

В. М. МОНАСТІРНИЙ

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

*Розглянуто сутність міжрегіонального співробітництва, особливості його функціонування в Україні на сучасному етапі соціально-економічного розвитку. Проаналізовано стан та особливості функціонування механізмів державного регулювання міжрегіонального співробітництва. Запропоновано шляхи вдосконалення державного регулювання міжрегіонального співробітництва.*

**Ключові слова:** міжрегіональне співробітництво, державне регулювання, механізми, недоліки, переваги, удосконалення державного регулювання.

*The article covers the essence of interregional cooperation, its features and implementation in Ukraine at a modern stage of socio-economic development. The state and features of mechanisms of government regulation of interregional cooperation have been analyzed. The author suggests ways to improve government regulation of interregional cooperation.*

**Key words:** interregional cooperation, government regulation, mechanisms, shortages, advantages, improvement of government regulation.

Розвиток міжрегіонального співробітництва та впровадження дієвих механізмів його регулювання при збереженні специфіки самобутності кожної зі сторін значною мірою дає змогу успішно вирішувати локальні проблеми, максимально використовувати національний потенціал, поступово згладжуючи недоліки периферійності в соціально-економічному розвитку окремих територіально-адміністративних одиниць. Окрім того, міжрегіональне співробітництво відіграє досить важливу роль в інтенсивних інтеграційних процесах, притаманних сучасним міжнародним відносинам.

Саме тому виникає необхідність ефективного державного регулювання міжрегіонального співробітництва, яке повинно бути направлене на підтримку зростаючої активності регіонів, стимулювання їх інвестиційної привабливості з метою поступового наближення показників розвитку нашої країни до європейських соціально-економічних стандартів.

Серед вітчизняних науковців значну увагу дослідженню проблем міжрегіонального та транскордонного співробітництва приділяли О. Амоша, П. Беленький, З. Бройде, В. Будкін, О. Вишняков, М. Долішній, Є. Кіш, Ю. Макогон, В. Мамонова, І. Студенніков та ін.

Проте, незважаючи на значні наукові дослідження в аналізованій сфері, існує об'єктивна необхідність розробки нових і вдосконалення існуючих механізмів державного регулювання міжрегіонального співробітництва.

Мета статті – розробити нові та вдосконалити існуючі механізми державного регулювання міжрегіонального співробітництва.

У чинному законодавстві України під міжрегіональним співробітництвом розуміються узгоджені заходи регіональних органів державної адміністрації та органів місцевого самоврядування, що направлені на зміцнення і розвиток дружніх і добросусідських відносин між обома країнами [4, с.139]. Згідно з іншим тлумаченням “міжрегіональне співробітництво” – це “взаємоузгоджена діяльність органів влади двох або декількох регіонів як у середині держави, так і за її межами, що спрямована на спільне вирішення питань економічного, соціального, культурного, екологічного розвитку даних територій із широким залученням місцевої спільноти” [1].

На нашу думку, доцільно визначити “міжрегіональне співробітництво” як спільну діяльність регіональних органів державної адміністрації, органів місцевого самоврядування, учасників господарських відносин і територіальних громад України, а можливо, і відповідних органів влади інших держав, спрямовану на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин з метою укладання будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей.

Варто виділити причини, які негативно впливають на розвиток міжрегіонального співробітництва в Україні, головними з яких, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 р. № 1838-р “Про схвалення Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки”, є:

- недостатній рівень самостійності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо здійснення спільних із суб’єктами транскордонного співробітництва іноземних держав заходів;

- відсутність комплексного підходу до організації транскордонного співробітництва, у тому числі кваліфікованих кадрів з глибоким знанням іноземної мови, здатних забезпечити підготовку необхідних проектів транскордонного співробітництва та встановити контакти із представниками територіальних громад іноземних держав;

- неможливість співфінансування проектів транскордонного співробітництва у сфері науки, освіти, культури, зв’язку, охорони здоров’я, туризму;

- низький рівень залучення недержавних підприємств, установ, а також громадських організацій до здійснення заходів у рамках транскордонного співробітництва;

- повільні темпи розбудови прикордонної інфраструктури і спрощення процедури митного контролю, що перешкоджає швидкому транзиту товарів та переміщення людей [8, с. 220].

