

УДК 342.25:339.94

А.Ю. Стрижакова

аспірант  
Донецький державний університет управління

## РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РОЗВИТКУ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

*У статті розглянуто проблеми міжрегіонального співробітництва в Україні. На засадах аналізу нормативних актів та функцій місцевих органів самоврядування визначено напрями подальшого розвитку ефективного міжрегіонального кооперування.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, міжрегіональне співробітництво, регіон.

### I. Вступ

У сучасному мінливому світі, що характеризується розвитком глобалізації, все більше виявляється тенденція до посилення взаємозв'язків не тільки між окремими країнами, а й регіонами. З піднесенням економіки України на початку нового тисячоліття виникли передумови для подолання відцентрових тенденцій, повороту до інтеграції територій, створення єдиного економічного простору. Нинішній етап розвитку країни в різних сферах діяльності характеризується диверсифікацією міжрегіонального співробітництва, появою нових форм співпраці між регіонами всередині країни і з прикордонними регіонами окремих країн. Перед органами місцевого самоврядування стоїть непросте завдання адаптації до постійно змінюваних зовнішніх чинників, а також розвитку діяльності в реалізації міжрегіонального співробітництва.

Проблеми функціонування й розвитку місцевого самоврядування висвітлено в працях В. Бабаєва, М. Баймуратова, П. Беленького, О. Вишнякова, Р. Драго, В. Кампо, І. Ковтуна, В. Куйбіди, О. Літовки, Н. Міхно, В. Погорілка, І. Студеннікова. Такі питання, як організаційні та правові аспекти діяльності самоврядних структур, досліджують О. Батанов, Ю. Битяк, П. Біленчук, В. Борденюк, А. Заєць, О. Карлов та ін.

Стратегічні можливості розвитку органів місцевого самоврядування проаналізовано в працях В. Вакулєнка, О. Лазор, О. Лазора, О. Лук'яненко, В. Мамонової, В. Павлової, В. Райцина, В. Толкованова, В. Рибак, Н. Чумаченка та ін. У працях названих учених детально охарактеризовано особливості функціонування системи місцевого самоврядування, зокрема регіонального рівня.

Але діяльність органів місцевого самоврядування щодо розвитку міжрегіонального співробітництва потребує більш детального розгляду й аналізу, таким чином є необхідність вивчення міжрегіонального співробітництва як пріоритету держави загалом, що сприяє підви-

щенню рівня соціально-економічного, політичного, фінансового розвитку держави.

### II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз діяльності органів місцевого самоврядування в розвитку міжрегіонального співробітництва.

### III. Результати

Міцна взаємодія між регіонами є ефективним механізмом розвитку держави. Під міжрегіональним співробітництвом розуміють будь-які зв'язки, що встановлюються між регіонами та дають можливість поступово підвищувати рівень соціально-економічного розвитку відповідних територій, залучати до активної міжрегіональної співпраці місцеві органи влади.

Протягом останніх років відбувся ряд громадсько-політичних подій щодо посилення міжрегіонального співробітництва, серед яких варто виділити такі: в грудні 2003 р. проведені громадські слухання "Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування)"; слухання на тему "Реформування місцевого самоврядування в Україні" 1 жовтня 2004 р. у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, X й XI Всеукраїнські муніципальні слухання "Перспективи розвитку місцевого самоврядування в новій політичній ситуації" та "Інноваційні шляхи муніципального розвитку (сучасний стан, прогнози, проекти і програми)", у березні 2005 р. й вересні 2006 р. тощо, які визначили ключові проблеми та тенденції розвитку місцевого самоврядування на наступні роки, у тому числі торкнулися питання участі місцевої влади в міжрегіональному співробітництві.

У Європейській хартії про міське самоврядування 1985 р. міське самоврядування трактується, перш за все, як "право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. У п. 2 ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошено, що "право органів

місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, визнається кожною державою". У п. 3 ст. 10 Хартії зазначено, що "органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав" [3].

Таким чином, можна вважати, що місцеве самоврядування – одна з найбільш ефективних і дійсно демократичних форм територіального розвитку, а можливість для місцевого населення незалежно вирішувати місцеві проблеми у рамках національного законодавства й державної політики є основою для територіального розвитку та процвітання.

Визнання принципів місцевого самоврядування автоматично не призводить до процвітання територіальних громад і поліпшення процесу надання послуг населенню за допомогою різних форм співробітництва. Для ефективного функціонування місцевого самоврядування в реалізації міжрегіонального співробітництва необхідні: відповідна нормативно-правова база із чітко визначеними повноваженнями, можливостями, правами, обов'язками та механізмами контролю; політична воля й усебічна підтримка держави, оскільки місцеве самоврядування розглядається як гарантоване державою право територіальних громад вирішувати питання місцевого значення автономно й під їх власну відповідальність у межах національного законодавства.

