



Ю.З. ТОРОХТІЙ

*Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування
Академії правових наук України*

УДК 342.553:342.25

ФОРМИ І МЕТОДИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Узагальнено досвід взаємодії місцевих держадміністрацій з органами місцевого самоврядування, накопичений у різних регіонах України; зроблено висновок, що у перспективі розвиток взаємовідносин місцевих органів влади та управління полягатиме в поступовому переході від наявної сьогодні агентської моделі до взаємозалежності, а потім - до партнерства.

Організація системи управління, що існує зараз в Україні, базується на двох центрах публічної влади - місцевих державних адміністраціях і місцевому самоврядуванні, і діалектично поєднує в собі дві протилежності: прагнення до абсолютизації влади й необхідність пошуку механізмів співпраці у процесі вирішення нагальних проблем розвитку територій. Першу особливість зумовлено різною (державною й муніципальною) природою названих центрів публічної влади й відсутністю чітких механізмів розподілу державних та самоврядних управлінських послуг. Другу пов'язано з тим, що обидва центри публічної влади є відповідальними перед місцевими жителями, і це примушує їх шукати певних форм і методів співпраці.

Зміст та основні моделі взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування досліджувалися багатьма вітчизняними науковцями, зокрема А.Р. Крусян, В.В. Мамоною, О.І. Сушинським та ін. Однак розмаїття форм і методів взаємодії між органами публічної влади на місцях досі не отримало належного висвітлення. Тому завданням даної статті є узагальнення й систематизація того багатогранного досвіду взаємодії між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, який накопичений протягом останніх років у різних регіонах України.

Як справедливо зазначає В.В. Мамонова, методологія взаємовідносин місцевих органів влади й управління може базуватися на одній із трьох моделей: партнерській, взаємозалежності чи агентській [1]. У межах цих моделей взаємовідносини місцевих органів влади та управління можуть виявитися в різних формах, основними з яких є субординація, координація і реординація. Ці форми взаємовідносин присутні в усіх моделях, однак домінує тільки одна (у партнерстві - координація, в агентській моделі - субординація, у моделі взаємозалежності - реординація).

Як показують проведені дослідження, зараз має місце агентська модель взаємодії місцевих органів влади й управління на рівні області та району. Однак у перспективі еволюційний процес розвитку взаємовідносин міс-

цевих органів влади та управління полягатиме в поступовому переході від агентської моделі до моделі взаємозалежності, а потім - до партнерства як найбільш ефективної та дієвої. Передовий досвід функціонування місцевих органів влади у багатьох регіонах України дає підстави стверджувати, що вже сьогодні відбувається формування партнерських взаємовідносин між ними. Так, у районах діють консультативно-дорадчі органи - постійно діючі наради при голові райдержадміністрації, до яких входять селищні й сільські голови, голова районної ради, міські голови міст районного значення. Взаємодія місцевих органів влади та управління знаходить відбиття у спільній праці з підготовки і проведення сесій обласних і районних рад, нарад з різноманітних питань місцевого розвитку, засідань депутатських постійних комісій, на яких, поруч із питаннями, ініційованими депутатами, значне місце посідають питання, внесені на розгляд державними адміністраціями та їх структурно-функціональними підрозділами.

Конкретні форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, як цілком обґрунтовано зазначає А.Р. Крусян, мають організаційний характер і можуть бути розподілені на три основні групи за видами взаємодії: координаційні, субординаційні та реординаційні [2]. Водночас не можна погодитися з її висновком, нібито практика здійснення цих форм не відрізняється розмаїттям або взагалі відсутня. Навпаки, практика взаємодії між місцевими держадміністраціями і місцевим самоврядуванням на рівні областей і районів характеризується багатоманітністю форм і методів. Більше того, розмаїття і, що головне, ефективність їх застосування зростає разом з накопиченням досвіду муніципального управління. Позитивний досвід у даній сфері накопичений у різних регіонах України, він відображає особливості конкретного регіону і свідчить про високий ступінь громадянської активності на місцях.

