УДК [342.6:35.075.31:005](477)

***Серегин С.М.,***

директор Днепропетровский региональный институт государственного управления, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины; доктор наук государственного управления, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины (Украина, г. Днепропетровск)

***Войная Ю.В.,***

главный специалист отдела государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество регистрационной службы Главного управления юстиции в Днепропетровской области (Украина, г. Днепропетровск)

# ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В МЕХАНИЗМЕ «ДВОЙНОГО» ПОДЧИНЕНИЯ

*Исследуется вопрос «двойного подчинения» при осуществлении полномочий руководителями территориальных органов исполнительной власти. Определяется механизм подчинения руководителей территориальных органов исполнительной власти вышестоящему руководителю в рамках системы соответствующих органов и главе местной государственной администрации при проведении административно-территориальной реформы. Рассматривается согласование назначения и увольнения руководителей территориальных органов исполнительной власти председателями местных государственных администраций и влияние последних на деятельность территориальных органов власти.*

*Ключевые слова: руководитель, орган исполнительной власти, подчинения, согласования, местная государственная администрация.*

Руководители территориальных органов центральных органов исполнительной власти находятся в «двойном» подчинении – вышестоящему руководителю в рамках системы соответствующих органов и главе местной государственной администрации. Существование такого подчинения в системе органов исполнительной власти нарушает единство достижения целей всеми участниками управленческих отношений, порождает ситуацию своеобразного «двоевластия» и затрудняет выполнение возложенных на них полномочий. В связи с этим возникает необходимость в четком понимании механизма подчиненности руководителей низшего уровня вышестоящему руководителю соответствующего органа и главе местной государственной администрации.

Данный вопрос исследовали такие известные ученые, как В.Б. Аверьянов, Н.А. Армаш, Д.Н. Бахрах, Н.Р. Нижник, А.Ю. Оболенский, В.В. Токовенко, А.Ю. Янчук и др.

Несмотря на наличие определенного количества научных взглядов и разработок по этой тематике, сегодня остается актуаль-

ным вопрос проведения исследований деятельности руководителей территориальных органов исполнительной власти, которые находятся в отношениях «двойного» подчинения при проведении административно-территориальной реформы, поскольку особенности подчинения определяют преобладание в этой деятельности отраслевых или территориальных воздействий.

Целью статьи является исследование «двойного подчинения» при осуществлении руководителями территориальных органов исполнительной власти возложенных на них полномочий.

В научной литературе отмечается, что определенным проявлением отношений «двойного» подчинения являются отношения некоторых управлений и отделов местных государственных администраций (хотя они и не являются самостоятельными органами исполнительной власти) с такими местными государственными администрациями и центральными органами исполнительной власти. Анализируя компетенционные (статусные) акты, можно сделать вывод, что в таких отношениях преобладают отношения по горизонтали, так как отделы и управления прежде всего являются структурными подразделениями местных государственных администраций. Территориальные органы центральных органов исполнительной власти также находятся в «двойном» подчинении. Но в таких отношениях, в отличие от вышерассмотренных, преобладают отношения по вертикали [5, с. 122 – 123].

«Двойное» подчинение выражается в том, что по вертикали должно обеспечиваться специализированное управление, применяться профессионально-отраслевой фактор, а по горизонтали – осуществляться общее руководство со стороны местного органа исполнительной власти, которое позволяет учитывать местные этнические, природные, климатические, экономические и другие факторы [6, с. 38].

Также существуют различные точки зрения относительно рациональности существования «двойного» подчинения. Так, с целью выявления характерных черт территориальных органов исполнительной власти, подчиненных центральным органам исполнительной власти, определения оптимального распределения полномочий (функций) между ними Всемирным банком проводился опрос, субъектом которого являлось Министерство труда и социальной политики. По мнению Министерства труда и социальной политики, «двойное» подчинение территориальных органов министерства мешает как самому министерству, так и местным органам, поскольку не позволяет осуществлять надлежащий контроль подбора кадров и их образовательного уровня.

Отдельные исследователи одобрительно оценивают такую точку зрения, поскольку решение проблемы «двойного» подчинения позволило создать компактную систему органов управления, способную по-деловому решать непредвиденные или сложные вопросы, возникающие в процессе управления.

При этом существует другая позиция относительно «двойного» подчинения, которая заключается в том, что применение отраслевого и территориального принципов подчинения отдельно, преимущественное развитие и отстаивание одного из них не могут дать стабильных положительных результатов. Только их рациональное сочетание сможет обеспечить эффективность управленческой деятельности. Упор делается на том, что границы «двойного» подчинения должны быть оптимальными, чтобы обеспечивать надлежащую работу, в частности, отделов и управлений местных государственных администраций и иметь возможность осуществлять контроль их деятельности [8, с. 13].

