

Сергій Сенча

головний спеціаліст відділу прийому, розподілу слухачів та профорієнтаційної роботи,
аспірант кафедри управління проектами ОРІДУ НАДУ при Президенті України

АНАЛІЗ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В СИСТЕМІ МІЖРЕГІОНАЛЬНИХ ВІДНОСИН

Актуальність розвитку міжрегіональних стосунків в Україні обумовлена формуванням нової сучасної системи відносин між регіонами всередині країни та регіонами різних країн в умовах децентралізації влади в Україні та розвитку інтеграційних процесів, змін характеру політичних, соціальних та економічних відносин, посилення участі держави у регулюванні міжрегіональних зв'язків. У дослідженнях змісту можливих видів міжрегіональних відносин важливим завданням є виявлення таких форм цих відносин, які б забезпечували ефективний розвиток регіонів та цілісність країни в цілому.

З огляду на сучасні виклики до розв'язання проблем регіонального масштабу, ризики дезінтеграційних процесів, все більшої актуальності набуває необхідність розроблення ефективного державного механізму забезпечення в Україні міжрегіонального співробітництва з метою розвитку територій. Також важливим завданням сьогодення є виявлення таких інструментів міжрегіонального співробітництва, які б забезпечували розвиток повноцінної співпраці регіонів.

Ключові слова: міжрегіональні відносини, міжрегіональна інтеграція, міжрегіональна взаємодія, міжрегіональне партнерство, міжрегіональне співробітництво (співпраця, кооперація), транскордонне (прикордонне) співробітництво, єврорегіон.

Sergiy Sencha

Main specialist of the Department of Admission, Registrar and Career Advisement,
PhD student of Project Management Chair, ORIPA NAPA under the President of Ukraine

THE ANALYSIS OF CONCEPTUAL APPROACHES TO DEFINING THE ESSENCE OF INTERREGIONAL COOPERATION IN THE INTERREGIONAL RELATIONS SYSTEM

The relevance of inter-regional relations in Ukraine is caused by the formation of a new system of relations between regions within the country and regions in different countries in terms of decentralization of power in Ukraine and the development of integration processes, changes in economic, political and social relations, enhancing state participation in regulating inter-regional relations. In the studies of the possible content of interregional relations, an important task is to identify these forms of relations that would ensure the effective regions development and the country integrity.

Purpose of the article is conducting the system analysis of inter-regional relations, developing general classification of these relations and determining where is the place of regional cooperation in the system of inter-regional relations.

The concept of «inter-regional relations» is the most extensive, and therefore uses to indicate a general relationship between regions both within countries and between regions of different countries. Thus, the term «relationship» is used rarely because of its similarity mainly to the concept of personal connections or relationships. In general sense, inter-regional relations – are a whole range of relations and contacts between the regions. Thus, inter-regional relations include a number of possible forms of connections, namely inter-regional integration; inter-regional interaction; inter-regional partnership; inter-regional cooperation (engagement, collaboration); inter-regional communication; transboundary (border) cooperation; euro region and so on.

In a general sense one can define inter-regional cooperation as a process of formation and development of sustainable mutually beneficial and mutually agreed relations between public authorities of two or more regions, both within the state and abroad, which determines the number of participants and content of cooperation in various spheres of public life (economic, social, political, cultural, environmental, tourism, etc.) in order to achieve sustainable and balanced mutually beneficial development of these regions.

However, one must understand that inter-regional partnership is a form of activities organization of regions based on combining their resources, finance, property and so on. Inter-regional interaction – is compatible activities of several regions in which the result of the actions of one of them affects the other and vice versa in the opposite direction, which changes the dynamics of their development. Finally, inter-regional integration – is the formation of interrelationships, interpenetration, interrelation and eventually regions' unification into one by combining political, economic and social structures in the framework of macro-region, country.

Inter-regional cooperation may be considered adjusted and organized, if it is based on unity of purposes, common interests, common professional and labor activities, common implementation of innovations taking into account traditions, religious or cultural values which when implementing cooperation are not contrary to the national legislation.

