

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352+33(477):339.924

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕРРЕГІОНАЛЬНИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Бабець І.Г.

кандидат економічних наук
докторант Національного інституту стратегічних досліджень

Annotation

In the article theoretical principles of model of interregional co-operation of Ukraine are grounded. Improvement directions of public administration of international cooperation at regional level are determined.

Анотація

У статті обґрунтовано теоретичні засади реалізації моделі інтеррегіонального співробітництва України, визначено напрями вдосконалення механізму державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні.

Ключові слова

Державне управління, інтеррегіональне співробітництво, транскордонне співробітництво, міжнародні проекти.

І. Вступ

Ефективно діюча держава є основою стійкого розвитку країни в економічній і соціальній сферах, але при цьому вона не є безпосереднім джерелом зростання, а виступає "партнером, каталізатором і помічником" [1]. У сучасних умовах роль держави в розвитку країни визначається, передусім, спроможністю створити таке інституційне середовище, яке буде забезпечувати ефективне використання наявних конкурентних переваг, зокрема, й на регіональному рівні.

Створення інтеграційних об'єднань призводить до послаблення або скасування національних бар'єрів, унаслідок чого відбувається активізація міжнародного міжрегіонального співробітництва в торговельній, інвестиційній, науково-технічній та інших сферах діяльності. Таким чином, зростає роль регіонів у міжнародному співробітництві та забезпеченні конкурентоспроможності держави, що потребує розробки й реалізації ефективної державної політики на регіональному рівні, яка б сприяла соціально-економічному розвитку регіону та його співпраці з регіонами інших країн.

У глобалізованому світі формування державної регуляторної політики відбувається під впливом діяльності міжнародних організацій, системи міжурядових угод та інститутів міжнародних інтеграційних об'єднань. Так, з кожним етапом розширення Європейського Союзу відбувається модернізація регіональної політики ЄС, що впливає не лише на соціально-економічний розвиток і співробітництво регіонів країн – учасниць об'єднання, а й визначає умови їх співпраці з регіонами сусідніх країн. Тому в процесі формування державної регіональної політики в Україні, крім місцевих умов регіонального розвитку, зростає значення управлінських інновацій, здатних забезпечити реалізацію складних форм міжнародного міжрегіонального співробітництва.

У науковій літературі істотна увага приділяється дослідженню проблем державного управління регіональним розвитком в умовах глобалізації та визначенню ролі держави в поглибленні інтеграційних процесів на регіональному рівні. А. Мельник та О. Длугопольський зазначають, що на зміну рівня державної активності впливають такі обмеження глобалізації, як делегування частини повноважень глобальним об'єднанням і регіональним органам влади, взаємодія держави з національними й інтернаціональними факторами, ускладнення державного контролю економічної ситуації в умовах розмитих меж між внутрішніми та світовими ринками [2, с. 16–17]. На думку Ю. Шишкова, для розвитку регіональної інтеграції політичний фактор і міжурядова взаємодія відіграють набагато більшу роль, ніж у становленні глобалізації [3, с. 11].

Р. Войтович наголошує, що невідповідність задекларованих на державному рівні і практично реалізованих векторів міжнародної співпраці призводить до погіршення світового іміджу країни, і пропонує вирішення цієї проблеми за допомогою створення ін-

ституції – Громадської ради з питань глобалізаційного розвитку України, яка б на основі вивчення громадської думки формувала вектори зовнішнього розвитку держави [4, с. 592]. Досліджуючи інноваційно-інвестиційні процеси в глобалізованому регіоні та захист регіональних інтересів при транскордонному обміні капіталами, Л. Яремко визначає основні завдання органів центральної й регіональної влади у формуванні безпечного розвитку регіонів [5, с. 295–307, 346–348].

Міжрегіональні економічні взаємодії А. Гранберг досліджує з урахуванням нових підходів до визначення парадигми регіону (регіон-квазідержави, регіон-квазікорпорація, регіон-ринок, регіон-соціум), які базуються на співвідношенні ринкового саморегулювання, державного регулювання й соціального контролю [6, с. 83]. Тобто регулювання регіональної економіки має поєднувати елементи лібералізму і централізованого управління.