Оскільки регіональне співробітництво здійснюється на рівні виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування, то можна стверджувати, що ефективність діяльності цих органів в Україні значною

мірою спричинена низьким рівнем фінансування з центрального бюджету. Це зумовлює неспроможність органів місцевого самоврядування виконувати більшість з функцій, що визначені їх повноваженнями. Крім того, більшість програм не виконується через недостатню кількість коштів, що виділяються з місцевого та центрального бюджетів.

Саме тому пріоритетним напрямом удосконалення державного регулювання економіки регіону, зважаючи на умови соціально-економічного розвитку регіонів України, є державна політика розвитку міжрегіонального співробітництва, метою якої є використання всіх можливих вітчизняних і міжнародних джерел фінансування.

У постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки” визначено, що основними джерелами фінансування транскордонного співробітництва в Україні є місцеві бюджети та міжнародна технічна допомога [6].

Зважаючи на нормативні документи, що регламентують відносини у сфері регіонального співробітництва, можливі та доцільні два варіанти розв’язання проблем розвитку. Застосування першого варіанту передбачає забезпечення стимулювання розвитку регіонального співробітництва шляхом надання державної фінансової підтримки переважно проектам, які реалізуються в межах існуючих євро регіонів. Збільшення обсягів фінансування та кількості проектів, що реалізуються в рамках євро регіонів, сприятиме активізації транскордонного співробітництва з його європейськими суб’єктами та зростанню обсягів фінансової підтримки таких проектів з боку Європейського Союзу. Разом з тим виникає необхідність у вдосконаленні механізмів регулювання саме міжнародної технічної допомоги як виду міжрегіонального співробітництва, що дасть можливість говорити про загальний розвиток співробітництва. Існуючі зараз диспропорції між східними, західними та центральними регіонами у вигляді нерівних умов отримання міжнародної технічної допомоги, спрямованої на реалізацію проектів регіонального співробітництва, не відповідають принципам і засадам регіональної політики держави.

Другим варіантом вирішення проблем може стати створення комплексної системи розвитку регіонального співробітництва, відповідно до якої будуть фінансуватись проекти міжрегіонального співробітництва на всій території країни за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також із залученням інших коштів, у тому числі тих, що виділяються в рамках міжнародної технічної допомоги. Така фінансова підтримка надасть можливість поліпшити загальнодержавні зовнішньоекономічні показники, у тому числі:

- збільшити обіг товарів і послуг;
- залучити нові інвестиції в національну економіку;
- підвищити добробут населення регіонів;
- залучити додаткові обсяги міжнародної технічної допомоги.

Зважаючи на те, що другий варіант дасть змогу забезпечити рівні умови розвитку всіх регіонів України, він є доцільнішим та актуальнішим, аніж перший варіант.

Варто зазначити, що отримання фінансування з державного бюджету є можливим лише в рамках Державної програми розвитку міжрегіональних зв'язків, а також інших державних програм, які здійснюються міністерствами та іншими органами державної влади (наприклад, на облаштування кордонів, на реконструкцію доріг тощо).

Практика європейських єврорегіонів показує, що фінансове наповнення має формуватися з різних джерел і в різних частках. Це можуть бути бюджетні кошти Європейського Союзу, держав-учасниць транскордонного співробітництва, адміністративно-територіальних органів влади, органів місцевого самоврядування, а також позабюджетні кошти різноманітних фондів, фінансових організацій, підприємств і підприємців, приватних осіб та інших організацій, діяльність яких не заборонена законодавством.

Для стимулювання розвитку єврорегіонів в Україні держава може застосовувати такі фінансові важелі, як зниження рівня оподаткування, уведення "податкових канікул", надання прямих дотацій, грантів і трансфертів [9].

Ще одним із можливих варіантів отримання коштів на розвиток міжрегіонального співробітництва може бути й розробка державних цільових програм, оскільки завдання, показники та заходи саме таких програм згідно з вимогами Закону України "Про державні цільові програми" включаються до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України на певний рік та враховуються під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік [7].

Слід зауважити, що в Переліку проектів транскордонного співробітництва України, які будуть запропоновані для фінансування у відповідному році з Державного бюджету, необхідно уникати дублювання норм чинного законодавства, а саме пропозицій щодо запровадження окремих проектів, які включені або вже здійснюються в рамках інших діючих бюджетних програм.

Надходження бюджетних коштів на розвиток регіонального співробітництва в подальшому має стати гарантом залучення більших обсягів фінансування з інших джерел.