Considering this, analysis for effectiveness of active public mechanism of ensuring inter-regional internal cooperation in order to avoid risks of cross-border and border cooperation domination and loss of control over it, which in turn pose a risk of linguistic, cultural, religion, informational, ideological, educational, trade and economic expansion by hostile neighbours and disintegration of defined individual regions, instead of the expected decentralization of power in integrated regions, requires further researches in perspectivity.

Key words: *inter-regional relations, inter-regional integration, inter-regional interaction, inter-regional partnership; interregional cooperation (engagement, collaboration), transboundary (border) cooperation; euro region.*

Сергей Сенча

*главный специалист отдела приема, распределения слушателей и профориентационной работы, аспирант кафедры управления проектами
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

АНАЛИЗ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СУТИ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СИСТЕМЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Актуальность развития межрегиональных отношений в Украине обусловлена формированием новой современной системы отношений между регионами внутри страны и регионами различных стран в условиях децентрализации власти в Украине и развития интеграционных процессов, изменений характера политических, социальных и экономических отношений, усиления участия государства в регулировании межрегиональных связей. В исследованиях содержания возможных видов межрегиональных отношений важным заданием является выявление таких форм этих отношений, которые бы обеспечивали эффективное развитие регионов и целостность страны в целом.

Учитывая современные вызовы к решению проблем регионального масштаба, риски дезинтеграционных процессов, все большей актуальности приобретает необходимость разработки эффективного государственного механизма обеспечения в Украине межрегионального сотрудничества с целью развития территорий. Также важным заданием сегодняшнего дня является выявление таких инструментов межрегионального сотрудничества, которые бы обеспечивали развитие полноценного сотрудничества регионов.

Ключевые слова: *межрегиональные отношения, межрегиональная интеграция, межрегиональное взаимодействие, межрегиональное партнерство, межрегиональное сотрудничество (кооперация), трансграничное (приграничное) сотрудничество, еврорегион.*

Президент Асамблеї європейських регіонів Люк Ван ден Бранде 4 грудня 1996 року у передмові до «Декларації щодо регіоналізму в Європі» відзначив, що «роль регіонів в процесі об'єднання набуває великого значення. Такі питання, як розширення відповідальності та партнерське співробітництво між різними політичними рівнями висувуються на перший план і при цьому субсидіарність стає основним принципом, що встановлює роль кожного. Рух за регіоналізм є міцним не лише в Європейському Союзі, але й за його межами. Цей рух посилює впевненість, що повноваження Європейського Союзу, Держав-членів Союзу та регіонів взаємно доповнюють одне одного. Регіони ... є головними підвалинами демократії; вони – опора культурного різноманіття в Європі, головні партнери в соціальному та культурному розвитку. Тому саме вони мають взяти на себе відповідальність у тих галузях, де в них є перевага: економіці, культурі, захисті довкілля, регіональному та загальнодержавному плануванні, науці тощо. Велика різноманітність регіонів ... обумовлює чималу кількість моделей і структур, що визначають регіональний розвиток» [1]. Наведені слова підкреслюють особливу роль регіонів у процесі європейської інтеграції, визначають місце регіонального чинника у здійсненні адміністративних, соціальних та економічних перетворень, спонукають розробленню нових шляхів проведення системних реформ в Україні.

Статут Асамблеї європейських регіонів під міжрегіональним співробітництвом розглядає будь-які зв'язки, що відбуваються між регіонами, які належать до різних країн. Однак співпраця регіонів можлива не лише між державами, але і в середині країни, що розширює розуміння цього поняття. Проте, у працях науковців та

під час публічного обговорення питань міжрегіональних відносин застосовуються різні формулювання та підходи для визначення суті цих відносин. З огляду на сучасні виклики до розв'язання проблем міжрегіонального масштабу та необхідність розвитку міжрегіонального співробітництва в Україні йдеться і про міжрегіональну взаємодію, і про міжрегіональну інтеграцію, і про міжрегіональне партнерство, і про міжрегіональне співробітництво (співпрацю) тощо. Водночас на теперішній час в інформаційних ресурсах України існує велика кількість неструктурованої, невпорядкованої та незручної для користування інформації щодо міжрегіональних відносин. Також, застосовуються різні підходи до визначення регіону (макрорегіон, мікрорегіон, регіон як адміністративно-територіальна одиниця, історичний регіон, економічний регіон тощо).