Отже, вчені-регіоналісти вважають інституціональний чинник важливою складовою міжнародного співробітництва регіонів. Поява державних і суспільних інститутів, що ставлять своїм завданням подолання територіальних бар'єрів на шляху руху капіталів, товарів, послуг, міграції робочої сили, на думку І. Сторонянської, є однією з передумов міжрегіональної економічної інтеграції [7, с. 15]. Серед суб'єктивних факторів транскордонного співробітництва вчені виділяють адміністративний, до якого відносять модель адміністративно-територіального поділу в країні, рівень і характер співпраці місцевих органів влади з територіальними громадами суміжних держав, організацію місцевого самоврядування [8, с. 35]. Н. Мікула наголошує, що існуюче інституційне забезпечення транскордонного співробітництва в Україні характеризується відсутністю цілісної багаторівневої системи управління, що ускладнює діяльність євро-регіонів і зумовлює неефективну участь у роботі структур Ради Європи та міжнародних регіональних організацій [9].

На нашу думку, в працях вітчизняних учених недостатньо уваги приділяється розробці сучасних форм міжнародного співробітництва регіонів і механізмів державного управління їх реалізацією в Україні.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування теоретичних засад здійснення інтеррегіонального співробітництва України та визначення напрямів удосконалення державного механізму управління міжнародною співпрацею на регіональному рівні.

III. Результати

Міжнародне співробітництво регіонів може здійснюватися як міжтериторіальне, між-

регіональне та транскордонне, але всі зазначені форми передбачають певну територіальну наближеність учасників. Поглиблення процесів інтернаціоналізації на регіональному рівні зумовлює все більш активне залучення до співпраці й тих регіонів, що не мають спільних кордонів і знаходяться в різних країнах.

Процес активізації участі регіонів у наднаціональному співробітництві, що відбувається в країнах ЄС, вплинув на формування нової політики згуртування Європейського Союзу, в межах якої в 2007–2013 рр. передбачено реалізацію програм Європейської територіальної співпраці за трьома напрямками: транскордонне, міжнародне та міжрегіональне співробітництво. Співробітництво областей України з регіонами країн ЄС відбувається в межах програм Європейського інструменту сусідства і партнерства. Проте не всі вітчизняні регіони мають можливість брати участь у цих програмах, хоча в новій програмі сусідства ЄС відбулось певне розширення територіальних меж за рахунок залучення до участі в проектах транскордонного співробітництва (далі – ТКС) Івано-Франківської, Тернопільської та Рівненської областей України, Гомельської та східної частини Мінської області, а також міста Мінськ у Білорусь, яким надано статус прилеглих територій [10].

Як бачимо, відбувається урізноманітнення форм міжнародного співробітництва вітчизняних регіонів із регіонами європейських країн. Проте, з боку Європейської комісії встановлюються певні обмеження участі прилеглих територій у проектах ТКС, зокрема, можливість використовувати не більше 20% бюджету Програми. В цих умовах необхідно запроваджувати такі механізми державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні, які б забезпечили фінансову та інституційну підтримку регіонів згідно з вимогами програм ЄС.

Законодавством України передбачено участь вітчизняних регіонів у транскордонному співробітництві, яке визначається як “спільні дії, спрямовані на встановлення, поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством” [11]. Зауважимо, що законодавче забезпечення інших видів міжнародного співробітництва областей України відсутнє.

Обґрунтовуючи поняття “транскордонне співробітництво”, Н. Мікула аналізує визна-

чення співпраці адміністративно-територіальних одиниць на різних рівнях, які застосовуються для окреслення всіх форм “трансєвропейського співробітництва” (trans-European co-operation) [12, с. 15–16]:

- транскордонне співробітництво – це дво-, три- чи багатостороннє співробітництво між місцевими та регіональними органами влади, що здійснюється в географічно суміжних територіях;
- міжтериторіальне співробітництво – це дво-, три- чи багатостороннє співробітництво між місцевими та регіональними органами влади, що здійснюється між несуміжними територіями;
- транснаціональне співробітництво – це співпраця між національними, регіональними та місцевими органами влади в межах суміжних територій як мінімум двох країн згідно з транснаціональними програмами й проектами.