А. Нортона (1991) визначив дві головні доктрини місцевого самоврядування: доктрину загальної компетентності та доктрину субсидіарності. Він зазначив, що доктрина загальної компетентності виражається в тому, що органи місцевої влади наділені загальною компетенцією для вирішення місцевих питань у чітко визначених законом рамках. Доктрина субсидіарності визначає спеціальні повноваження органів місцевої влади та їх статус [7].

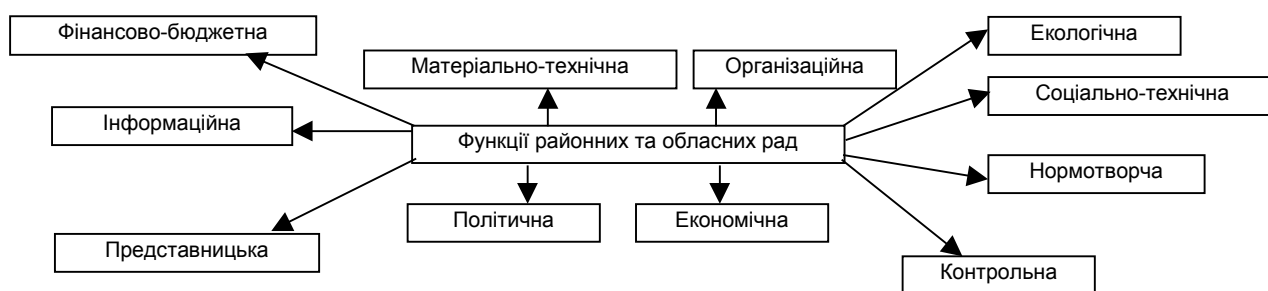


Рис. Функції органів місцевого самоврядування регіонального рівня (районних та обласних рад)

Серед нормативно-правових документів, які можуть бути застосовані для розвитку міжрегіонального співробітництва, слід визначити Концепцію, затверджену Указом Президента України від 25.05.2001 р. Однією з передумов, якою визначено характер та спрямованість цього документа, стала необхідність створення

Таким чином, місцеві органи влади мають повноваження для того, щоб брати участь у міжрегіональному співробітництві як окремий суб'єкт цього процесу або на умовах розподілу відповідальності між різними суб'єктами, що беруть участь у процесах міжрегіонального співробітництва.

Розглядаючи питання щодо нормативно-правової бази міжрегіонального співробітництва, слід зазначити, що в Європейській хартії місцевого самоврядування сформульовані основні принципи місцевого самоврядування як принципи юридичної, організаційної та фінансової автономії місцевих органів влади, зокрема, юридична автономія місцевого самоврядування означає, що в органів місцевого самоврядування є своя власна сфера діяльності, яка визначена Конституцією та відповідними законами.

Основними законами, які регулюють реалізацію місцевого самоврядування в країні, є Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" (21.05.1997 р.), "Про органи самоорганізації населення" (11.07.2001 р.) і "Про місцеві державні адміністрації" (09.04.1999 р.), Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997). Їх аналіз свідчить про принципи діяльності органів місцевого самоврядування, але водночас не визначають шляхів досягнення й забезпечення реальної незалежності територіальних громад у галузі міжрегіонального співробітництва [9].

У п. 2 ст. 15 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплено, що "органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування" [4].

Функції органів місцевого самоврядування регіонального рівня (районних та обласних рад) є підґрунтям для розвитку не тільки соціальної спрямованості, а й міжрегіонального співробітництва (див. рис.) [5].

ефективних механізмів стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та населення щодо прискорення розвитку регіонів і міст.

Існує Державна стратегія регіонального розвитку до 2015 р., що має на меті визначення ключових проблем регіонального розвитку,

стратегічних цілей державної регіональної політики, зокрема в ній розписано основні етапи реалізації та очікувані результати, а також пріоритетні напрями розвитку регіонів на період до 2015 р. Практична реалізація цієї стратегії може бути продемонстрована на прикладі м. Дніпропетровська, де діє програма “Про формування позитивного іміджу міста Дніпропетровська на 2011–2012 рр.”, яка реалізується в межах ширшої – “Про формування міжнародного іміджу області на 2011–2015 рр.”.

