



УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2024.31.29>

## ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Бусленко Василь,**

доктор політичних наук,  
професор кафедри політології та публічного управління  
Волинського національного університету імені Лесі Українки  
ORCID ID: 0000-0001-8280-7104

**Гупало Юрій,**

аспірант  
Волинського національного університету імені Лесі Українки  
ORCID ID: 0009-0004-9460-7395

У статті здійснено аналіз сучасної інтерпретації форм та специфіки управлінських відносин між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування в Україні. Установлено, що між ними встановлюються стійкі горизонтальні, вертикальні, зворотні публічно-владні об'єктно-суб'єктні зв'язки. Увага приділена координаційним, реординаційним та субординаційним управлінським зв'язкам. З'ясовано їх роль і значущість у механізмі взаємодії інститутів публічної політики в процесі децентралізації влади в Україні. Виокремлено наукові підходи науковців до визначення цих понять. Проаналізовано функціонування інституту делегування повноважень, який значною мірою визначає характер та взаємодію органів виконавчої влади й самоврядних структур.

Координацію як вид управлінської взаємодії розглянуто як свого роду ресурс, використання якого залежить від рівня демократичності стосунків між виконавчими та самоврядними структурами, лідерського потенціалу акторів публічної політики тощо. Акцентовано увагу на тому, що наявність реординаційних відносин у процесі владно-розпорядчої діяльності за наявності взаємних прав та обов'язків, активної вертикальної комунікації може сприяти гнучкості як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій, їх швидкій адаптації до динамічних змін та проблем, співвідносності управлінської системи тим процесам, які вона покликана впорядковувати, сприятиме досягненню більшої визначеності та прогнозованості поведінки керованих об'єктів. Ігнорування реординаційних зв'язків суб'єктом управління може призвести до конфлікту інтересів, зниження ефективності державного управління, його стійкості та динамізму. Перспективним у науковому плані визначено дослідження синергетичного ефекту від поєднання субординаційних, координаційних та реординаційних управлінських відносин у системі публічної політики на місцевому рівні.

**Ключові слова:** місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, публічна політика, управлінські відносини, делегування повноважень, обласна державна адміністрація.

### **Buslenko Vasyl, Gupalo Yurii. Interaction of local state administrations and local self-government bodies: management aspect**

The article provides an analysis of contemporary interpretations of the forms and specific features of administrative relations between local state administrations and local self-government bodies in Ukraine. It has been established that stable horizontal, vertical, and feedback public authority subject-object relations are established between them. Attention is paid to coordination, reordination, and subordination management relationships. Their role and significance in the mechanism of interaction of public policy institutions in the process of decentralization of power in Ukraine is clarified.

The scientific approaches of researchers to defining these concepts have been identified. The functioning of the institution of delegation of powers, which significantly determines the nature and interaction of executive authorities and self-governing structures, has been analyzed.

Coordination as a type of managerial interaction is considered as a kind of resource, the use of which depends on the level of democracy of relations between executive and self-governing structures, the leadership potential of public policy actors, etc.

The research emphasized that the presence of reordination relationships in the process of administrative activities, characterized by mutual rights and obligations and active vertical communication, can contribute to the flexibility of both local self-government bodies and local state administrations, their rapid adaptation to dynamic changes and problems, and the congruence of the management system with the processes it is designed to order. This, in turn, will promote greater certainty and predictability in the behavior of managed objects.

Ignoring reordination linkages by the management subject can lead to conflicts of interest, reduced effectiveness of public administration, and decreased stability and dynamism. A promising area of scientific research is the synergistic



*effect of combining subordination, coordination, and reordination management relations in the public policy system at the local level.*

**Key words:** *local state administrations, local self-government bodies; public policy; management relations, delegation of powers; regional state administration.*

**Постановка проблеми.** Взаємодія між органами публічної влади на регіональному рівні відбувається за допомогою управлінських зв'язків або відносин. З огляду на євроінтеграційний курс держави, системне реформування різних сфер суспільного життя та необхідність забезпечити потреби громадян, актуально проаналізувати форми таких взаємозв'язків. Це важливо в контексті пошуку шляхів удосконалення діяльності органів державного управління та оптимальної взаємодії між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування як базовими суб'єктами публічної політики на регіональному рівні.

