

УДК 339.924 (332.1)

І. Г. Бабець,  
к. е. н., докторант,  
Національний інститут стратегічних досліджень

## РЕГІОНАЛЬНА ПРОГРАМА МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В СИСТЕМІ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

*Обґрунтовано доцільність розробки і реалізації регіональної програми міжнародного співробітництва та концептуальні засади її формування. Розроблено структурні блоки програми, окреслено напрями узгодження їх з державними програмами і стратегіями в сфері управління регіональним розвитком.*

*The expediency of international cooperation program and the conceptual basis of its formation developing and implementing are substantiated. The structural blocks of the program are developed, the vectors of its agreement with the state programs and strategies within the management of regional development are measured.*

*Ключові слова: регіональна програма, міжнародне співробітництво, інституційне забезпечення, міжнародні проекти.*

*Key words: regional program, international cooperation, institutional supporting, international projects.*

### ВСТУП

Розширення кордонів Європейського Союзу та посилення євроінтеграційних процесів супроводжуються удосконаленням інструментів співробітництва країн Європи із сусідніми країнами, що відкриває нові перспективи співпраці вітчизняних регіонів з країнами ЄС. Проте інституційне забезпечення міжнародного співробітництва областей України характеризується низькою ефективністю через обмежені повноваження місцевих органів влади у цій сфері та недостатньо розроблені засоби його реалізації (стратегії, програми) на регіональному рівні.

В Україні ухвалено низку документів, які визначають пріоритети державної регіональної політики та забезпечують державну підтримку участі прикордонних областей у співпраці з регіонами інших країн (Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, Державна програма розвитку трансграничного співробітництва на 2007—2010 роки), реалізуються регіональні стратегії розвитку та програми соціально-економічного розвитку областей. Аналіз вказаних програмних документів свідчить про відсутність системного підходу у формуванні стратегічних напрямів міжнародного співро-

бітництва регіонів, що виявляється у неузгодженості пріоритетів регіонального розвитку, визначених в урядових програмах, зі стратегічними цілями, передбаченими у регіональних стратегіях розвитку, та пріоритетними напрямами співпраці згідно міжнародних угод, укладених на регіональному рівні. Пріоритетні напрями співробітництва, задекларовані в міжнародних угодах областей України з територіально-адміністративними одиницями інших країн, не завжди базуються на конкурентних перевагах регіонів та не враховують їх міжнародну конкурентоспроможність.

З огляду на стан інституційного забезпечення регіонального розвитку і підтримки участі регіонів у трансграничних проектах актуальною є розробка в кожній області України такого програмного документа, який узгоджуватиметься із загальнодержавними стратегіями в сфері зовнішньоекономічної діяльності та стратегіями розвитку регіонів і передбачатиме механізми реалізації їх міжнародного співробітництва з урахуванням специфіки і конкурентних переваг.

### АНАЛІЗ ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам формування регіональної політики в Україні присвячено праці провідних вітчизняних вче-

них. Основні чинники підвищення якості державного управління на регіональному рівні та складові регіональної політики конкурентоспроможності Яремко А. визначає з урахуванням необхідності створення відповідних "правил гри" для бізнесової діяльності й формування виробничої та соціальної інфраструктури [1, с. 252—253]. З огляду на необхідність формування ефективного інституційного забезпечення регіонального розвитку в умовах поглиблення євроінтеграційних процесів актуальними є наукові праці, в яких обґрунтовано напрями удосконалення механізмів регулювання трансграничного співробітництва [2, с. 303—318], основні принципи формування програми міжнародної діяльності регіону [3, с. 331—339] та доцільність розробки програм і концепцій міжрегіонального та прикордонного співробітництва, запровадження спільних територіальних стратегій розвитку, які враховували б пріоритетні завдання трансграничного характеру [4, с. 258]. Голюков Т. досліджує механізми державного регулювання регіонального розвитку та окреслює напрями їх удосконалення, серед яких виділяє застосування в управлінні соціально-економічним розвитком регіонів програмно-цільового методу, що дозволяє "системно впливати на об'єкт регулювання, ніби концентруючи навколо єдиної цілі політичні, соціальні, економічні та інші окремі рішення" [5, с. 93].