Для регіонів країн ЄС усі вказані напрями співробітництва містяться в одному понятті “європейська територіальна співпраця”, яке, відповідно до нової політики згуртування, передбачає [13, с. 110–111]:

- транскордонне співробітництво (cross-border co-operation) між сусідніми регіонами ЄС, що розташовані як при внутрішніх, так і зовнішніх кордонах (сухопутних і морських);
- транснаціональне співробітництво (transnational co-operation) у межах наднаціональних зон співпраці, що охоплює великі європейські території (регіон Балтійського моря, регіон Альп);
- міжрегіональне співробітництво (interregional co-operation) у межах співробітництва, що сформувався між довільними регіонами ЄС.

Як бачимо з наведеного вище, програми ЄС передбачені для забезпечення участі у співпраці лише регіонів країн – учасниць Співтовариства, а залучення регіонів інших країн, зокрема, України, Білорусі, Росії, відбувається на інших засадах відповідно окремих програм у межах європейської політики сусідства. Для країн, що не є учасниками Співтовариства, вказані форми співробітництва слід відрізнити не лише з причини охоплення різних територій, а й відповідно до можливостей участі у програмах співпраці з країнами ЄС. Тому додаткового обґрунтування потребує термінологія регіонального співробітництва країн, які не мають статусу країни – кандидата на членство в ЄС, з європейськими країнами.

Якщо розглядати співпрацю, в якій беруть участь не лише ті регіони, що мають спільний кордон, то для такого випадку, здавалося б, доречно буде використати термін “міжтериторіальне співробітництво”. Але під несуміжними територіями можна

розуміти як регіони однієї країни, так і регіони різних країн, що не мають спільного кордону. По-друге, до співпраці в межах одного проекту можуть залучатися як транскордонні регіони, так і регіони, що не мають спільного кордону з країною ЄС. Тобто назва “міжтериторіальне співробітництво” не повною мірою відображає міжнародний аспект та участь у міжнародній співпраці регіонів, які не межують з іншою країною.

Термін “транснаціональне співробітництво” відображає міжнародну співпрацю, але обмежується участю суб’єктів суміжних територій двох чи більше країн. Таким чином, це поняття не враховує можливість залучення регіонів, які не мають спільного кордону чи розташовані в третій країні, що має спільний кордон лише з однією країною – учасницею співпраці. В контексті європейської територіальної співпраці транснаціональне співробітництво охоплює лише великі регіони країн ЄС, тобто участь регіонів країн – сусідів ЄС не передбачена.

Визначення “міжтериторіальне” та “міжрегіональне” співробітництво за своєю суттю ідентичні, оскільки передбачають співпрацю між несуміжними територіями, тобто регіонами, які можуть бути розділені між собою іншими адміністративно-територіальними одиницями. Проте, ця термінологія недостатньо відображає міжнародну співпрацю, оскільки термін “міжрегіональне співробітництво” використовується, як правило, для визначення співпраці між регіонами всередині країни. У випадку європейської територіальної співпраці суть міжрегіонального співробітництва полягає у співпраці регіонів у межах одного інтеграційного об’єднання.

Для більш повного й чіткого визначення співпраці регіонів, які не обов’язково мають спільні кордони і належать до різних країн, пропонуємо застосовувати термін “інтеррегіональне співробітництво”. На нашу думку, це поняття охоплює всі наведені нижче випадки співробітництва регіонів:

1) транскордонне співробітництво регіонів двох країн із залученням регіонів третьої країни, що не мають спільного кордону з регіонами інших країн-учасниць;

2) міжнародне міжрегіональне співробітництво, в якому беруть участь регіони, які не мають спільного кордону;

3) трансрегіональне співробітництво, яке передбачає участь у міжнародній співпраці регіонів країн, що реалізують проект ТКС, причому не всі регіони-учасники можуть бути транскордонними, із залученням регіону третьої країни, яка має спільний кордон лише з однією країною – учасницею співробітництва.