**Ступінь розроблення проблеми.** Питання управлінських відносин у системі органів публічної влади викликає постійний інтерес з боку науковців. Аналізом координаційних, субординаційних та реординаційних зв'язків у публічному управлінні займалися такі вчені, як В. Дерезь [2; 3], А. Крусян [11], І. Пастух [14]. Дослідженню сутності понять «реординація» та «реординаційні відносини» і їх правового забезпечення в процесі демократизації виконавчої влади присвятив роботу В. Бенедик [1].

Визначенням та аналізом управлінських зв'язків між органами публічної влади займалася Я. Сандул [17]. Учена акцентувала на сутнісних відмінностях між субординаційними, координаційними та реординаційними відносинами в системі органів виконавчої влади. У праці І. Мінаєвої [12] досліджено методи, зміст та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій як підсистем публічної влади, описуються принципи їх координації в контексті реалізації делегованих повноважень. Проте низка питань, пов'язаних з взаємозалежністю даних управлінських відносин та їх зміною в процесі реформування об'єктів державного управління, залишаються відкритими.

**Метою статті** є аналіз сучасної інтерпретації форм та специфіки управлінських відносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В узагальненому вигляді управлінські відносини розглядаються у вертикальній та горизонтальній проєкціях. Така класифікація ґрунтується на принципі співвідношення прав та обов'язків учасників таких відносин. Вертикальні стосунки характеризуються підпорядкуванням одного учасника стосунків іншому. При цьому такі відносини виникають між супідрядними суб'єктами з наділеними повноваженнями одних учасників впливати на інших, незалежно від волі останніх. Горизонтальні відносини не передбачають підпорядкування учасників одне одному, тобто вони не є супідрядними суб'єктами. І. Мінаєва наголошує на тому, «що у взаємовідносинах МДА та ОМС наявні обидва методи (види взаємодії), які мають відмінні властивості й характеризують їх як відокремлені, самостійні» [12]. Український учений Т. Карабін, розглядаючи форми та механізми здійснення контрольної діяльності МДА за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування, відмічав, що «контрольовальний і підконтрольний суб'єкти перебувають у різних владних підсистемах: державній і самоврядній, що ускладнює сам механізм правового регулювання їх контрольної діяльності» [9, с. 426].

У державному управлінні прийнято вирізняти *координаційні, реординаційні та субординаційні* управлінські зв'язки. На сьогодні в умовах децентралізації влади в системі управлінських відносин істотно зростає роль такої форми соціальної взаємодії, як координація. Вона можлива за умов, коли сторони є рівноправними партнерами й зацікавлені узгоджувати свій управлінський вплив. Як зазначає Я. Сандул, координаційні зв'язки «можуть виникати як між органами, що перебувають у відносинах влади-підпорядкування, так і між органами, що не мають таких відносин» [18, с. 256]. До ознак координації В. Дерезь зараховує рівноправний характер взаємовідносин (незалежність); невіддільність однієї сторони взаємовідносин іншій; конкуренцію у взаємовідносинах; організаційну відокремленість однієї сторони від іншої; самостійність суб'єктів взаємодії в межах власних повноважень; взаємну зацікавленість у відносинах [2, с. 19]. У контексті нашого дослідження такі зв'язки виникають на місцевому рівні між МДА та ОМС, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні.