Зокрема, аналіз економічного, соціального й культурного розвитку територіальних громад сіл та міст район-

ного значення, врахування, наприклад, специфіки розвитку економічної та соціально-культурної інфраструктури Лохвицького району Полтавської області, привів керівництво району до висновку, що розвиток поняття "спільні інтереси" територіальних громад" повинен йти не через об'єкти спільної власності, а через забезпечення відповідного рівня соціально-культурних послуг [3]. При цьому спільні інтереси територіальних громад визначалися як перелік життєво необхідних соціальних і культурних послуг, які територіальні громади сіл, селищ і міст не можуть забезпечити самостійно або забезпечення яких у межах однієї територіальної громади є нераціональним з точки зору витрачання фінансових ресурсів. Названі вище підходи стали теоретичною базою для розроблення в Лохвицькому районі "Спільної програми соціального і культурного розвитку" на бюджетний рік. Характерною рисою названої програми, на відміну від традиційних програм економічного і соціального розвитку регіону, є те, що її фінансування проводиться виключно за рахунок коштів, які Бюджетним кодексом України віднесені до доходів (а відповідно, й видатків), на які не нараховуються міжбюджетні трансферти. Основними принципами формування такої програми є: законність, добровільність, максимальне врахування інтересів усіх територіальних громад району, гласність.

Яскравим прикладом використання такої форми взаємодії державних та самоврядних структур у процесі управління регіональним розвитком, як партнерство, є створення Харківської інвестиційної ради, яка, у свою чергу, є органом управління спеціальним режимом інвестиційної діяльності на території міста Харкова. Рада заснована Харківською обласною державною адміністрацією та виконавчим комітетом Харківської міської ради. Її очолюють співголови - відповідно, голова облдержадміністрації та міський голова. У діяльності Ради також беруть участь керівники митної та податкової служб у Харківській області, народні депутати України та міської ради, керівники громадських організацій, науковці, спеціалісти та ін. Рада виконує функції не лише органу, який приймає рішення щодо затвердження того чи іншого інвестиційного проекту до реалізації (відповідно до Переліку пріоритетних видів економічної діяльності, для яких Постановою Кабінету Міністрів України встановлений спеціальний режим інвестування), а також органу, який координує діяльність усіх суб'єктів міського товариства з метою активізації інвестиційного процесу в регіоні та поліпшення його параметрів.

Плідність такої форми партнерства між місцевою держадміністрацією та місцевим самоврядуванням підтверджується результатами функціонування спеціального режиму інвестиційної діяльності в м. Харкові. Так, станом на 1 березня 2002 р. кількість зареєстрованих Радою з питань спеціального режиму інвестиційної діяльності на території міста Харкова інвестиційних проектів становила 52, а їх загальна вартість - 173,8 млн. дол. США, інвестиційні угоди було укладено 345 підприємс-

твами [4].

У Харківській області накопичено позитивний досвід взаємодії місцевих органів влади і в соціальній сфері. Згідно з тими повноваженнями, що їх мають органи місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення, об'єднуючим органом на місцевому рівні в стосунках між суб'єктами соціального захисту виступає Обласна координаційна рада з питань соціальної політики. Оскільки членами цієї ради є представники всіх державних структур (у тому числі обласної та районних держадміністрацій), органів місцевого самоврядування всіх рівнів та громадських організацій, від яких залежить виконання соціальних програм, сама вона визначає напрямки надання медичних а соціальних послуг населенню й об'єднує зусилля для його соціального захисту [5].

Плідна практика спільних дій райдержадміністрації та районної ради склалася в Дергачівському та Краснокутському районах Харківської області, де практично всі сесії районної ради, наради і колегії райдержадміністрації, сходи громадян, єдині дні інформування населення, інші заходи районного значення проходять за участі як голови райдержадміністрації, так і голови районної ради, або їх заступників. Розробляються і реалізуються цільові програми спільної роботи райдержадміністрацій і органів місцевого самоврядування, узгоджено вирішуються проблемні питання районного життя.

