, коли «низи» стимулюють прийняття «верхами» певних рішень є у системі державного управління України є формою інноваційного процесу. Проведення класифікації реординаційних відносин дозволяє виділити три типи реординаційної взаємодії – реординацію як "зворотне упорядкування", кореляційну реординацію і ініціативну реординацію. Головним напрямом гармонізації управлінських відносин у форматі “об’єкт управління – суб’єкт управління” на державній службі має бути врахування в організаційній структурі органу державної влади реординаційних відносин.

Створенню підґрунтя гармонізації управлінських відносин у форматі “суб’єкт управління – об’єкт управління” сприятимуть: готовність суб’єктів управління до взаємозацікавленої конструктивної міжособистісної взаємодії з об’єктами управління; врахування специфіки світогляду та психології суб’єктів

та об'єктів управлінської взаємодії, що формуються під впливом об'єктивних умов та суб'єктивних факторів.

Перспективами подальших досліджень реординаційних відносин можуть бути дослідження: соціальної ефективності керівної діяльності; рівня задоволеності чи не задоволеності об'єктів управління професійною діяльністю; об'єктивних та суб'єктивних причин, що є своєрідним гальмом на шляху реалізації об'єктами управління можливостей реординаційних зв'язків. Подальшого дослідження потребує також проблема ефективності реординаційних відносин в органах державної влади, підвищення їх ролі у системі соціальних комунікацій.

Список використаних джерел

1. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / За заг. ред. В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушко. – К. : Укр. акад. держ. управління при Президентові України, 1999. – 50 с.
2. *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – С. 36–37.
3. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – М. : Юр. лит., 1997. – С. 98.
4. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський ; Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. – К., 2005. – 254 с.
5. *Шемшученко Ю.* Людина і реформування адміністративного права / Ю. Шемшученко, В. Авер'янов // Уряд. кур'єр. – 2000 – № 53. – 23 березня. – С. 9.
6. Толковый словарь обществоведческих терминов / Н. Е. Яценко, 1999.
7. *Крусаян А. Р.* Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине / А. Р. Крусаян. – Одесса : Юридична л-ра, 2001. – 162 с.
8. *Дерець В. А.* Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. А. Дерець ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2006.
9. *Завальна Ж. В.* Щодо питання договірною регулювання відносин державного управління / Ж. В. Завальна // Часопис Київського ун-ту права. – 2009. – № 2.
10. *Хачатурян Х. В.* Реформування державного управління в контексті концептуальних управлінських інновацій / Х. В. Хачатурян // Державне будівництво [Електронне наукове фахове видання]. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/08.pdf>.
11. *Дерець В.* Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади / В. Дерець // Право України. – 2005. – № 5. – С. 32–35.
12. *Нижник Н.* Управлінець XXI століття: організатор чи термінатор? / Н. Нижник, Л. Пашко // Соц. психологія. – 2005. – № 5 (13). – С. 28–37.

Kozub V. P. The increasing role of reordinatsionnyh relations in public administration.

The analysis of the nature of the concepts of "reordinatsiya" and "reordinatsionnye relations", the main directions of research reordinatsionnyh relations, justification the objective

prerequisites for increasing the role of reciprocal influences of facilities management in the public administration entities.

Key words: public administration, facility management, subordination reordinatsiya, reordinatsionnye management relations, the reverse ordering of the vertical.

Козуб В. П. Возрастание роли реординационных отношений в системе государственного управления.

Проведён анализ сущности понятий “реординация” и “реординационные отношения”, определены основные направления исследования системы реординационных отношений, обоснованы объективные предпосылки возрастания роли обратных управленческих влияний объектов государственного управления на субъекты.

Ключевые слова: органы государственного управления, объект управления, субординация, реординация, реординационные управленческие отношения, обратное вертикальное упорядочение.