Таким чином, інтеррегіональне співробітництво – це наднаціональна співпраця регі-

онів як мінімум двох країн за підтримки центральних і місцевих органів влади в межах транснаціональних програм і проектів, причому до співпраці можуть залучатися як суміжні території різних країн, так і території, що не мають спільного кордону.

Для реалізації масштабних проектів співробітництва адміністративно-територіальних одиниць декількох країн необхідними умовами є достатні обсяги фінансування, інфраструктурне та інформаційне забезпечення. Виконати зазначені умови без відповідної інституційної бази неможливо. Саме тому реалізація інтеррегіонального співробітництва має відбуватися за активної підтримки держави. Крім того, успішна реалізація проектів у межах інтеррегіонального співробітництва визначається не лише ефективними інституціями в одній країні, а й ступенем їх узгодженості та взаємозв'язку з інституціями інших країн, регіони яких співпрацюють. Це, у свою чергу, потребує розробки і формування відповідного механізму державного управління інтеррегіональним співробітництвом.

Інтеграційні процеси глобальної економіки зумовлюють необхідність вироблення єдиних норм і правил взаємодії суб'єктів міжнародних відносин та узгодження дій інституцій у різних країнах. Тому визначальним чинником інтернаціоналізації світової економіки є інституціональний інтеграційний механізм, який являє собою "правила, норми й обмеження, яких дотримуються добровільно або під зовнішнім тиском учасники зовнішньоекономічної взаємодії", а також "особливі комунікаційні зв'язки, які мають вирішальне значення для існування і розвитку всіх форм міжнародних потоків" [14, с. 200]. При цьому важливу роль відіграють інституції та інституційне середовище, що сформовані всередині кожної країни.

Недосконале інституційне забезпечення створює ряд проблем для реалізації моделі інтеррегіонального співробітництва України як нової форми міжнародної міжрегіональної взаємодії. Внаслідок надмірної централізації державної політики місцеві органи влади позбавлені можливостей вибрати оптимальний варіант стратегії регіонального розвитку та брати участь у формуванні державної зовнішньої політики. Крім того, обмежені фінансові можливості місцевих бюджетів ускладнюють прийняття на регіональному рівні рішень про реалізацію транскордонних і транснаціональних проектів, у яких задіяні суб'єкти декількох країн.

IV. Висновки

В умовах розширення ЄС та запровадження Європейського інструменту сусідства й партнерства посилюється актуальність інтеррегіонального співробітництва, яке передбачає участь регіонів у міжнародних

проектах незалежно від їх географічного розташування та активізує міжнародну співпрацю центральних і східних областей України з регіонами європейських країн. Успішна реалізація спільних проектів у регіонах, які територіально віддалені й знаходяться в різних країнах, можлива лише за активної підтримки держави та потребує вдосконалення механізму державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні в таких напрямках.

Насамперед, ефективною вважаємо державну політику, яка дасть регіонам змогу самостійно визначати стратегічні напрями їх співпраці з регіонами інших країн відповідно до пріоритетів загальнодержавної стратегії регіонального розвитку. З метою посилення ролі регіонів у здійсненні зовнішньоекономічної політики доцільно доручити місцевим органам влади розробку в кожному регіоні програми міжнародного співробітництва, яка визначатиме пріоритетні галузі, можливості і ресурси їх розвитку з орієнтацією на посилення конкурентоспроможності регіону. При цьому вся відповідальність за реалізацію такої програми має бути покладена на її розробників, наприклад, обласну державну адміністрацію.

Необхідно забезпечити не лише організаційну, а й фінансову підтримку учасників міжнародних проектів, які реалізуються в межах програм співробітництва ЄС із сусідніми країнами. Для цього доцільно передати повноваження місцевим органам влади щодо конкурсного відбору проектів міжнародного співробітництва та прийняття рішення про їх дофінансування в межах виділеної квоти з коштів державного бюджету чи за рахунок відповідної статті видатків місцевого бюджету. Запровадження такого механізму фінансування можливе за умови формування державного бюджету "знизу наверх" і передачі повноважень стосовно формування місцевих бюджетів громадам, що забезпечить їх фінансову самостійність при реалізації спільних міжнародних проектів, зокрема й транскордонних.