У райдержадміністрації Карлівського району Полтавської області питання прийняття стратегічних управлінських рішень всебічно і ґрунтовно вивчаються й обговорюються на колегіях адміністрації та рекомендуються для прийняття розпоряджень і рішень сесії. Таке вивчення питання практично виключає прийняття неефективних і непродуманих рішень. На науково-практичних семінарах, які проводять спільно адміністрація, районна рада, управління сільського господарства із запрошенням провідних науковців Полтавської державної аграрної академії, розглядаються і вивчаються питання науково обґрунтованого впровадження у виробництво прийнятих рішень, надаються методичні рекомендації. На сесії районної ради щорічно затверджується (після ґрунтовного вивчення й обговорення на колегії адміністрації і в галузевих комісіях районної ради) Програма соціально-економічного розвитку району на рік. Виконання Програми періодично контролюється на апаратних нарадах у голови райдержадміністрації, її колегіях, засіданнях постійних комісій районної ради [6].

Як відзначає О.Ткаченко, спираючись на закони, багатьом радам вже вдалося помітно посилити контроль за діяльністю виконавчих органів, а районні та обласні ради посилили вимоги до державних адміністрацій щодо виконання програм соціально-економічного розвитку, екологічних програм, місцевих бюджетів, заходів щодо соціального захисту населення тощо. Зокрема, Херсонська обласна рада в основу формування бюджету покладала розроблені спеціалістами паспорти його реальних доходів і необхідних видатків, що дає можливість збільшити

обсяги доходів. Рішенням ради впроваджено регулярний контроль за надходженням бюджетних коштів і їх пропорційним розподілом. Лише з відома обласної ради здійснюється витрачання коштів резервного фонду [7].

Відповідно до затвердженого головою Херсонської обласної державної адміністрації системи організаційних заходів щодо удосконалення управлінської діяльності та взаємодії між обласною та районними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування в області традиційними стали щорічні звіти голів обласної, районних державних адміністрацій та рад про виконання річних програм соціально-економічного розвитку області, району на спільних засіданнях колегії та сесіях. З метою організації широкого та глибокого обговорення, внесення пропозицій щодо поліпшення роботи спільні доповіді голів заздалегідь друкуються на сторінках обласних та районних газет.

На порядку денному стоїть питання про забезпечення гласності, прозорості для громадськості таких форм взаємодії. Одним із способів забезпечення поінформованості громадськості про те, як місцеві держадміністрації спільно з органами місцевого самоврядування вирішують злободенні питання суспільного життя, є залучення засобів масової інформації до висвітлення відповідних заходів. Так, спільне засідання колегії Вінницької облдержадміністрації, президії обласної ради та президії ради федерації профспілок, на якому підбивалися підсумки соціально-економічного розвитку області за 2002 рік та визначалися завдання на рік нинішній, транслювалося на обласних теле- і радіоканалах. Окрім того, у селекторних студіях на місцях перебували депутати, керівники і спеціалісти [8]. Започаткована форма має підвищити відповідальність державних службовців, активізувати громадськість, дасть можливість усім жителям області знати, які завдання отримали посадовці і простежити за їх виконанням.

Цікавим у сфері поліпшення взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є також досвід Луганської області, де ось уже декілька років ефективно діє рада регіонів, до складу якої входять міські голови, голови районних рад та райдержадміністрацій. Засідання проводиться раз на квартал. Як правило, до порядку денного роботи ради вноситься одне питання, яке на ту пору є найактуальнішим для області. Розглядається воно в практичній площині, на прикладі якогось району чи міста. Якісна відмінність цієї форми роботи полягає саме у її прикладному характері - на засіданні оприлюднюється і досліджується вже накопичений досвід певного керівника у вирішенні проблем свого міста, району. Неформальне спілкування з громадянами, ознайомлення з досягненнями районів у вирішенні тих чи інших проблем, результативний контроль за виконанням прийнятих рішень стали для Луганської області дієвим інструментом реалізації регіональної політики.

У Тернопільській області ввійшло в практику прове-

дення спільних засідань колегій обласної державної адміністрації та президії обласної ради, на яких обговорюються актуальні питання місцевого життя. Зокрема, в минулому році на таких засіданнях розглянуто питання про стан роботи правління облспоживспілки по забезпеченню торговельного обслуговування населення, попередні підсумки виконання програми соціально-економічного розвитку області за I півріччя тощо. Подібні засідання регулярно проводяться й на рівні районів (так, у Гусятинському районі протягом 2000-2001 років проведено 7 спільних засідань колегій райдержадміністрації та президії районної ради) [9]. Місцеві органи виконавчої влади і органів місцевого самоврядування Тернопільської області спільно організовують огляди, рейди-перевірки стану виконання сільськогосподарських робіт, благоустрою населених пунктів, підготовки до роботи народного господарства і соціальної сфери в осінньо-зимовий період тощо. Результати цих оглядів обговорюються на розширених нарадах керівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, промислових і сільськогосподарських підприємств та організацій, установ соціальної сфери, на яких виробляються відповідні пропозиції та рекомендації щодо поліпшення стану справ на відповідних ділянках роботи.