В литературе рассматривается предложение усилить в «двойном» подчинении подчинение по горизонтали. Например, налоговая администрация, районный отдел земельных ресурсов подчиняются по вертикали соответствующим вышестоящим органам исполнительной власти и по горизонтали – председателю районной государственной администрации. Отношения по вертикали являются преобладающими. В то же время районная государственная администрация отвечает за все вопросы жизнедеятельности района, в том числе и за ошибки землеустроителей и налогови-

ков. В связи с этим практики высказывают мнение, что целесообразно усилить именно подчинение по горизонтали, в частности подчинение отдела земельных ресурсов и налоговиков администрации [7, с. 5].

Таким образом, при анализе различных подходов к вопросу «двойного» подчинения, с одной стороны, отмечается необходимость сохранения «двойного» подчинения в системе органов исполнительной власти, а с другой — акцентируется внимание на том, что «двойное» подчинение не позволяет повысить эффективность управления [5, с. 123—124].

Необходимо сообщить, что приказом Президента Украины «О некоторых вопросах обеспечения осуществления полномочий местными государственными администрациями» № 542/2010 от 16 апреля 2010 года [3] усилено влияние председателей местных государственных администраций на деятельность руководителей территориальных органов. Цель приказа — усиление взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти в решении вопросов подбора и расстановки руководящих кадров в территориальных органах министерств, других центральных органов исполнительной власти, правительственных органов государственного управления, на предприятиях, в учреждениях и организациях, которые принадлежат к сфере управления таких министерств, других центральных органов исполнительной власти, создание условий для обеспечения эффективного выполнения местными государственными администрациями возложенных на них Конституцией и законами Украины полномочий, недопущения дестабилизации социально-экономического развития на соответствующих территориях, предотвращения нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Согласно приказу Президента Правительство должно, во-первых, обеспечить выполнение министерствами, другими центральными органами исполнительной власти требования законодательства относительно согласования с главами местных государственных администраций назначения и увольнения руководителей территориальных органов министерств, других центральных органов исполнительной власти, правительственных органов государственного управления, руководителей предприятий, учреждений, организаций, принадлежащих к сфере управления министерств, других центральных органов исполнительной власти, и привлечения в установленном порядке к дисциплинарной ответственности должностных лиц, допускающих систематическое нарушение таких требований. Во-вторых, разработать и утвердить порядок согласования с главами местных государственных администраций назначения и увольнения руководителей территориальных органов министерств, других центральных органов исполнительной власти, правительственных органов государственного управления, руководителей предприятий, учреждений, организаций, принадлежащих к сфере управления министерств, других центральных органов исполнительной власти, предусмотрев, в частности, сроки подачи министерством, другим центральным органом исполнительной власти на согласование председателю местной государственной администрации назначения, увольнения соответствующего руководителя, сроки для рассмотрения и предоставления председателем местной государственной администрации мотивированного отказа согласовать такое назначение, увольнение, сроки уведомления председателем областного государственной администрации о поддержке мотивированного отказа председателя районной государственной администрации согласовать назначение, увольнение соответствующего руководителя.

Что касается глав местных государственных администраций, то они должны сообщать Кабинету Министров Украины о фактах нарушения требований законодательства по согласованию с ними назначения на должности и увольнения с должностей руководителей территориальных органов министерств, других центральных органов исполнительной власти, правительственных органов государственного управления, руководителей предприятий, учреждений, организаций, принадлежащих к сфере управления министерств, других центральных органов исполнительной власти.

Вместе с этим приказом Президента Украины «О мерах по обеспечению осуществления местными государственными администрациями исполнительной власти на соответствующей территории» № 307/2013 от 24 мая 2013 года [4] усилена ответственность местных государственных администраций за совершение исполнительной власти на соответствующей территории.

Так, главы местных государственных администраций должны соблюдать установленные сроки рассмотрения вопросов о согласовании назначения на должности руководителей территориальных органов центральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций, относящихся к сфере управления министерств и других центральных органов исполнительной власти, увольнения с должностей руководителей таких предприятий, учреждений и организаций и рассматривать вопрос о предварительном согласовании увольнения с должностей руководителей территориальных органов центральных органов исполнительной власти, назначения на должности и увольнения с должностей их заместителей, руководителей структурных подразделений территориальных органов центральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию полномочий других центральных органов исполнительной власти, и их заместителей в двухнедельный срок.

