

УДК 342.51:352/354

Ю. Война

ДІЯЛЬНІСТЬ КЕРІВНИКІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В МЕХАНІЗМІ “ПОДВІЙНОГО” ПІДПОРЯДКУВАННЯ

Досліджено питання “подвійного підпорядкування” при здійсненні повноважень керівниками територіальних органів виконавчої влади; адміністративно-територіальну реформу з урахуванням визначення чіткого механізму підпорядкування; механізм погоджень призначень керівників територіальних органів головою місцевої державної адміністрації та вплив останнього на його діяльність.

Ключові слова: керівник, орган виконавчої влади, підпорядкування, погодження, місцева адміністрація.

Керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади перебувають у “подвійному” підпорядкуванні керівнику вищого рівня в межах системи відповідних органів і голові місцевої державної адміністрації. Існування такого підпорядкування у системі органів виконавчої влади порушує єдність досягнення цілей всіма учасниками управлінських відносин, зумовлює ситуацію своєрідного “двовладдя” та ускладнює виконання покладених на них повноважень. З огляду на це, виникає потреба в чіткому розумінні механізму підпорядкованості керівників нижчого рівня керівникові вищого рівня відповідного органу та голові місцевої державної адміністрації.

Зазначене питання досліджували такі відомі науковці, як: В. Авер’янов, Н. Армаш, Д. Бахрах, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Токовенко, О. Янчук та інші.

Однак, незважаючи на наявність певної кількості наукових розробок та поглядів, на сьогодні залишається актуальним питання проведення дослідження діяльності керівників територіальних органів виконавчої влади, які перебувають у відносинах “подвійного” підпорядкування при розробці адміністративно-територіальної реформи. Оскільки особливості підпорядкування визначають і переважання в цій діяльності галузевих чи територіальних впливів.

Метою статті є дослідження “подвійного підпорядкування” при здійсненні керівниками територіальних органів виконавчої влади, покладених на них повноважень.

Так, у науковій літературі зазначається, що певним проявом відносин “подвійного” підпорядкування є відносини деяких управлінь та відділів місцевих державних адміністрацій (хоча вони і не є самостійними органами виконавчої влади) з такими місцевими державними адміністраціями та центральними органами виконавчої влади. Аналізуючи компетенційні (статусні) акти, можна зробити висновок, що в таких відносинах переважають відносини по горизонталі, оскільки відділи та управління насамперед є структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади також перебувають у “подвійному” підпорядкуванні. Але в таких відносинах, на відміну від вищерозглянутих, переважають відносини по вертикалі [1].

“Подвійне” підпорядкування виявляється у тому, що по вертикалі має забезпечуватися спеціалізоване управління, застосовуватися професійно-галузевий фактор, а по горизонталі – здійснюватися загальне керівництво з боку місцевого органу

виконавчої влади, що дає змогу врахувати місцеві етнічні, природні, кліматичні, економічні та інші чинники [2].

Також, існують різні точки зору щодо раціональності існування “подвійного” підпорядкування. Так, Міністерство праці та соціальної політики як суб’єкт опитування, що проводилося Світовим банком з метою виявлення характерних рис територіальних органів виконавчої влади, підпорядкованих центральним органам виконавчої влади, визначення оптимального розподілу повноважень (функцій) між ними, вважає, що “подвійне” підпорядкування територіальних органів міністерства заважає як самому міністерству, так і місцевим органам, оскільки не дозволяє здійснювати контроль за добором кадрів та їх освітнім рівнем, не повною мірою використовується кадровий резерв, сформований на керівництво регіону.

Окремі дослідники схвально оцінюють таку думку, оскільки вирішення проблеми “подвійного” підпорядкування дало б змогу створити компактну систему органів управління, здатну по-діловому вирішувати непередбачені або складні питання, що виникають у процесі управління.

При цьому, існує інша позиція щодо “подвійного” підпорядкування, яка полягає у тому, що застосування галузевого та територіального принципів підпорядкування окремо, переважний розвиток та відстоювання одного з них не можуть дати стабільних позитивних результатів. Тільки їх раціональне поєднання зможе забезпечити ефективність управлінської діяльності. Наголос робиться й на тому, що межі “подвійного” підпорядкування мають бути найоптимальнішими, щоб забезпечувати належну роботу, зокрема, відділів і управлінь місцевих державних адміністрацій, та можливість здійснювати контроль за їх діяльністю [3].