Ефективним вирішенням цієї проблеми має стати чітке визначення з поняттям «регіон» як об'єктом дослідження та розроблення загальної класифікації зв'язків між зазначеними регіонами.

Оцінку можливостей та обмежень застосування інтеграційного підходу до регіонального розвитку, механізми реалізації стратегії міжрегіональної інтеграції, а також можливі схеми формування міжрегіональних соціально-економічних систем в Україні висвітлено у працях З. Варналія, Є. Волинець, В. Геєця, М. Долішнього, І. Кононова, В. Кравціва, М. Паламарчука, О. Паламарчука, В. Симоненка, І. Сторонянської, А. Філіпенка, В. Чужикова, Л. Шевчук та інших науковців.

Питаннями підвищення ефективності транскордонної та міжрегіональної взаємодії за пріоритетними напрямками розвитку регіонів займалися В. Агранович, Н. Колодій, Є. Родіонова та інші.

Методологічним проблемам, інституційному забезпеченню та використанню позитивного досвіду транскордонного та міжрегіонального співробітництва присвячені роботи В. Андрійчука, П. Бельського, Л. Вардомського, М. Гонака, О. Гонти, М. Долішнього, Є. Кітовського, П. Луцишина, Ю. Макогона, М. Мальського, В. Мамонова, З. Маніва, Н. Мікули, А. Мокія, О. Ксаніча, М. Паламарчука, О. Паламарчука, В. Пили, С. Писаренко, В. Поповкіна, С. Романова, Т. Ренькас, Є. Сича, І. Сторонянської, А. Стрижаквої, М. Фащевського, О. Чмир, О. Шаблія, Л. Шевчук, І. Школи та інших.

Значну увагу дослідженню сучасних тенденцій та перспектив розвитку, проблем реалізації у рамках євроінтеграційної політики, а також шляхів вдосконалення державного регулювання міжрегіонального співробітництва приділяли О. Бабінова, М. Іжа, Н. Кадук, В. Монастирний, А. Ованесян, О. Овчар, А. Омаров та інші.

Метою статті є проведення аналізу системи міжрегіональних відносин, розроблення загальної класифікації цих відносин та визначення місця міжрегіонального співробітництва у системі міжрегіональних відносин.

Відповідно до статті 1 «Декларації щодо регіоналізму в Європі» регіон – це територіальне утворення, яке сформовано у законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням. Регіон визнається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційний устрій. Регіон має власну конституцію, статут автономії або інший закон, який є частиною загальнодержавної правової системи на найвищому рівні і встановлює, якнайменше, його владні повноваження та устрій [1]. Тому, надалі йтиметься про регіони як адміністративно-територіальні одиниці всередині країн та весь спектр відносин між зазначеними регіонами.

Поняття «міжрегіональні відносини» є найбільш широким, тому застосовується для означення більш загальних стосунків між регіонами як всередині країн, так і між регіонами різних країн. При цьому термін «стосунки» вживається вкрай рідко через його наближення, здебільшого, до поняття особистих зв'язків або взаємин. У загальному сенсі міжрегіональні відносини – це весь спектр зв'язків та контактів між регіонами.

Таким чином, міжрегіональні відносини містять у собі цілий ряд можливих форм зв'язків, а саме:

- міжрегіональна інтеграція;
- міжрегіональна взаємодія;
- міжрегіональне партнерство;
- міжрегіональне співробітництво (співпраця, кооперація);
- міжрегіональна комунікація;
- транскордонне (прикордонне) співробітництво;
- єврорегіон тощо.