Важливе значення у справі налагодження конструктивної взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими держадміністраціями мають наради-семінари, семінари-практикуми, які дають змогу депутатам місцевих рад, муніципальним службовцям ознайомитися й перейняти прогресивні форми і методи співпраці в органах виконавчої влади. Наприклад, у лютому 2003 р. протягом трьох днів на Одещині тривала всеукраїнська нарада-семінар "Практика вирішення обласними радами спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст", організована Верховною Радою України та Одеською обласною радою. Учасники зібрання ознайомилися з досвідом і практикою роботи Авангардівської селищної, Овідіопольської районної, Іллічівської міської та Одеської обласної рад, відвідали об'єкти соціально-культурної сфери, окремі промислові підприємства області, пересвідчившись у тих здобутках, які були зроблені органами місцевого самоврядування області за участі і підтримки обласної та районних держадміністрацій [10].

У Дніпропетровській області накопичено позитивний досвід проведення обласних семінарів-практикумів за участю керівництва органів місцевого самоврядування, райдержадміністрацій, керівників управлінь і відділів. Так, з урахуванням того, що виконком Дніпродзержинської міської ради має значний досвід роботи із соціального захисту дітей-сиріт та дітей, які залишились без батьківського піклування, інвалідів, ветеранів війни і праці, інших верств населення, за пропозицією облдержадміністрації 22 жовтня 2002 р. у м. Дніпродзержинську було проведено обласний семінар-практикум з означеного питання. У цьому семінарі брали участь заступ-

ники міських голів, заступники голів райдержадміністрацій, керівники управлінь, відділів праці та соціального захисту населення, освіти і науки усіх міст і районів Дніпропетровської області (загалом понад 100 учасників). Учасники семінару ознайомилися з об'єктами соціально-гуманітарної сфери м. Дніпродзержинська, вислухали доповіді міського голови, працівників виконавчих органів Дніпродзержинської міської ради, фахівців у галузі соціального захисту населення, отримали необхідну інформацію щодо запровадження передового досвіду у своїх територіальних одиницях.

Органи місцевого самоврядування м. Дніпродзержинська як міста обласного підпорядкування працюють у тісному зв'язку з Дніпропетровською обласною держадміністрацією. Серед широкого кола форм співпраці органів публічної влади у м. Дніпродзержинську відзначимо проведення засідань міської економічної ради із запрошенням представників виконкому Дніпродзержинської міської ради і Головного управління економіки Дніпропетровської обласної держадміністрації. Такі засідання дають змогу вирішити найбільш складні проблеми економічного зростання міста із залученням коштів обласного бюджету, за підтримки і сприяння облдержадміністрації. Належний рівень організації управлінської діяльності у м. Дніпродзержинську, у тому числі й ефективна взаємодія з облдержадміністрацією, став одним з визначальних факторів, що дозволили досягти досить високих показників соціально-економічного розвитку міста. Так, питома вага м. Дніпродзержинська в загальному обсязі виробництва промислової продукції України становить 1,54 %, темпи росту обсягів промислового виробництва за 9 місяців 2002 р. склали 109,3 % (в цілому по Україні – 106,0 %), інвестиції в економіку міста за I півріччя 2002 р. досягли 407,2 млн. грн., у тому числі іноземні інвестиції – 7,16 млн. дол., середня заробітна плата по місту зросла з 95,7 грн. у 1996 р. до 395,6 грн. у 2001 р.