Так, у Стратегії, наприклад, визначено пріоритетними напрямками [2]:

- для Дніпропетровської області: розвиток високотехнологічного, наукоємного виробництва; збільшення випуску високотехнологічної, наукоємної, конкурентоспроможної на світовому ринку продукції гірничо-металургійної, ракетно-космічної, електронної, транспортної галузей, машинобудування, ядерно-паливного циклу; модернізація діючих потужностей у гірничо-металургійному комплексі, освоєння конкурентоспроможних видів металопродукції та продукції підвищеного ступеня готовності; розвиток інноваційно-інвестиційної діяльності й зовнішньоекономічних зв'язків; створення сучасної виробничої та транспортної інфраструктури; раціональне використання й відновлення природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища; реструктуризація вугільної промисловості;
- для Закарпатської області: розвиток прикордонного співробітництва; розбудова прикордонної інфраструктури; розвиток туристичної та курортно-рекреаційної сфери; забезпечення протипаводкового захисту; розвиток транспортної мережі, логістики;
- для Одеської області: розбудова та модернізація транспортної інфраструктури, розвиток логістики; розвиток морського господарства (транспортного, судноремонтного, рибпромислового тощо) та машинобудування; стимулювання прикордонного співтовариства; розвиток курортно-рекреаційної сфери; розвиток високопродуктивного агропромислового виробництва; реформування житлово-комунального господарства; водозабезпечення; впровадження ресурсо- й енергозберігаючих технологій.

Отже, кожен регіон має свій потенціал розвитку, але органи місцевого самоврядування повинні враховувати, що історія, місія та цілі в кожного регіону єдині – це розвиток та процвітання держави загалом.

У дослідженні У. Ізарда, який вивчав питання регіонального аналізу, зазначено, що специфічний шлях розвитку регіону та характерні риси економіки регіону пов'язані заплутаним клубком взаємозв'язків, причому в цьому клубку переплітаються міжрайонні проблеми нащонаселення, забезпечення ресурсами, розміщення виробництва, місцевих особливостей господарства, розподілу доходів між різними

соціальними групами, стан адміністративної та політичної організації, інститутів і навіть моральних цінностей, стимулів і соціальних цілей. Усі ці системи пов'язані міжрайонними системами міжгалузевих потоків товарів і грошей, переміщенням населення, транспортних шляхів і загалом соціально-культурою взаємодією, включаючи процеси прийняття рішень [6]. Це означає, що всі ці взаємозв'язки мають бути враховані в діяльності місцевих органів самоврядування в реалізації міжрегіонального співробітництва.

З досвіду, напрацьованого в радянський період, коли реалізовувалися загальнодержавні завдання з урахуванням інтересів регіонів і розміщення в них виробничих сил, можна відзначити Донецький регіон, який функціонував у закритій економічній системі СРСР як найбільший район вуглевидобутку, був одним із потужних центрів важкого машинобудування, виробництва металу, хімічної продукції, електроенергії і будівельних матеріалів, мав широкі міжрегіональні зв'язки. Специалізація регіону обґрунтовувалася його вигідним географічним розташуванням, близькістю до залізничного Криворізького басейну, сформованими транспортними магістралями, що з'єднували Донбас з індустріальним Харковом, а також південними і центральними районами Росії та Північним Кавказом. На сьогодні ці переваги значною мірою втрачені, що призвело до спаду товарного виробництва, потужності металургійних, машинобудівних, хімічних, харчових та інших підприємств звантажени менше, ніж на 50%; видобуток вугілля впав більше ніж у два рази; поглиблюються міжгалузеві та внутрішньогалузеві диспропорції, наявний дефіцит енергоресурсів і жорстка залежність їх від імпорту [8].

Це означає, що наявність міжрегіонального співробітництва є важливою ознакою економічної потужності регіонів, і розлад міжрегіональних зв'язків суттєво зменшує їх економічний потенціал.

В Україні утворилися так звані регіони-донори (Схід України) і регіони-акцептори (Захід України). Така ситуація ускладнює процес гармонізації регіональних і державних цілей, адже розбіжність державних та місцевих інтересів, зумовлена міжрегіональним перерозподілом коштів, обмежує інтереси більш розвинутих регіонів на користь відсталих. Якщо місцеві органи влади виберуть модель міжрегіонального співробітництва пріоритетною, то можна гармонізувати економічну, агропромислово, екологічну та інші сфери діяльності в регіонах.

У цьому контексті доцільно дати визначення таким генетично пов'язаним категоріям: регіональна проблема пов'язана з певними конфліктними невирішеними та неунормованими відносинами на певній території. І дослідження може здійснюватися на трьох рівнях: політичному – вивчення проблем регіоналізації та федералізації, регіональних політичних процесів,

регіональних еліт, регіональних політичних культур, регіональних конфліктів, сепаратизму тощо; економічному – аналіз проблем регіональної економічної політики, економічної децентралізації, бюджетного федералізму тощо; культурологічному – розгляд регіональної самосвідомості, регіональної культури, особливостей регіонального характеру.