В основі координаційної діяльності лежить взаємодія її учасників, що передбачає реалізацію принципів «розмежування функцій та відповідальності суб'єктів взаємодії, визначення обсягу й меж повноважень на основі укладення договорів та угод, самостійності суб'єктів взаємодії в межах їх повноважень» [10, с. 91]. Координаційні зв'язки виразно проявляються в координатах горизонтальної взаємодії і визначаються переважно через інститут делегованих повноважень. Відповідно до ст. 1 Закону України



«Про місцеве самоврядування в Україні», під такими повноваженнями розуміють повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передають відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [17]. Згідно зі ст. 11. цього Закону, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними й підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

У Законі чітко прописується координація виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у частині делегованих повноважень стосовно діяльності місцевих органів земельних ресурсів, координація на відповідній території діяльності спеціально вповноважених державних органів управління з охорони природи (ст. 31, п. б). Координація з місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади визначена у сфері надання безоплатної первинної правничої допомоги (ст. 38. п. 9) [17]. Проте закон не виключає узгодження діяльності між ОМС та МДА в інших галузях, зокрема в оборонній роботі, зовнішньоекономічній діяльності, щодо організації та забезпечення цивільного захисту, вирішення питань адміністративно-територіального устрою та ін. Від налагодженого механізму взаємодій МДА та ОМС залежить ухвалення виважених погоджених рішень, а тому й ефективність управління на місцях, що, своєю чергою, впливає на економічний та соціальний розвиток області.

Субординація є домінантною формою управлінських зв'язків у системі місцевої публічної влади. Її розглядають як «відносини між суб'єктами управлінської діяльності, які виражають підлеглисть одного суб'єкта іншому в процесі управління єдиним об'єктом» [6, с. 174].

Стосовно взаємовідносин між МДА та ОМС, то субординація виявляється через вищезгадане делегування повноважень. Зокрема, МДА здійснюють повноваження делеговані їм відповідними радами. Зі свого боку, вони здійснюють контроль за реалізацією делегованих повноважень з боку органів міських рад. Так, при здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ст. 42. п. 6). У делегованого суб'єкта внаслідок отримання делегованих повноважень розширюється їх перелік, але водночас він залишається підконтрольним у частині виконання делегованих повноважень делегувальному суб'єкту [12, с. 5].

Характеризуючи субординаційні відносини, варто звернути особливу увагу на те, що на сучасному етапі існування системи органів виконавчої влади за наявності субординаційних відносин вищий орган не лише вимагає виконання тих або тих вказівок, а й створює умови для їх належного виконання [7, с. 54]. У нормативно-правових актах така взаємодія виражена через надання рекомендацій, організаційно-методичне керівництво, здійснення методичного забезпечення, сприяння, надання організаційно-методичної і консультаційної допомоги, роз'яснень тощо [16].

Варто відзначити, що в Україні немає законодавчо визначеного поняття «субординаційні зв'язки». Однак у Концепції адміністративної реформи наголошувалося на важливості питання забезпечення чітких субординаційних зв'язків між місцевими органами міністерств та іншими місцевими органами й органами виконавчої влади вищого рівня, виокремлення повної або часткової підлеглисті. За доцільне розглядалося закріплення на законодавчому рівні визначення поняття загальних субординаційних зв'язків [16]. Проте на практиці це так і залишилося нереалізованим.

Процеси децентралізації влади посилили актуалізацію *реординаційних* зв'язків. Як слушно зауважила Ж. Завальна, «реординаційні відносини – це зворотне впорядкування знизу вгору, коли «низи» стимулюють ухвалення «верхами» певних рішень. Вони характеризуються спрямованістю ініціативи встановлення управлінських відносин від органу нижчого рівня до органу вищого. Так устанавлюється зворотний зв'язок в управлінні. У цих відносинах ініціативна встановлення взаємозв'язків відходить від суб'єкта, який вимагає управління» [8, с. 44].

За допомогою реординаційних зв'язків забезпечується вплив керованого об'єкта на суб'єкт, що управляє. Такий тип стосунків підкреслює самостійність нижчих елементів і водночас їх здатність здійснювати вплив на більш високі. Самі ж вектори для впливу «нагору» є результатом впровадження в управлінську практику демократичних механізмів, що враховують вибір управлінської стратегії та сприяють впровадженню в життя конкретних управлінських рішень, що передбачають взаємодію в середовищі тих ким управляють «знизу».