Также на председателей местных государственных администраций возложена обязанность ввести практику:

— регулярного заслушивания коллегиями местных государственных администраций информации о работе территориальных органов центральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений, обеспечивающих реализацию полномочий других центральных органов исполнительной власти, о работе предприятий, учреждений и организаций, принадлежащих к сфере управления центральных органов исполнительной власти; разработке и внесении в установленном порядке по результатам таких слушаний предложений относительно совершенствования деятельности территориальных органов центральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений, взаимодействия таких органов, подразделений, предприятий, учреждений и организаций с местными государственными администрациями;

— рассмотрения коллегиями местных государственных администраций вопросов о соответствии занимаемой должности руководителей, других работников территориальных органов центральных органов исполнительной власти, руководителей предприятий, учреждений и организаций, принадлежащих к сфере управления центральных органов исполнительной власти, и возбуждения председателями местных государственных администраций в установленном порядке мотивированных вопросов по этому поводу на основании принятых коллегией решений.

Согласно приказу Президента Украины «О мерах по обеспечению осуществления местными государственными администрациями исполнительной власти на соответствующей территории» № 307/2013 от 24 мая 2013 года министры, другие руководители центральных органов исполнительной власти должны:

1) определять приоритеты работы территориальных органов министерств, других центральных органов исполнительной власти, в том числе территориальных органов министерств, других центральных органов исполнительной власти, образованных как структурные подразделения аппаратов министерств (далее — территориальные органы центральных органов исполнительной власти), структурных подразделений территориальных органов центральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию полномочий других центральных органов исполнительной власти, утверждать планы работы таких территориальных органов, структурных подразделений по предварительному письменному согласованию с председателями соответствующих местных государственных администраций;

2) обеспечивать:

— предоставление министерствами, центральными органами исполнительной

власти, их территориальными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, которые принадлежат к сфере управления министерств и других центральных органов исполнительной власти, информации местным государственным администрациям, необходимой для осуществления местными государственными администрациями возложенного на них государственного контроля;

— выполнение распоряжений глав местных государственных администраций, принятых в пределах их компетенции, соответствующими территориальными органами центральных органов исполнительной власти, предприятиями, учреждениями и организациями, которые принадлежат к сфере управления министерств и других центральных органов исполнительной власти;

— опубликование объявлений о проведении конкурсов на замещение должностей в территориальных органах центральных органов исполнительной власти в местных средствах массовой информации;

3) не допускать:

— нарушения требований законодательства по согласованию с главами местных государственных администраций назначения на должности руководителей территориальных органов центральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций, относящихся к сфере управления министерств и других центральных органов исполнительной власти, увольнения с должностей руководителей таких предприятий, учреждений, организаций и осуществления таких назначений, увольнений без получения согласования глав местных государственных администраций;

— фактов игнорирования мотивированных представлений председателей местных государственных администраций о соответствии занимаемой должности руководителей, других работников территориальных органов центральных органов исполнительной власти, руководителей предприятий, учреждений и организаций, относящихся к сфере управления министерств и других центральных органов исполнительной власти;

— назначений исполняющих обязанности, временно исполняющих обязанности, возложения исполнения обязанностей, временного исполнения обязанностей руководителей территориальных органов центральных органов исполнительной власти, руководителей структурных подразделений территориальных органов центральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию полномочий других центральных органов исполнительной власти, в случае, если такие должности вакантны;

4) предварительно согласовывать увольнения с должностей руководителей территориальных органов центральных органов исполнительной власти, назначения на должности и увольнения с должностей их заместителей, руководителей структурных подразделений территориальных органов центральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию полномочий других центральных органов исполнительной власти и их заместителей с председателями соответствующих местных государственных администраций и не допускать увольнения с должностей, осуществления указанных назначений на должности без получения таких согласований;

5) осуществлять согласование назначения на должности, увольнения с должностей в отношении руководителей территориальных органов центральных органов исполнительной власти, созданные в городах областного значения и как межрегиональные (полномочия которых распространяются на несколько административно-территориальных единиц) территориальные органы, с председателями областных государственных администраций.

Если оценить положение этих указов с позиции глав местных государственных администраций, то механизм согласования с ними назначения на должности и увольнения с должностей руководителей территориальных органов министерств, других центральных органов исполнительной власти, правительственных органов государственного управления, руководителей предприятий, учреждений, организаций, принадлежащих к сфере управления министерств, усилит их власть

на вверенной территории. Деятельность председателя местной государственной администрации является многофункциональной на определенной территории. Деятельность руководителя территориального органа является отраслевой. Он подчиняется председателю местной государственной администрации, так сказать, «второстепенно» и всегда может сослаться на свое непосредственное высшее руководство. Конечно, руководитель территориального органа должен координировать свою деятельность с местной государственной администрацией и эффективно сотрудничать с ней. Но на практике такие координация и сотрудничество зависят от ряда факторов, в частности от взаимоотношений между руководителями. Не исключается и вероятность принятия руководством центрального органа исполнительной власти и главой местной государственной администрации актов, которые в отдельных положениях не согласуются между собой или их одновременное выполнение является достаточно сложным. В этом случае руководитель территориального органа предоставит преимущество своему непосредственному руководству в пределах соответствующей системы центрального органа исполнительной власти. Поэтому для того, чтобы избежать возможных конфликтов между руководителями местной государственной администрации и территориального органа исполнительной власти, глава местной государственной администрации должен иметь возможность влиять на выбор кандидата на должность руководителя территориального органа.