Щоб вирішити питання механізму фінансування проектів (програм), спрямованих на розвиток єврорегіонів, необхідно визначити можливості спільного фінансування. З цією метою пропонуються такі умовні джерела фінансування єврорегіону з боку української частини – їх можна поділити на три складові: кошти, що надходять зі структурних фондів ЄС, державного та місцевого бюджету, альтернативні джерела. Складовими частинами механізму фінансування структурних фондів ЄС є фінансові інструменти ЄС, програми співробітництва.

До частини державного та місцевого бюджету входять державні програми розвитку країни, державний і місцевий бюджети.

В якості альтернативних джерел можна зазначити неурядові організації, що задіяні або можуть бути задіяні в процесі створення євро регіону.

Окрім того, дискусійним є питання щодо наповнення бюджету євро регіонів за рахунок бюджетних коштів місцевих органів влади, які беруть участь у транскордонному об'єднанні. Створюючи такий фінансовий механізм, слід використовувати й інші механізми, оскільки в такому разі фінансове наповнення проектів транскордонного співробітництва буде існувати незалежно від наявності або відсутності фінансової підтримки з боку Європейського Союзу або ж обмеженості надходжень з місцевих бюджетів.

Державна підтримка має виключити можливість фінансування комерційних проектів за її рахунок. Безпосередня державна фінансова підтримка може надаватися заходам, що не мають комерційного характеру, а лише опосередковано впливають на економічний розвиток (розбудова інфраструктури, організація зустрічей, надання пільг тощо). Головним механізмом підтримки транскордонного співробітництва має стати система заохочувальних заходів, яка б фінансову допомогу держави чи податкові пільги ставила в залежність від ступеня розвитку партнерських відносин і динаміки показників соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів [2, с. 69].

Також вагомим джерелом альтернативного фінансування можуть бути такі фінансово-кредитні установи, як Світовий банк (СБ), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), який є одночасно і структурною одиницею Європейського Союзу, Чорноморський банк торгівлі та розвитку (ЧБТР), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Міжнародна фінансова корпорація (МФК) тощо [5].

Сучасні тенденції, підтвержені багаторічною міжнародною практикою, свідчать, що в умовах дефіциту коштів фінансова допомога як важіль стимулювання розвитку і підвищення ефективності підприємницької діяльності в регіонах може надаватися на основі співфінансування. Одним із інструментів співфінансування розвитку євро регіону є залучення приватного сектора. Позитивний економічний та соціальний ефект у цьому разі проявлятиметься в заохочуванні підприємництва та інновацій. Потенційне підвищення добробуту проявлятиметься в зростанні рівня зайнятості, заробітної плати, доданої вартості й податків, а також у підвищенні життєвого рівня населення регіону.

Заощадження приватного сектора можуть надходити у формі прямих інвестицій, портфельних інвестицій і кредитування (банківський кредит, комерційні папери). У короткостроковій перспективі переважатимуть прямі інвестиції, у середньостроковій стане важливим і банківське фінансування. Інші форми спільного фінансування можуть спиратися як на національні, так і на закордонні джерела.

У зв'язку з цим необхідно впроваджувати систему заходів щодо посилення довіри населення до вітчизняних кредитно-фінансових установ

шляхом удосконалення нормативно-правової бази [3, с. 369].

З метою забезпечення умов для залучення позабюджетних коштів на фінансування інноваційної діяльності доцільно створити пайовий венчурний інвестиційний фонд за участі Української державної інноваційної компанії, як потужний важіль державного впливу на прискорення розвитку єврорегіонів.

Також існує потреба в залученні до фінансування інноваційних розробок та проектів пенсійних фондів, страхових компаній, заощаджень фізичних осіб, в першу чергу шляхом їх участі в спільному інвестуванні, що підтверджує практичний досвід розвинених країн світу.

Другим інструментом у механізмі залучення позабюджетних коштів є стимулювання участі банківських установ у довгостроковому кредитуванні інноваційних проектів, а також створення достатніх правових, інституційних підстав та належного фінансового забезпечення для запровадження кредитування інноваційної діяльності.

З метою створення сприятливих умов для розвитку міжрегіонального співробітництва як органам державного управління, так і науково-дослідним установам необхідно розробити банк даних інвестиційних пропозицій і бізнес-планів для інтенсивного розвитку виробництва в регіонах.