Незважаючи на те, що вчені-регіоналісти вбачають удосконалення інституційного забезпечення регіонального розвитку в реалізації спеціальних (цільових) програмних документів та обґрунтовують доцільність розробки і запровадження регіональних програм чи стратегій міжнародної діяльності, ці пропозиції переважно стосуються співпраці прикордонних регіонів із суміжними територіально-адміністративними одиницями інших країн. Крім того, не розробленими залишаються механізми узгодження загальнонаціональних та регіональних інтересів у сфері міжнародного співробітництва з метою забезпечення ефективного територіального та галузевого розвитку.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є обґрунтування доцільності розробки і реалізації регіональної програми міжнародного співробітництва та її позиціонування у системі інституційного забезпечення розвитку регіону. Завдання дослідження передбачають розробку концептуальних засад формування регіональної програми міжнародного співробітництва в умовах євроінтеграції; обґрунтування змістовних характеристик основних блоків цієї програми та напрямів узгодження їх з державними програмами і стратегіями в сфері управління регіональним розвитком.

## РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. передбачає розвиток міжрегіонального співробітництва за двома пріоритетними напрямками — розширення міжрегіональної економічної взаємодії та розвиток транскордонного, у тому числі єврорегіонального співробітництва [6]. У вказаному документі міжнародне співробітництво регіонів розглядається лише як транскордонне (прикордонне), а для регіонів, що не мають спільного кордону з іншими країнами, в пріоритетних напрямках розвитку міжнародна співпраця взагалі не передбачена. Крім того, співробітництво з країнами ЄС планується лише в межах існуючих єврорегіонів чи шляхом створення нових. Таким чином, у Стратегії поняття міжнародного співробітництва регіонів обмежується транскордонним співробітництвом (ТКС), що звужує сферу застосування таких інструментів її реалізації, як угоди щодо регіонального розвитку та регіональні стратегії розвитку для зміцнення міжнародної конкурентоспроможності областей України. У той же час Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007—2010 роки визначає проекти, яким надається державна фінансова підтримка [7], але можливість участі регіонів обмежується умовами географічного розташування.

Відповідно й у регіональних стратегіях розвитку існує низка недоліків: напрями міжнародного співробітництва окреслені загальною, без визначення конкретних напрямів, галузей і конкурентних переваг; не розроблені механізми реалізації та фінансування міжнародних проектів. У цій ситуації розробка і реалізація програми міжнародного співробітництва у кожній області України забезпечить розв'язання вказаних вище проблем, що сприятиме поглибленню регіональної інтеграції.

З позицій державного управління поняття "регіональна програма" визначається як "поєднання макро- і мікроекономічних інструментів регіонального розвитку, які мають сприяти прискореному економічному зростанню регіону з метою підняття його до рівня більш розвинених регіонів" [5, с. 95]. На відміну від стратегії, яка визначає загальні напрями територіального розвитку на довгострокову перспективу, регіональна програма охоплює коротко- або середньостроковий період і передбачає детальну розробку оптимальних шляхів розвитку регіону на основі узгодження територіальних і галузевих інтересів.

Виходячи з вищевказаних визначень, регіональна програма міжнародного співробітництва (далі — Програма) повинна забезпечити таку організацію зовнішньоекономічної діяльності на регіональному



Рис. 1. Регіональна програма міжнародного співробітництва в системі інституціонального забезпечення розвитку регіону

рівні, яка дозволила б регіону максимально використати наявні конкурентні переваги у співпраці з іншими країнами. Причому зміцнення позицій регіону у розвитку тих галузей, що характеризуються низькою конкурентоспроможністю, повинно відбуватися за рахунок співпраці як з вітчизняними регіонами, так і зарубіжними партнерами. З цієї точки зору необхідно розробити положення Програми і напрямки її реалізації з урахуванням особливостей існуючого механізму регулювання міжнародної співпраці на регіональному рівні, щоб забезпечити системний характер його функціонування.

Пропонована нами Програма сприятиме усуненню недоліків інституційного забезпечення міжнародного співробітництва регіону лише за умови раціональної побудови її структури та включення таких блоків, які узгоджувалися б з чинними програмними документами (загальнодержавного та регіонального рівня) і доповнювали б їх за рахунок детальної розробки та координації всіх напрямів співпраці (рис. 1).