Одночасно слід констатувати й наявність негативних прикладів у стосунках між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У звіті щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні доповідачі Конгресу місцевих та регіональних влад Європи (КМРВС) звертають увагу на наявність інформації щодо конфліктних ситуацій між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у 7 областях України. У Рекомендації 102 (2001) [11] та Резолюції 123 (2001) [12], ухвалених мінісесією КМРВС у листопаді 2001 р., зазначається, що на міських голів Миргорода, Луганська, Ромен, Шостки, Конотопа, Лебедин, Краснодона, Черкас, Запоріжжя, Василькова, Кременчука, Глухова, Цюрупинська, Прилук протягом 1998-2001 років відбувався незаконний тиск з боку посадових осіб обласних державних адміністрацій (ця інформація була надіслана до Секретаріату КМРВС Ради Європи Асоціацією міст України).

Безперечно, ця критична інформація КМРВС Ради

Європи не сприяє поліпшенню іміджу України на міжнародній арені, реалізації політики Європейської інтеграції. Ось чому вивченню питань удосконалення взаємодії та налагодження більш ефективної співпраці між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування останнім часом було приділено особливу увагу в Адміністрації Президента України. Фонді сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, обласних державних адміністраціях тощо.

На практиці виникає чимало проблемних і навіть конфліктних ситуацій з питань місцевого і регіонального розвитку. Вони мали місце у Вінницькій, Закарпатській, Київській, Кіровоградській, Одеській, Полтавській, Сумській, Черкаській областях. Ці ситуації мають як суб'єктивну, так і об'єктивну природу. Серед суб'єктивних чинників дослідники називають амбіції регіональної та місцевої еліти, їхні економічні інтереси, криміналізацію місцевих лідерів. До об'єктивних причин, як правило, відносять те, що, на жаль, адміністративна реформа ще не перенесена на місцевий і регіональний рівні організації влади; нечітко розмежовані компетенції і відповідальність з надання послуг населенню [13]. Тому дуже часто виникає таке явище, як конкуренція компетенцій центральної, регіональної і місцевої влади, а значить, і конфлікти. На наявність конфліктів впливають також нерозв'язані проблеми щодо міжбюджетних відносин, залучення потенціалу комунальної власності, реформи житлово-комунального господарства.

Серед головних чинників, що негативно позначаються на відносинах між місцевим самоврядуванням і місцевими держадміністраціями, слід відзначити людський фактор. Так, на семінарі-наradі із заступниками обласних держадміністрацій з організаційно-кадрової роботи, що відбувся у жовтні 2002 р. у м. Києві, заступник Глави Адміністрації Президента України - Керівник Головного управління організаційно-кадрової політики та взаємодії з регіонами О.М. Іщенко навів приклад про негативну роботу А. Сапіги протягом останніх чотирьох років на посаді голови Знамянської райдержадміністрації Кіровоградської області. За цей період Знамянський район погіршив більшість показників економічного і соціального розвитку. За останніх три роки А. Сапіга сім разів був попереджений розпорядженням голови облдержадміністрації за низький рівень організаторської роботи. На діяльність голови Знамянської райдержадміністрації почали надходити анонімки, скарги, але предметно ніхто не спромігся розібратися в ситуації. Як результат, дійшли до останньої крапки: сесія райради висловила недовіру голові райдержадміністрації. На думку О.М.Іщенко, це надзвичайна подія, з якої потрібно зробити серйозні висновки усім керівникам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Особливу увагу слід приділити навчанню, підвищенню кваліфікації депутатів, посадових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Для цього необхідно більш активно залучати Українську

Академію державного управління при Президентові України, Академію муніципального управління, інші навчальні заклади, регіональні Центри підвищення кваліфікації державних службовців. Президентом України було надане відповідне доручення до кінця 2002 р. розробити комплексну програму навчання та підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад.

Цікавим у цій галузі є досвід деяких областей. Так, у вересні та жовтні 2000 р. на базі Херсонського обласного Центру підвищення кваліфікації державних службовців проведено навчання працівників міськ-, райвиконкомів, райдержадміністрацій з питань діловодства та контролю введення міжнародних стандартів бухгалтерського обліку У січні та травні 2001 р. питання взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування було розглянуто на обласних семінарах для голів, заступників голів з організаційно-кадрових питань райдержадміністрацій, голів районних рад, міських голів та керуючих справами міськ-, райвиконкомів. Райдержадміністрації спільно з районними радами щомісячно проводять навчальні семінари для міських, сільських, селищних голів та секретарів місцевих рад.