У літературі розглядається пропозиція посилити в “подвійному” підпорядкуванні підпорядкування по горизонталі. Наприклад, податкова адміністрація, районний відділ земельних ресурсів підпорядковуються по вертикалі відповідним органам вищого рівня виконавчої влади та по горизонталі – голові районної державної адміністрації. Відносини по вертикалі є переважними. Водночас районна державна адміністрація відповідає за всі питання життєдіяльності району, зокрема і за помилки землевпорядників та податківців. З огляду на це, практики висловлюють думку, що доцільно посилити саме підпорядкування по горизонталі, зокрема підпорядкування відділу земельних ресурсів і податківців адміністрації [4].

Тобто, аналізуючи різні підходи до питання “подвійного” підпорядкування, доцільно відзначити, що, з одного боку, наголошується на потребі збереження “подвійного” підпорядкування в системі органів виконавчої влади, а з іншого – акцентується увага на тому, що “подвійне” підпорядкування не дає можливості підвищити ефективність управління [5].

Необхідно зазначити, що Указом Президента України “Про деякі питання забезпечення здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями” № 542/2010 від 16.04.2010 р. [6] посилено вплив голів місцевих державних адміністрацій на діяльність керівників територіальних органів. Мета указу – посилення взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади у вирішенні питань добору і розстановки керівних кадрів у територіальних органах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, створення умов для забезпечення ефективного

виконання місцевими державними адміністраціями покладених на них Конституцією та законами України повноважень, недопущення дестабілізації соціально-економічного розвитку відповідних територій, запобігання порушенню прав і свобод людини та громадянина.

Повноваження міністра як керівника міністерства призначати за погодженням із головами відповідних місцевих державних адміністрацій та звільняти керівників територіальних органів міністерств закріплено в п. 10 ст. 8 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”.

Відповідно до зазначеного указу, Уряд повинен, по-перше, забезпечити безумовне виконання міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вимог законодавства щодо погодження з головами місцевих державних адміністрацій призначення та звільнення керівників територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, та притягнення в установленому порядку до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які допускають систематичне порушення таких вимог. І по-друге, розробити та затвердити порядок погодження з головами місцевих державних адміністрацій призначення та звільнення керівників територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, передбачивши, зокрема, терміни подання міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади на погодження голові місцевої державної адміністрації призначення, звільнення відповідного керівника, терміни для розгляду та надання головою місцевої державної адміністрації вмотивованої відмови погодити таке призначення, звільнення, терміни повідомлення головою обласної державної адміністрації про підтримку вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації погодити призначення, звільнення відповідного керівника.

Що стосується голів місцевих державних адміністрацій, то вони мають повідомляти Кабінету Міністрів України про факти порушення вимог законодавства щодо погодження з ними призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Якщо оцінити положення цього указу з позиції голів місцевих державних адміністрацій, то механізм погодження з ними призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади посилять їх владу на ввіреній території. Діяльність голови місцевої державної адміністрації є багатофункціональною на певній території. Діяльність керівника територіального органу є галузевою. Він підпорядковується голові місцевої державної адміністрації, так би мовити, “другорядно” і завжди може послатися на своє безпосереднє вище керівництво. Звісно, керівник територіального органу повинен скоординувати свою діяльність із місцевою державною адміністрацією та ефективно співпрацювати з нею. Однак на практиці така скоординованість та співпраця залежить

від низки чинників, зокрема від взаємовідносин між керівниками. Не виключається і вірогідність прийняття керівництвом центрального органу виконавчої влади та головою місцевої державної адміністрації актів, що в окремих положеннях не узгоджуються між собою чи їх одночасне виконання є досить складним. У цьому випадку керівник територіального органу надасть перевагу своєму безпосередньому керівництву в межах відповідної системи центрального органу виконавчої влади. Тому для того, щоб уникнути ймовірних конфліктів між керівниками місцевої державної адміністрації і територіального органу виконавчої влади, голова місцевої державної адміністрації повинен мати можливість впливу на вибір кандидата на посаду керівника територіального органу.

А щодо оцінки цього указу, то він формує залежність керівника одного на сьогодні самостійного місцевого органу виконавчої влади від керівника іншого самостійного місцевого органу виконавчої влади. Посилення владного впливу голів місцевих державних адміністрацій на відповідній території може одночасно призвести до послаблення вертикалі влади від центру на місце. Та й самі критерії такого погодження законодавством чітко не визначені, тому основну роль відіграватиме суб’єктивний фактор.