Головним розділом Програми є "Міжнародна конкурентоспроможність", що окреслює пріоритетні сфери міжнародного співробітництва регіону на основі його конкурентних переваг та визначає зміст інших розділів цього документа. Обґрунтування напрямів співробітництва базується на результатах дослідження соціально-економічного стану регіону, аналізу його зовнішньоекономічної діяльності та реалізації міжнародних проектів, потребує узгодження пріоритетів у Регіональній стратегії розвитку та спільних захо-

дів за пріоритетними напрямками в Угоді щодо соціально-економічного розвитку.

Реалізація конкурентних переваг регіону повинна забезпечити позитивне сальдо зовнішньоторговельного балансу і покращення структури експорту на основі збільшення частки високотехнологічної продукції та наукоємких послуг. Для підвищення ефективності зовнішньої торгівлі важливими є умови функціонування наукоємких галузей в регіоні, тому в Угоді щодо соціально-економічного розвитку необхідно передбачити відповідні заходи з підтримки інноваційної діяльності. Як відомо, однією з головних проблем розвитку високотехнологічного виробництва є недостатні обсяги фінансування інноваційних підприємств. Розв'язанню цієї проблеми сприятиме запровадження державно-приватного партнерства в системі фінансування регіонального розвитку, наприклад, створення Регіонального венчурного фонду, кошти якого формуватимуться за участю державного, місцевого бюджетів та приватних (вітчизняних і зарубіжних) інвесторів.

Зауважимо, що удосконалення інноваційно-інвестиційної інфраструктури в регіоні ще не гарантує надходження високих обсягів інвестицій та їх спрямування саме в ті галузі, розвиток яких неможливий без підтримки інвесторів. Необхідною складовою привабливого інвестиційного клімату є інституційне забезпечення процесу інвестування як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. В окремих областях України реалізуються програми сприяння залученню іноземних

інвестицій (Програма сприяння бізнесу та інвестиціям "Назустріч інвесторам" у Львівській області, Програма залучення іноземних інвестицій у Дніпропетровську область на 2004 — 2010 роки, Програма сприяння залученню іноземних інвестицій в Одеську область на 2009 рік). Проте заходи, передбачені для активізації зарубіжного інвестування, переважно мають інформаційний характер, а механізми залучення іноземних інвестицій на регіональному рівні недостатньо розроблені. Тому існує необхідність деталізації інвестиційного плану регіону, який повинен містити не лише перелік пріоритетних галузей, а й визначати умови залучення інвестицій для кожної окремої інвестиційної пропозиції. Крім цього, для об'єктів з низьким рівнем інвестиційної привабливості доцільно передбачати преференційні умови інвестування.

На основі визначених напрямів посилення міжнародної конкурентоспроможності регіону, пріоритетів зовнішньої торгівлі та зарубіжного інвестування формується перелік спільних проектів, розробка і реалізація яких може відбуватися за участю партнерів і з інших областей України. Міжнародний характер спільних проектів передбачає залучення зарубіжних учасників та використання фінансової допомоги програм Європейського Союзу в процесі транскордонного співробітництва. При цьому в Програмі можна передбачити різні варіанти спільних проектів. Зокрема, в контексті реалізації моделі інтеррегіонального співробітництва, перспективними вважаємо проекти транскордонного співробітництва західних областей України із залученням вітчизняних регіонів, що не мають спільного кордону з країнами ЄС.

Зважаючи на те, що в областях України, суміжних з країнами ЄС, спільні проекти переважно орієнтовані на отримання допомоги в межах Європейського інструменту сусідства і партнерства, регіональні програми міжнародного співробітництва цих регіонів повинні враховувати можливість фінансування зі структурних фондів та часові горизонти програмування в ЄС. Відповідно й у фінансовому плані Програми необхідно виокремлювати проекти, які реалізуються з використанням коштів програм ЄС. Крім цього, фінансовий план повинен визначати загальні обсяги фінансування проектів міжнародного співробітництва, структурний розподіл цих коштів за джерелами їх надходження та видатки у галузевому розрізі по роках. Наголосимо, що важливим моментом є попереднє формування бюджету Програми на основі видатків, передбачених на фінансування міжнародного співробітництва у

державному та місцевому бюджетах, після чого за результатами конкурсу затверджується перелік проектів.