Безперечно, питання удосконалення взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування потребує більш чіткого врегулювання у національному законодавстві. Йдеться насамперед, про внесення необхідних змін до чинних законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації". Главою держави восени 2003 р. дано доручення Кабінету Міністрів України про супроводження у прийнятті цих законопроектів у Верховній Раді України.

У своєму виступі на Всеукраїнських зборах представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадськості 10 вересня 2002 року Президент України Л.Д. Кучма зазначив, що настав час для переосмислення статусу та функцій обласних та районних рад у напрямку відповідності європейським стандартам і принципам місцевого та регіонального самоврядування. Ця ж ідея пронизувала його виступ на муніципальних слуханнях 26 вересня 2003 р. Торкаючись проблем взаємовідносин між місцевими радами і відповідними державними адміністраціями глава держави зазначив: "Як взагалі налагоджується взаємодія виконавчих органів влади і місцевих рад? Відомо – виконавча влада забезпечує інтереси депутатів, а ті, у свою чергу, не заважають владі робити те, що вона вважає за доцільне. Це в нас називається "вміння працювати з депутатським корпусом". А яку роль тут відіграє територіальна громада, громадськість, громадяни? Відповідь очевидна – майже ніякої" [14].

Це означає необхідність переходу до нової управлінської моделі, яка спиратиметься на активну участь територіальної громади в процесі ухвалення рішень місцевого значення. Відповідно мають напрацьовуватися форми так званої міжсекторної співпраці. Йдеться про розши-

рення співпраці між місцевими владами, залучення до цього громадськості та підприємницьких структур.

Підсумовуючи аналіз існуючих форм і методів взаємодії місцевих держадміністрацій з органами місцевого самоврядування, можна зробити наступні висновки:

1. Зараз в Україні переважає агентська модель взаємодії місцевих органів влади й управління на рівні області та району. Однак у перспективі еволюційний процес розвитку взаємовідносин місцевих органів влади та управління полягатиме в поступовому переході до моделі взаємозалежності, а потім - до партнерства як найбільш ефективної та дієвої.

2. Вже сьогодні мають місце приклади взаємодії між місцевими держадміністраціями і місцевим самоврядуванням, що базуються на чіткій науковій методології і втілюються в різноманітні організаційно-правові форми. Цей позитивний досвід має бути розповсюджений на всі регіони України. При цьому відповідні органи влади мають творчо підходити до наявного арсеналу форм і методів взаємодії, враховуючи місцеві особливості.

3. Взаємодія між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування полягає у наступних формах: а) *інституційних* – створення спільних органів (координаційних, консультативних, дорадчих); б) *правових* – прийняття спільних актів, участь у розробці певних правових актів; в) *організаційних* – проведення спільних заходів (розширених колегій держадміністрацій, розширених засідань президій рад, семінарів, конференцій, "круглих столів", звітів перед громадами, перевірок тощо), участь посадових осіб місцевих держадміністрацій у засіданнях органів місцевого самоврядування чи депутатів і муніципальних службовців у роботі держадміністрацій; г) *інформаційних* – обмін інформацією з питань місцевого значення (листування, телефонні переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів, застосування засобів масової інформації тощо); г) *матеріально-фінансових* – спільне фінансування проектів регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій.

4. У процесі взаємодії між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування використовується комплекс організаційно-правових методів, серед яких слід відзначити наступні: а) прогнозування (соціально-економічного розвитку територій, факторів негативного впливу на суспільно-політичну й соціально-економічну ситуацію в регіоні); б) планування (бюджетне, організаційне, функціональне тощо); в) координація діяльності (органів в цілому чи їх структурних підрозділів, посадових осіб); г) погодження актів і рішень (досягнення консенсусу чи компромісу); д) вироблення спільних рішень (правового чи організаційного характеру); е) контроль за виконанням прийнятих рішень (у тому числі взаємний контроль); є) інформаційне забезпечення (попереднє, поточне, наступне); ж) інструктування (за наявності знань чи досвіду, яких нема у контрагента); з) делегування повноважень (за законом чи договором); и) ма-

теріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень (передача майна чи фінансових коштів); і) робота з кадрами (підготовка, перепідготовка, стажування тощо)

5. Наявні й негативні приклади у стосунках між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: конкуренція компетенцій, конфронтація, незаконний тиск з боку посадових осіб обласних державних адміністрацій на міських голів. Ці ситуації мають як суб'єктивну, так і об'єктивну природу.