В. Деречь виокремлює реординаційні відносини як відносно самостійний вид управлінських відносин, «...у яких здійснюється зворотний вплив керованим об'єктом на керівний суб'єкт, і цей вплив є правом або обов'язком керованого об'єкта звернутися з пропозиціями, клопотаннями, окремими



вимогами тощо до керівного суб'єкта, який, зі свого боку, зобов'язаний на таке звернення певним чином відреагувати» [3, с. 6]. Фактично, йдеться про модель управління з елементами правового перепідпорядкування одного суб'єкта іншому як по горизонталі, так і по вертикалі.

Такі відносини можуть виникати самостійно від субординаційних, оскільки не обов'язково передбачають управлінський вплив з боку керівного суб'єкта. Тобто йдеться про певний ступінь самостійності об'єкта управління щодо суб'єкта. Реординація ґрунтується на високому рівні соціальної активності об'єктів управління. Зокрема, такі відносини можуть проявлятися через підтримку підлеглими дій керівника або навпаки – через негативну оцінку його професійної діяльності. У цьому разі йдеться про ініціативні та реактивні реординаційні відносини [13, с. 28–29].

На думку іншого українського дослідника В. Авер'янова, «реординаційні відносини – це відносини, які виникають у процесі реалізації владних повноважень нижчим рівнем щодо вищого рівня в системі публічної влади. Він розглядає їх як реакцію на публічно-владний вплив [5, с. 90]. Учений виокремив реординаційні зв'язки в системі відносин між органами виконавчої влади з громадянами як підвладними об'єктами. Вони впливають з права останніх вимагати від органів виконавчої влади (в особі відповідальних суб'єктів) неухильно виконувати взяті на себе чіткі обов'язки щодо реалізації прав та свобод громадян. У разі таких порушень громадяни мають право адміністративно оскаржити неправомірні рішення та дії суб'єктів виконавчої влади й судового захисту. Такі реординаційні зв'язки дають змогу громадянам здійснювати певний контроль органів виконавчої влади щодо забезпечення прав та свобод, посилюючи тим самим їх відповідальність і стаючи свого роду «рівноправним» учасником стосунків з державою [5, с. 37].

Реординаційні зв'язки варто розглядати через призму складної системи впорядкованих соціальних взаємодій у процесі узгодження різних суспільних інтересів. Зворотні управлінські впливи об'єктів державного управління на суб'єкт добре ілюструють запровадження в практику концепції «людиноцентризму» з відповідною переорієнтацією управлінських органів на людину та її потреби. Реординаційні відносини (реординація), на думку українського вченого В. Бенедика, є своєрідною «відповіддю» на потреби щодо поєднання двох протилежних складників: «демократичних тенденцій і прагнень держави до виконання своїх зобов'язань стосовно забезпечення всіх прав і свобод громадян, з одного боку, та управлінського начала держави, яка забезпечує належне виконання законодавства та ефективну організацію державних процесів на всіх рівнях, – з іншого» [1, с. 103]. Тим самим в управлінську практику впроваджують нові демократичні підходи, які є абсолютно протилежними до тих, що впроваджувалися в колишній радянській системі з ідеєю домінування держави над людиною, де останній відводилася другорядна роль простого об'єкта, на який спрямовувався адміністративний примус та владно-розпорядчий вплив з боку державних органів.

Самі реординаційні зв'язки є досить специфічними, враховуючи управлінську суб'єктність місцевих органів виконавчої влади та організаційно-правові основи місцевого самоврядування. Наприклад, А. Крусян, аналізуючи взаємовідносини місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, виокремив три типи реординації: кореляційну, зворотне впорядкування та ініціативну [11, с. 14]. Чим вищий ступінь відповідності керівної системи керування, тим ефективніше здійснюється управління тією чи тією системою [4, с. 242].