Як здається, було б достатньо керівникам центральних органів виконавчої влади звертати увагу керівників територіальних органів на важливість скоординувати діяльність із місцевою державною адміністрацією та ефективно співпрацювати з нею, наголошувати на тому, що це є обов’язком керівника територіального органу. Під час оцінки роботи керівника територіального органу керівництвом центрального органу виконавчої влади доцільно було б оцінювати стан взаємодії з місцевими державними адміністраціями, враховувати думку голови місцевої державної адміністрації з цього приводу, у разі необхідності – застосовувати заходи впливу до керівника територіального органу.

За умов наявності механізму погодження призначення та звільнення керівників територіальних органів виконавчої влади з головами місцевих державних адміністрацій, керівництву центрального органу виконавчої влади потрібно постійно контролювати питання взаємодії між керівником територіального органу і головою місцевої державної адміністрації, щоб не допустити фактичного перетворення територіального органу на структурний підрозділ місцевої державної адміністрації. Це повинні враховувати і голови місцевих державних адміністрацій та в процесі своєї діяльності не нехтувати самостійністю діяльності керівників територіальних органів.

Такий механізм взаємодії закріплений і у Законі України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 р. [7]. У Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України [8] щодо цього механізму зазначається наступне. На думку цього управління, необхідність погодження кандидатур керівників територіальних органів будь-якого міністерства з головами місцевих державних адміністрацій не є достатньо обґрунтованою. Адже причетність місцевих державних адміністрацій до кадрових призначень у системі відповідного міністерства безпосередньо не впливає з положень Конституції України і не передбачена Законом України “Про місцеві державні адміністрації”.

Ст. 31 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” передбачає інший механізм взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних органів міністерств [9]. Наприклад, голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних

органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь. Зазначене право не матиме сенсу, якщо голова місцевої адміністрації зможе порушувати питання про відповідність займаній посаді керівника територіального органу, кандидатуру якого він сам погодив.

Окрім того, у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України [10] міститься сумнів з точки зору організаційної доцільності припису про ситуацію, пов'язану з відмовою голови обласної адміністрації (або підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, міністр повинен внести на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицію про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника. Така згода може надаватися Урядом як колегіальним органом тільки на засіданнях, переважаність порядку денного якого є загальновідомою. До того ж, вимога погоджувати кандидатуру керівника територіального органу міністерства, за роботу якого міністр несе особисту відповідальність, досить складно поєднати із закріпленим принципом єдиноначальності. Відтак, Головне науково-експертне управління схвально не оцінює цей механізм.

Отже, у процесі подальшого здійснення адміністративної реформи на місцях необхідно врахувати результати вищевикладеного аналізу взаємодії голів місцевих державних адміністрацій та керівників територіальних органів.

Дійсно, основою пропозицій з реформування місцевих органів виконавчої влади мають бути зміни, що вже відбулися на центральному рівні з урахуванням того, що територіальний орган – це своєрідна “проекція” центрального органу виконавчої влади в регіоні.

Література

1. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини [Текст] : монографія / В. А. Дерещ. — К. : ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2007. — С. 122, 123.
2. Коваль Л. Адміністративне право України [Текст] / Л. Коваль. — К. : Основи, 1994. — С. 38.
3. Соловйова О. М. Організаційно-правові засади формування та діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації [Текст] : автореф. дис. . . . канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Соловйова ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Х. : [б. в.], 2004. — С. 13.
4. Петрусенко М. Авторитет влади залежить від дій конкретних людей / М. Петрусенко // Урядовий кур’єр [Текст]. — 2005. — № 31. — С. 5.
5. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини... — С. 123, 124.
6. Про деякі питання забезпечення здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями : Указ Президента України № 542/2010 від 16.04.2010 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2010. — № 15. — С. 8. — Ст. 517.
7. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України № 3166-V від 17.03.2011 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
8. Висновок Головного науково-експертного управління від 14.02.2011 р. на проект Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” № 8055 від 02.02.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 1999. — № 18. — С. 3.

10. Висновок Головного науково-експертного управління від 14.02.2011 р. на проект Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” № 8055 від 02.02.2011 р. ...

Yu. Voina

**THE ACTIVITY OF THE HEADS OF TERRITORIAL BODIES
OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE MECHANISM
OF “DOUBLE” SUBORDINATION**

The question of “double subordination” in the exercise of powers of heads of territorial bodies of executive authorities is researched, administrative and territorial reform, taking into account the definition of a clear mechanism of subordination, coordination mechanism of appointments of heads of territorial bodies on the position of head of local state administration and its impact on its activity are considered.

Key words: head, executive authority, subordination, approval, local administration.