Відповідно до «Декларації щодо регіоналізму в Європі» регіони здійснюють передані їм повноваження на індивідуальній основі. У разі необхідності регіони однієї держави домовляються (комунікація – авт.) про узгодження своїх дій, що здійснюються в сфері їх специфічної компетенції. При цьому вони виробляють необхідні процедури. Відношення між державою і регіонами та між регіонами ґрунтуються за принципами

взаємоповаги, співробітництва та солідарності. Регіони і держава мають сприяти взаємному співробітництву та утримуватись від дій, які спричиняють шкоду або обмежують здійснення повноважень на інших рівнях. Регіонам має бути надано право підписувати договори або угоди з іншими регіонами в межах однієї держави [1].

Водночас під міжрегіональним співробітництвом, співпрацею, кооперацією (від англ. Cooperation – співробітництво) слід розуміти спільну діяльність регіонів задля досягнення спільних цілей за допомогою обміну інформацією, навчання, спільного фінансування, використання ресурсів і досягнення консенсусу.

У «Декларації щодо регіоналізму в Європі» зазначено, що з метою реалізації спільних проектів регіони здійснюють міжрегіональне внутрішнє та транскордонне співробітництво на двосторонньому та багатосторонньому рівні. Регіони, що мають спільні кордони здійснюють прикордонне співробітництво у відповідності з внутрішнім законодавством та міжнародним правом. При цьому, якщо питання стосується виключної відповідальності регіону або його безпосередніх інтересів, держава не може займати позицію, що відрізняється від регіональної, за виключенням тих випадків, коли внутрішнє законодавство вимагає цього в інтересах єдності держави [1].

М. М. Іжа зазначає, що міжрегіональне співробітництво – найдоступніший та найефективніший спосіб встановлення й розвитку всебічних зв'язків. Формула взаємодії: «регіон-регіон» – найуспішніший і найбільш привабливий спосіб розвитку двостороннього торгівельно-економічного співробітництва, а також контактів у сфері культури, освіти, туризму, інновацій. З іншого боку, така співпраця дає можливість подолати психологічний дискомфорт, що виникає у населення регіонів сусідніх країн через наявність кордону [4, с. 6]. Проте, в аспекті міжрегіонального співробітництва автор розглядає лише прикордонне і транскордонне.

О. Бабінова визначає транскордонне співробітництво як взаємоузгоджену діяльність органів влади двох або більше прикордонних регіонів, міжрегіональне співробітництво – двох або декількох регіонів як усередині держави, так і за її межами, а єврорегіон – як форму транскордонного співробітництва будь-яких регіонів у рамках європейського простору, спрямовану на спільне вирішення питань економічного, соціального, культурного, екологічного розвитку даних територій із широким залученням місцевої спільноти [2, с. 191–192]. Однак, автор у сенсі транскордонного співробітництва розглядає саме прикордонне, при цьому не конкретизує, діяльність саме яких органів влади маєтись на увазі і яка роль у цьому відведена територіальним громадам та органам місцевого самоврядування.

В. М. Монастирний міжрегіональним співробітництвом називає 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 [7, с. 98]. Проте автор, на нашу думку,

підмінив мету одним із засобів її досягнення, чим занадто звужив рамки зазначеної співпраці.

На думку Н. А. Мікули, міжрегіональне співробітництво означає будь-яку взаємоузгоджену діяльність, спрямовану на започаткування відносин між територіальними громадами та властями двох або більше договірних сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми органами влади, включаючи укладання між територіальними громадами та органами влади інших держав угод про співробітництво [6, с. 11]. За цим підходом співробітництво спрямоване на започаткування договірних відносин, що дозволить вирішити більшість проблем між суб'єктами і об'єктами такої співпраці. Проте, не розглядається подальший розвиток відносин та його кінцевий результат.