Одним з обмежень, установлених для публічних службовців, а також низки інших осіб, зокрема тих, що надають публічні послуги громадянам, Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. [15] визначено обов'язком вживати заходи з недопущення виникнення конфлікту інтересів у їхній діяльності. В аспекті нашого дослідження відсутність чи послаблення реординаційних та субординаційних відносин може призвести до конфлікту інтересів у сфері публічних відносин. За відсутності протидії між сторонами цей конфлікт є переважно одностороннім. Український учений І. Пастух здійснив поділ конфліктів інтересів на види. За ступенем владності у відносинах між сторонами конфлікту він вирізняє субординаційні, які виникають у зв'язку з реалізацією повноважень керівник – підлеглий (наприклад, у разі прямого підпорядкування між близькими особами) та реординаційні виникнення яких зумовлені відсутністю відносин підпорядкування [14, с. 97].

**Висновки.** Отже, між структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування встановлюють стійкі горизонтальні, вертикальні, зворотні публічно-владні об'єктно-суб'єктні зв'язки, в основі яких лежать переважно делеговані повноваження. Управлінська взаємодія відбувається через координаційні, реординаційні та субординаційні управлінські зв'язки. Координацію як вид управлінської взаємодії можна розглядати як свого роду ресурс, використання якого залежить від рівня демократичності стосунків між виконавчими та самоврядними структурами, лідерського потенціалу акторів публічної політики тощо. Реординаційні відносини в процесі



владно-розпорядчої діяльності за наявності взаємних прав та обов'язків, активної вертикальної комунікації, можуть сприяти гнучкості як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій, їх швидкій адаптації до динамічних змін і проблем, співвідносності управлінської системи тим процесам, які вона покликана впорядковувати, досягненню більшій визначеності та прогнозованості поведінки керованих об'єктів. Ігнорування реординаційних зв'язків суб'єктом управління загрожує виникненню конфлікту інтересів, зниженню ефективності державного управління, його стійкості та динамізму. Перспективним у науковому плані є дослідження синергетичного ефекту від поєднання субординаційних, координаційних та реординаційних управлінських відносин у системі публічної політики на місцевому рівні.

#### Література:

1. Бенедик В. Реординаційні відносини в системі державного управління. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 5. С. 102–104. URL: [http://lsej.org.ua/5\\_2015/28.pdf](http://lsej.org.ua/5_2015/28.pdf) (дата звернення 21.07.2024).
2. Дерещ В. Правова природа координаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої влади. *Юридична Україна*. 2006. № 1. С. 18–22.
3. Дерещ В. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 190 с.
4. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол. : Ю. Ковбасюк (голова), К. Ващенко (заст. голови), Ю. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ, Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
5. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
6. Державне управління : словник-довідник / уклад.: В. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. Безносенко, І. Варзар, В. Князев та ін. ; за заг. ред. В. Князева, В. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
7. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб / за заг. ред. Н. Нижник, В. Олуйка. Львів : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. 352 с.
8. Завальна Ж. Щодо питання договірної регулювання відносин державного управління. *Часопис Київського ун-ту права*. 2009. № 2. С. 43–47.
9. Карабін Т. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. *Форум права*. 2012. № 1. С. 426–431.
10. Корж В., Міхаєва І. Форми взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними та іншими державними органами. *Державне управління та місцеве самоврядування* : тези VIII Міжнар. наук. конгресу, 27–28 березня 2008 р. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. С. 90–91.
11. Крусян А. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Одеська державна юридична академія. Одеса, 1999. 19 с.
12. Мінаєва І. Форми взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2010\\_1\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2010_1_33) (дата звернення 21.07.2024)
13. Нижник Н. Управлінець XXI століття: організатор чи термінатор. *Соціальна психологія*. 2005. № 5. С. 28–37.
14. Пастух І. Класифікація конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2019. Том 3. С. 94–98.
15. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
16. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення 21.07.2024).
17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.97 (із змінами внесеними згідно із Законом № 3603-IX від 23.02.2024). *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24, ст. 170.
18. Сандул Я. Управлінські зв'язки виконавчих органів місцевих рад з органами публічної влади. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 17 вересня 2018 р.) / за ред. Г. Ульянової. Одеса : Гельветика, 2018. С. 255–257.