Складний та комплексний характер Програми потребує ефективного управління процесом реалізації на основі моніторингу і оцінки результативності її заходів. Оцінку ефективності реалізації Програми проводить моніторинговий комітет, до складу якого повинні входити представники місцевих органів влади та громадських організацій. Результати оцінки подаються у відповідні відділи Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства економіки України. За результатами моніторингу і оцінки приймаються рішення щодо коригування окремих цілей Програми і заходів їх досягнення.

## ВИСНОВКИ

Доцільність розробки і реалізації Регіональної програми міжнародного співробітництва зумовлена необхідністю удосконалення системи інституційного забезпечення регіонального розвитку в умовах посилення процесу євроінтеграції. Концептуальні засади формування Програми ґрунтуються на принципах інтеррегіональної моделі співробітництва і передбачають поглиблення міжрегіональних зв'язків у нашій країні та посилення на їх основі конкурентних позицій регіонів на міжнародних ринках. Відповідно структура Програми містить блоки, які на основі оцінки міжнародної конкурентоспроможності визначають пріоритетні напрями міжнародного співробітництва та перелік перспективних спільних проектів, джерела і обсяги їх фінансування, узгодженість з іншими державними документами у цій сфері, що забезпечить комплексне управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні.

Таким чином, розробка і реалізація Регіональної програми міжнародного співробітництва потребуватиме здійснення змін інституційного характеру, які забезпечать дієвість заходів Програми, узгодження їх з міжнародними угодами про співпрацю, державними програмами і стратегіями в сфері управління регіональним розвитком та державним і місцевим бюджетами. Зокрема, доцільно переглянути пріоритетні напрями співробітництва регіону (міжнародні та міжрегіональні угоди, програми транскордонного співробітництва), пріоритети регіонального розвитку та напрями співпраці місцевих органів влади з Кабінетом Міністрів України (Угода щодо соціально-економічного розвитку) і скоригувати їх відповідно до конкурентних переваг регіону та галузей і сфер економіки, що потребують підтримки.

Функції місцевих органів влади, які передбачені Програмою та стосуються організації процесу іноземного інвестування в регіоні, формування переліку міжнародних проектів і надання фінансової підтримки їх реалізації, потребують запровадження низки реформ на державному рівні. По-перше, необхідна передача частини управлінських функцій та відповідальності з центру в регіони з метою розширення впливу місцевої влади на міжнародне співробітництво, що передбачає надання органам місцевої влади повноважень з відбору і фінансування міжнародних, у тому числі транскордонних, проектів. По-друге, розширення організаційних повноважень місцевої влади у сфері міжнародного співробітництва повинно мати відповідне фінансове підґрунтя, що передбачає надання більшої самостійності у формуванні місцевого бюджету та його використання.

Напрями подальших досліджень пов'язані із розробкою Регіональної програми міжнародного співробітництва для конкретного регіону України та передбачають обґрунтування інституційних змін, необхідних для ефективного реалізації програми.

## Література:

1. Яремко А.А. Глобалізований регіон та зовнішньоекономічна безпека України: теоретико-методологічний аспект: монографія / А.А. Яремко. — Львів: Видавництво Львівської комерційної академії, 2007. — 524 с.
2. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: монографія / Н.А. Мікула. — Львів: ІРД НАН України, 2004. — 395 с.
3. Регіональна політика і механізми її реалізації / [Долішній М.І., Злупко С.М., Вовканич С.Й. та ін.]; за ред. М.І. Долішнього. — К.: Наукова думка, 2003. — 503 с.
4. Борщевський В.В. Українсько-польське економічне співробітництво в умовах євроінтеграції: монографія / В.В. Борщевський. — Львів: Аверс, 2007. — 328 с.
5. Голікова Т.В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика: монографія / Т.В. Голікова. — К.: НАДУ, 2007. — 296 с.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України № 1819 від 27 грудня 2006 р. "Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007—2010 роки" // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.guon.kiev.ua>.

Стаття надійшла до редакції 29.04.2010 р.