І.Сторонянська вважає, що міжрегіональне співробітництво – це взаємовідносини, які виникають між регіонами в сферах економіки, політики, культури, освіти, охорони природи тощо [9, с. 43]. Однак, у визначенні не відображено, на яких засадах будуть розвиватися відносини і чи будуть вони взаємовигідними.

З. О. Манів під міжрегіональним співробітництвом розуміє будь-які зв'язки, що встановлюються між регіонами різних державних утворень. Така співпраця спрямована на вирішення конкретних соціально-економічних проблем кожної території [5, с. 55].

Значна кількість дослідників визначає такі характеристики міжрегіонального співробітництва, як взаємоузгодженість, зрощення та взаємовигідність зв'язків.

Отже, у загальному розумінні можна визначити міжрегіональне співробітництво як процес формування та розвитку системи стійких взаємовигідних та взаємоузгоджених відносин між органами публічної влади двох або декількох регіонів як усередині держави, так і за її межами, що визначає коло учасників та зміст співпраці у різних сферах суспільного життя (економічній, соціальній, політичній, культурній, екологічній, туристичній тощо) з метою досягнення стабільного та збалансованого взаємовигідного розвитку зазначених регіонів.

Аналіз досліджень науковців стосовно міжрегіональної співпраці дозволяє виокремити такі види міжрегіонального співробітництва:

1) зовнішнє: прикордонне співробітництво (між регіонами різних країн, що межують між собою) та транскордонне співробітництво (між регіонами різних країн, що не межують між собою);

2) внутрішнє: співробітництво між регіонами однієї країни, що межують між собою (співробітництво сусідства), співробітництво між регіонами однієї країни, що не межують між собою.

На теперішній час можна відзначити наявність значної кількості форм міжрегіонального співробітництва, а саме: проведення спільних організаційних заходів (наради, конференції, форуми, фестивалі тощо); укладання двосторонніх та багатосторонніх угод з питань соціально-економічного розвитку регіонів; видання спільних розпорядчих документів; розробка та реалізація спільних проектів і програм на основі співфінансування; спільна інвестиційна діяльність; створення міжрегіональних організацій, асоціацій (трансрегіональна діяльність) тощо.

Міжрегіональне співробітництво може вважатися організованим та налагодженим, якщо воно засноване

на спільності інтересів, єдності цілей, спільній трудовій та професійній діяльності, спільному впровадженні інновацій з урахуванням особливостей традицій, культурних чи релігійних цінностей, які при запровадженні співпраці не суперечать національному законодавству.

У сучасному глобалізованому світі міжрегіональне співробітництво відіграє особливу роль як елемент євроінтеграції. Розвиток міжрегіональних зв'язків України і країн Європейського Союзу в цілому відображає глобальну тенденцію становлення регіонів як активних суб'єктів сучасних міжнародних відносин. Взаємодія на субнаціональному рівні відкриває додаткові можливості для просування національних інтересів у зовнішньополітичній сфері [8, с. 254]. Тому, розвиток міжрегіонального співробітництва дозволяє пом'якшити вплив глобалізації, сприяє розвитку інтеграції не тільки між державами, але і окремими регіонами [10, с. 41].

Водночас під міжрегіональним партнерством треба розуміти форму організації діяльності регіонів, що ґрунтується на об'єднанні їх ресурсів, фінансів, майна тощо. При партнерстві декілька регіонів реалізують спільні стратегії, програми, проекти, спільно управляють процесами і несуть відповідальність за свої зобов'язання.

Міжрегіональна взаємодія – це сумісна діяльність кількох регіонів, при якій результат дій одного з них впливає на інші і навпаки у зворотному напрямку, що змінює динаміку їх розвитку.

І нарешті, міжрегіональна інтеграція (від лат. *Integrum* – ціле, лат. *Integratio* – відновлення) – це процес утворення взаємозв'язків, взаємопроникнення, взаємозближення та врешті решт об'єднання регіонів в одне ціле шляхом поєднання політичних, економічних і громадських структур в рамках макрорегіону, країни. Інтеграція стає імперативом сучасної регіональної політики, оскільки забезпечує синергетичний ефект у процесі комбінування, переплетіння та зрощення потенціалів розвитку регіонів на усіх рівнях (від державного до локального) [3, с. 12–13].