Забезпечення вдосконалення державного регулювання міжрегіонального співробітництва дозволить впровадити розроблена концепція, яка складається з такого:

- формування цілей співробітництва;
- принципів взаємоповаги законодавств країн-учасниць міжрегіонального співробітництва, що регулюють міжрегіональне та транскордонне співробітництво;
- напрямів державної підтримки розвитку прикордонних регіонів;
- забезпечення гармонізації взаємних інтересів у міжрегіональному й прикордонному співробітництві.

Згідно із зазначеною концепцією політика державного регулювання міжрегіонального співробітництва повинна спрямовуватись на забезпечення розвитку та стимулювання міжрегіонального та прикордонного співробітництва, подолання на цій основі міжрегіональних диспропорцій і розв'язання основних соціальних проблем шляхом удосконалення та запровадження комплексного механізму регулювання з боку держави відносин між регіонами, раціональне використання наявного економічного потенціалу і місцевих конкурентних переваг.

Для активізації розвитку транскордонного співробітництва потрібно постійно проводити моніторинг реалізації транскордонних програм і проектів, своєчасно вносити корективи і прогнозувати тенденції розвитку.

Ефективним шляхом удосконалення державного регулювання міжрегіонального співробітництва є підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів управління, від роботи яких залежить позитивність зрушень у соціально-економічному розвитку регіонів.

Продуктивним способом підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів управління є створення системи безперервного навчання державних службовців. Вважаємо, що внаслідок повноцінного використання органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень сформується ефективна модель управління регіонами.

Для вдосконалення державного регулювання розвитку міжрегіонального співробітництва необхідно:

- розробити законодавчу, нормативну базу прикордонного співробітництва на базі методологічних критеріїв Євросоюзу;

- вирішити проблему фінансування та стимулювання розвитку міжрегіонального співробітництва;

- провести підготовку та перепідготовку учасників міжрегіонального співробітництва, громадських об'єднань, посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань побудови стратегії розвитку місцевості, рекламування даної території, пошуку партнерів;

- спростити процедури торговельно-економічних відносин (увести систему залучення інвестицій для розбудови інфраструктури; створити новий механізм лібералізованої дозвільної системи);

- рекламувати результати міжрегіонального та транскордонного співробітництва.

Удосконалення та запровадження запропонованих змін до механізмів державного управління міжрегіонального співробітництва дозволить країні досягти успішних результатів у розвитку всіх галузей економіки та сфер суспільного життя, у створенні сучасної транспортної, інформаційно-телекомунікаційної та соціальної інфраструктури на рівні європейських стандартів, у залученні значних інвестицій і збільшенні кількості робочих місць.

#### Література:

1. *Бабінова О. О.* Міжрегіональне співробітництво: зміст, форми, роль та проблеми реалізації в Україні [Електронний ресурс] / О. О. Бабінова // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 4 (11). – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2011\\_4/index.html](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_4/index.html).

2. *Власюк О.* Завдання, проблеми та перспективи транскордонного співробітництва України / О. Власюк // Безпосереднє сусідство України з ЄС: закриті кордони чи нові імпульси до співпраці? : матеріали міжнар. “круглого столу” експертів (м. Ужгород, 7 – 9 листоп. 2002 р.) ; НІСД, Закарпат. філ. ; Фонд Фрідріха Берта, Регіон. бюро в Україні, Білорусі та Молдові ; Фонд “Європ. Дім”. – Ужгород : Вид-во В. Падяка, 2002. – С. 67–71.

3. *Гейць В. М.* Національна інноваційна система та інноваційно-інвестиційна діяльність / В. М. Гейць // Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. В. М. Гейця ; Ін-т екон. прогнозування. – К. : Фенікс, 2003. – 1008 с.

4. Договір про міжнародне – міжрегіональне співробітництво Донецької

області (Україна) і Сілезького воєводства (Республіка Польща) // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 18. – С. 139. – Ст. 1370.

5. *Пересада А. А.* Управління інвестиційним процесом / А. А. Пересада. – К. : Лібра, 2002. – 472 с.

6. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 р. № 1088 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 92. – Т. 2. – С. 506. – Ст. 3264.

7. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621–IV // ВВР України. – 2000. – № 25. – С. 1042. – Ст. 352.

8. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 р. № 1838-р // Уряд. кур'єр. – 2010. – № 180.

9. *Чужиков В. І.* Регіональні інтеграційні стратегії постсоціалістичних країн Європи : [монографія] / В. І. Чужиков. – К. : ТОВ “Кадри”, 2003. – 297 с.

*Надійшла до редколегії 11.11.2013 р.*