Необходимо отметить, что, рассматривая положения вышеуказанных указов со стороны руководителей территориальных органов, становится ясно, что они формируют зависимость руководителя одного самостоятельного местного органа исполнительной власти от руководителя другого самостоятельного местного органа исполнительной власти. Усиление властного влияния глав местных государственных администраций на соответствующей территории может одновременно привести к ослаблению вертикали власти центра на местах. Да и сами критерии такого согласования законодательством четко не определены, поэтому основную роль будет играть субъективный фактор.

Таким образом, на сегодня механизм согласования назначения и увольнения руководителей территориальных органов исполнительной власти с главами местных государственных администраций остается недостаточно отлаженным. Поэтому руководители центрального органа исполнительной власти должны постоянно контролировать вопросы взаимодействия между руководителем территориального органа и главой местной государственной администрации, чтобы не допустить фактического преобразования территориального органа в структурное подразделение местной государственной администрации. Это должны учитывать главы местных государственных администраций и в процессе своей деятельности не пренебрегать самостоятельностью деятельности руководителей территориальных органов. Итак, в процессе дальнейшего внедрения административной реформы на местах необходимо четко координировать взаимодействие председателей местных государственных администраций и руководителей территориальных органов.

**Библиографический список**

1. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 18. — Стор. 3.

2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-V від 17.03.2011 р. // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 66.

3. Про деякі питання забезпечення здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями: Указ Президента України № 542/2010 від 16.04.2010 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 15. — Стор. 8.

4. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території: Указ Президента України № 307/2013 від 24.05.2013 р. // Офіційний вісник України. — 2013. — № 40. — стор. 9.

5. Дерець В.А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини. Монографія / В.А. Дерець. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. — 180 с.

6. Коваль Л. Адміністративне право України / Л. Коваль. — К.: Основи, 1994. — 154 с.

7. Петрусенко М. Авторитет влади залежить від дій конкретних людей // Урядовий кур'єр. — 2005. — № 31. — С. 5.

8. Соловйова О.М. Організаційно-правові засади формування та діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — 19 с.

**Bibliography**

1. On local state administrations: The Law of Ukraine №586-XIV, 09.04.1999 // Official Bulletin of Ukraine. — 1999. — № 18. — page. 3.

2. On the central authorities: The Law of Ukraine № 3166-V, 17.03.2011 // Governmental Courier. — 2011. — №66.

3. On some issues of implementation of local state administrations: Decree of the President of Ukraine №542/2010, 16.04.2010 // Official Bulletin of Ukraine. — 2010. — № 15. — page. 8.

4. On measures to ensure the implementation of local state administrations executive authority in the territory concerned: Decree of the President of Ukraine № 307/2013, 24.05.2013 // Official Bulletin of Ukraine. — 2013. — № 40. — page. 9.

5. Derets V. Executive power bodies of Ukraine and management relations. Monograph / V. Derets. — K. TOV «Publishers «Legal opinion», 2007. — 180 p.

6. Koval L. Administrative law Ukraine / L. Koval. — K.: Foundations, 1994. — 154 p.

7. Petrusenko M. The authority of government depends on the actions of specific people // Governmental Courier. — 2005. — № 31. — p. 5.

8. Solovyova O. The organizational principles of the formation and activities of departments and offices of local administration: abstract. dis.... cand. legal. science: 12.00.07 / National law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise. — H., 2004. — 19 p.

**Seregin S.M.**, e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Director of Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Doctor of Science Public Administration, professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine (Ukraine, Dnepropetrovsk)
**Voinaya Y.W.,** e-mail: voina111@i.ua
Chief specialist of the state registration of rights in rem in immovable property registration service of the Main Department of Justice in the Dnipropetrovsk region (Ukraine, Dnepropetrovsk)

**THE ACTIVITIES OF THE HEADS OF TERRITORIAL BODIES OF THE EXECUTIVE POWER IN THE MECHANISM OF DOUBLE SUBORDINATION**

We study the problem of "dual subordination" in exercising the powers of the executive heads of the territorial government. A mechanism under the head of the territorial executive authorities superiors within the relevant authorities and the head of the local public administration during the administrative- territorial reform. We consider approval of appointment and dismissal of the heads of territorial bodies of the executive power of local state administrations and the influence of the latter on the activities of the territorial government.

Key words: head, body of executive power, subordination, coordination, local state administration.