✎ Започатковані зміни державної регіональної політики та продовження децентралізації влади потребує від регіонів і громад пошуку та активного використання нових форм міжрегіональних відносин з метою ефективного регіонального розвитку.

Міжрегіональне співробітництво є ефективною формою міжрегіональних відносин і може розглядатися як наступна за комунікацією фаза об'єднання регіонів через партнерство та взаємодію – до інтеграції) у рамках макрорегіонів та країни в цілому у процесі регіоналізації країни з одночасною передачею визначених повноважень регіонам (макрорегіонам) в умовах децентралізації влади в Україні. При цьому максимальну увагу треба приділити розвитку міжрегіонального внутрішнього співробітництва, яке в Україні поки що нормативно не врегульовано, на відміну від транскордонного та прикордонного.

З огляду на це, подальших наукових досліджень у перспективі потребує аналіз ефективності діючого державного механізму забезпечення міжрегіонального внутрішнього співробітництва з метою запобігання ризикам домінування транс- і прикордонного співробітництва та втрати контролю над ним, що в свою чергу несе небезпеку мовної, культурної, релігійної, інформаційної, ідеологічної, освітньої, торгівельної та еко-

номічної експансії з боку недружніх сусідів та дезінтеграції визначених окремих регіонів, замість очікуваної децентралізації влади в інтегрованих регіонах.

Література.

1. Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996 / Асамблея Європейських Регіонів (Базель, 4 груд. 1996 р.). URL: <http://constituanta.blogspot.ru/2013/03/1996.html> (дата звернення: 25.03.2017)
2. Бабінова О. Міжрегіональне співробітництво: зміст, форми, роль та проблеми реалізації в Україні / О. Бабінова // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / [голов. ред. С. М. Серьогін]. – Дніпропетровськ, 2011. – Вип. 4 (11). – С. 189–197.
3. Волинець Є.С. Механізми формування та реалізації стратегії міжрегіональної інтеграції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми держ. управління» / Є. С. Волинець; ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – Одеса, 2011. – 20 с.
4. Іжа М. Сучасні тенденції та перспективи розвитку міжрегіонального співробітництва/ М. Іжа, Н. Кадук, О. Овчар // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М.Іжа]. – Одеса, 2013. – Вип. 4 (56). – С. 3-6.
5. Манів З. О. Регіональна економіка : навчальний посібник / З. О. Манів, І. М. Луцький, С. З. Манів. – Львів : Магнолія, 2006, 2008. – 638 с.
6. Мікула Н. А. Транскордонне співробітництво: посібник / Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. – Київ: видавництво «Крамар», 2011. – 259 с.
7. Монастирний В. М. Шляхи вдосконалення державного регулювання міжрегіонального співробітництва/ В. М. Монастирний // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [голов. ред. В. В. Корженко]. – Х., 2013. – № 2 (44). – С. 97–104.
8. Ованесян А. О. Міжрегіональне співробітництво як один із інструментів провадження євроінтеграційної політики сучасної держави/ А. О. Ованесян // Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів : матеріали наук.-практ. конф., 19 груд. 2013 р. / [за заг. ред. М. М. Іжи, В. М. Кривцової]. – Одеса, 2014. – С. 251–254.
9. Сторонянська І. Міжрегіональні інтеграційні процеси в Україні: тенденції та перспективи розвитку / І. Сторонянська. – Львів: ІРД НАН України, 2009. – 392 с.
10. Стрижак А. Ю. Використання позитивного досвіду міжрегіонального та транскордонного співробітництва в країнах ЄС / А. Ю. Стрижак // Публічне управління: виклики XXI століття : зб. тез XIII Міжнар. наук. конгр., 21–22 берез. 2013 р. / [голова ред. кол. В. А. Ландсман]. – Х., 2013. – С. 40–41.