Література

1. World Development Report 1997. The State in a Changing World [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://econ.worldbank.org/>.
2. Мельник А.Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві: монографія / А.Ф. Мельник, О.В. Длугопольський. – Т.: Економічна думка, 2008. – 240 с.
3. Шишков Ю. Регионализация и глобализация мировой экономики: альтернатива или взаимодополнение? / Ю. Шишков // Мировая экономика и международные отношения. – 2008. – № 8. – С. 3–20.

4. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / Р.В. Войтович ; [за заг. ред. В.М. Князева]. – К. : НАДУ, 2007. – 680 с.
5. Яремко Л.А. Глобалізований регіон та зовнішньоекономічна безпека України: теоретико-методологічний аспект : монографія / Л.А. Яремко. – Л. : Вид-во Львівської комерційної академії, 2007. – 524 с.
6. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики : учебник для вузов / А. Гранберг ; Гос. ун-т Высшая школа экономики. – 4-е изд. – М. : ГУ ВШЭ, 2004. – 495 с.
7. Сторонянська І. Міжрегіональна інтеграція в Україні : монографія / І. Сторонянська, С. Шульц. – Л. : Арал, 2007. – 292 с.
8. Сучасна регіональна політика і транскордонне співробітництво / [В.І. Пила, О.С. Чмир, О.А. Гарасюк, Т.В. Терещенко]. – Хмельницький : ХУУП, 2006. – 412 с.
9. Мікула Н.А. Парадокси впровадження інституту транскордонного співробітництва в Україні [Електронний ресурс] / Н.А. Мікула. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/pips/2008/BS_EC_2008.
10. Від Програм добросусідства – до Нового інструмента сусідства і партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wz.lviv.ua/pages.php?ac=arch&atid=74786>.
11. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24.06.2004 р. № 1861-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
12. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : монографія / Н. Мікула. – Л. : ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
13. Olejniczak K. Mechanizmy Wykorzystania Ewaluacji. Studium Ewaluacji Sredniookresowych INTERREG III / K. Olejniczak. – Warszawa : Wydawnictwo naukowe Scholar, 2008. – 225 s.
14. Інституціональна парадигма цивілізаційного розвитку : монографія / А. Ткач, В. Ільїн, Т. Ткач, Т. Баль-Вожняк, М. Вожняк та ін. ; [за заг. ред. А. Ткача]. – Запоріжжя : ГУ ЗІДМУ, 2007. – Кн. 1: Інституціональні передумови соціально-економічного розвитку. – 276 с.

УДК 351

ЕКОЛОГІЧНА СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ІНДУСТРІЇ ТУРИЗМУ

*Бухаріна Л.М.*кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет**Annotation**

In the article the environmental aspect of tourism industry is explored, the existing normative and legal acts of the regional state policy are analyzed and the conditions of the regional environmental monitoring are defined.

Анотація

У статті досліджено екологічний аспект розвитку індустрії туризму, проаналізовано чинні нормативно-правові акти регіональної політики держави, визначено умови проведення регіонального екологічного моніторингу.

Ключові слова

Природокористування, рекреаційні ресурси, державне регулювання, індустрія туризму, екологічний моніторинг, екологічна безпека.

I. Вступ

Усе більш значущими на сучасному етапі стають питання природокористування й за-

хисту навколишнього природного середовища, формування державної стратегії охорони довкілля та раціонального природокористування.

Залучення величезної державної власності – природних ресурсів, що володіють значним потенціалом використання для цілей туризму необхідно здійснювати з умовою обов'язкового вироблення правил ринкового обігу природних ресурсів, ефективної їх експлуатації з метою сталого розвитку туризму.

Туризм, як і будь-яка інша галузь природокористування, вимагає забезпеченості специфічними ресурсами, в цьому випадку – рекреаційними. Наслідком зростання потреб у конкретних природних ресурсах може бути їх виснаження, а, як відомо, усі види ресурсів пов'язані між собою зворотним зв'язком на основі термодинамічних принципів (закону збереження маси та ене-