Регіоналізм може бути стратегією регіональних рівнів, яка спрямована на розширення своїх прав і привілеїв. Це процес самоструктурування суспільства, політичної й економічної мобілізації регіонів. Регіоналізм відповідає регіональній стратифікації суспільства та спрямований на отримання переваг завдяки природному територіальному поділу сучасних суспільств. Якщо за головну мету ставиться розширення політичних прав, можна говорити про політичний регіоналізм. Він відповідає регіональній стратифікації політичного простору. Також регіоналізм націлений на нівелювання контрастів між центральними та периферійними районами, завдяки чому він виконує стабілізаційну функцію. Слід наголосити, що процес регіоналізму не є тотожним сепаратизму. Регіоналізм, на відміну від сепаратизму, є нейтральним явищем, яке не містить у собі деструктивного потенціалу. Щоправда, регіоналізм у своїх екстремальних проявах може трансформуватися в сепаратизм, але в такому разі він набуває нових якостей і стає власне сепаратизмом [1].

Міжрегіональне співробітництво є потужним інструментом вирішення регіональних проблем. Воно є складовою цілісного, ретельно прорахованого механізму регіонального розвитку, що має стратегію здійснення.

Основними завданнями розвитку міжрегіонального співробітництва є:

- розвиток та зміцнення міжрегіональної співпраці;
- забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів шляхом спільної розробки та реалізації відповідних проектів і програм; захист навколишнього середовища;
- розвиток регіональної інфраструктури;
- зменшення міжрегіональної диспропорції між регіонами.

#### IV. Висновки

Таким чином, налагодження на рівні територіальних громад діяльності у сфері міжрегіонального співробітництва дасть змогу покращити економічний, культурний, політичний стан

усієї країни. Органи місцевого самоврядування мають брати активну участь у розвитку партнерських відносин між регіонами, адже інтеграція регіонів в єдиний економічний, гуманітарний, політичний простір за умов збереження регіонального розмаїття – це головне завдання не тільки державних органів влади, а й місцевих органів самоврядування.

#### Список використаної літератури

1. Глобалізація і сучасний міжнародний процес / за заг. ред. проф. Б. Гуменюка і проф. С. Шергіна. – К.: Університет “Україна”, 2009. – 508 с.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-n/conv>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Ковтун І.Б. Поняття і сутність повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні / І.Б. Ковтун // Держава та регіони. Серія: Держава та управління. – 2011. – № 1. – С. 211–217.
6. Литовка О.П. О межрегиональных хозяйственных отношениях / О.П. Литовка, К.В. Павлов, Л.А. Дедов, М.М. Федоров // ДонДУУ Менеджер. – 2005. – № 4 (34). – С. 102–110.
7. Norton A. A Comparative Analysis of Advanced Democracies (Vermont, USA: Edward Elgar Publishing Company) / A. Norton // International Handbook of Local and Regional Governments, 1994. – Chap. 5. – P. 289–320.
8. Бевзенко В.Ф. Маркетинговое обеспечение региональной экономической политики: монография / В.Ф. Бевзенко, И.Х. Баширов, Р.М. Лазебник, А.Н. Алышев. – Донецк: ООО “Юго-Восток, Лтд”, 2003. – 168 с.
9. Толкованов В.В. Транскордонне співробітництво як інноваційна форма діяльності органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В.В. Толкованов. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/tpd/2012\\_10/zmist/r\\_4/02%20tolkovanov.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/tpd/2012_10/zmist/r_4/02%20tolkovanov.pdf).

Стаття надійшла до редакції 28.09.2012.

#### Стрижакова А.Ю. Роль органів місцевого самоуправління в розвитку міжрегіонального співробітництва

*В статті розглядаються проблеми міжрегіонального співробітництва в Україні. На основі аналізу нормативних актів і функцій місцевих органів самоуправління визначаються напрями подальшого розвитку ефективного міжрегіонального співробітництва.*

**Ключевые слова:** *місцеве самоуправління, міжрегіональне співробітництво, регіон.*

**Strizhakova A. The role of local government in the development inter-regional cooperation**

*Problems of interregional partnership in Ukraine are studied in the article. Directions of further effective interregional cooperation are determined on the base of statutory acts and local government functions analysis.*

**Key words:** *local government, interregional cooperation, region.*