6. Подальше вдосконалення форм і методів взаємодії місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування має відбуватися в межах адміністративної та муніципальної реформ, за напрямками, передбаченими Державною стратегією управління місцевим і регіональним розвитком.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мамонова В.В. Взаємодія органів місцевої влади та управління як умова соціально-економічного зростання // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. –Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. –№ 2: У 2-х ч. –Ч.ІІ. –С.151-154.
2. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления: Учебное пособие. –Одесса: Юридична література, 2001. –164 с.
3. Хоролець М.Г. Реалізація спільних програм соціального і культурного розвитку – ефективний механізм поєднання інтересів виконавчої влади та місцевого самоврядування в управлінні сільськими районами // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. –Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. –№ 2: У 2-х ч. –Ч.ІІ. –С.176-179.
4. Константа О.В. Щодо окремих проблем ввезення обладнання, устаткування, матеріалів та сировини суб'єктами підприємницької діяльності в рамках реалізації спеціального режиму інвестиційної діяльності на території м. Харкова // Правові проблеми реформування регіональної влади: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 12 квітня 2002 р. /За ред. Ю.П. Битяка. –Х.: НДІ держ. будів-ва та місцевого самоврядування АПрН України, 2002. –С.144-148.
5. Горбунова С.О. Дії органів місцевого самоврядування з питань забезпечення соціального захисту населення // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. –Х.: Нац. юрид. акад. України, 1999. –Вип.40. –С.44-50.
6. Слепцов В.А. Засоби управління стратегічним потенціалом району // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. –Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. –№ 2: У 2-х ч. –Ч.ІІ. –С.154-158.
7. Ткаченко О. Місцеве самоврядування в Україні на сучасному етапі: проблеми становлення і перспективи розвитку // Голос України. –21.08.1999. –№ 155.
8. Чебан О. У режимі прямого ефіру // Урядовий кур'єр. –14.02.2003. –№ 29.
9. Толкованов В.В. Удосконалення взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як важлива передумова розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні // Актуальні проблеми виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”: Наук.-практ. посібник /За ред. В.В. Кравченка. –К.: Атіка, 2003. –С.158-166.
10. Бойко Л. Потенціал, який треба розкрити // Урядовий кур'єр. –18.02.2003. –№ 31.
11. Рекомендація 102 (2001) КМРВС щодо місцевої та регіональної демократії в Україні // Пухтинський М.О., Павленчик П.Т., Князев В.М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. –К.: Логос, 2002. –С.143-150.
12. Резолюція 123 (2001) КМРВС щодо місцевої та регіональної демократії в Україні // Пухтинський М.О., Павленчик П.Т., Князев В.М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. –К.: Логос, 2002. –С.139-142.
13. Яцуба В., Клімчук Б., Пухтинський М. Чи є в Україні місцеве самоврядування? // Урядовий кур'єр. –12.04.2003. –№ 69.
14. Шляхи розвитку місцевого самоврядування: Виступ Президента України Л.Д. Кучми на муніципальних слуханнях 26 вересня 2003 року // Урядовий кур'єр. –30.09.2003. –№ 182.

Надійшла до редакції 25.12.2003

ТОРОХТИЙ Ю.З. ФОРМИ И МЕТОДЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Обобщен опыт взаимодействия местных госадминистраций с органами местного самоуправления, накопленный в разных регионах Украины; сделан вывод, что в перспективе развитие взаимоотношений местных органов власти и управления будет состоять в постепенном переходе от имеющейся сегодня агентской модели к взаимозависимости, а потом - к партнерству.

TOROHYU J.Z. FORMS AND METHODS OF INTERACTION OF LOCAL STATE ADMINISTRATIONS AND INSTITUTIONS OF LOCAL GOVERNMENT

Experience of interaction local state administrations with the institutions of local government, saved up in different regions of Ukraine is generalized; the conclusion is made, that in the long term development of mutual relation of local authorities and management's will consist in gradual transition from agency model available today to interdependence, and then - to partnership.