



- продовжити проведення спільних комплексних перевірок діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо додержання ними вимог законів України “Про державну службу”, “Про боротьбу з корупцією”;

- постійно здійснювати аналіз стану дотримання вимог антикорупційного законодавства в органах виконавчої влади;

- проводити моніторинг чинних правових норм та видів адміністративної практики та надавати свої пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства;

- брати участь у підготовці нормативно-правових актів, що виключали б можливість скоєння корупційних злочинів та діянь.



Белевцева В.В.,

аспірант Національної академії

державного управління

при Президентові України

ОСНОВНІ АСПЕКТИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Відповідно до завдань, визначених Посланням Президента України “Європейський вибір”, активізувалася євроінтеграційна політика України. Важливе значення має офіційне проголошення курсу України на набуття членства в НАТО, участь у формуванні загальноєвропейської безпеки, яка враховуватиме національні інтереси нашої держави. Конструктивними були дії й у вирішенні низки складних питань щодо набуття Україною вже найближчим часом – не пізніше як до кінця 2004 р. – членства у СОТ. Предметнішою стала наша робота і щодо приведення законодавства України у відповідно до вимог законодавства ЄС у пріоритетних сферах.

Україна зацікавлена у відчутній активізації зовнішньоекономічних зв’язків з країнами-учасницями СНД. Визначальним напрямом співпраці з ними є формування на принципах СОТ зони вільної торгівлі, що сприяло б інтенсифікації господарських взаємовідносин, обміну капіталом, товарами, послугами, робочою силою. Йдеться також про скоординовану політику щодо розвитку систем енергозабезпечення, стимулювання високотехнологічних виробництв, утворення спільних фінансово-промислових корпорацій, формування міжнародних транспортно-комунікаційних мереж тощо.

Водночас у 2002 р. відчутно знизився рівень торговельних відносин між Україною та Російською Федерацією, іншими країнами СНД. Цей недолік потрібно усунути. Підписання Заяви президентів Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Російської Федерації і України з приводу посилення інтеграційних процесів та формування Єдиного економічного простору не лише не суперечить, а навпаки – доповнює прагнення щодо природного зближення з Європою.

Особливо значущим для нас є відновлення конструктивного діалогу зі Сполученими Штатами Америки, спрямованого на утвердження принципів стратегічного партнерства, розвиток наших відносин на засадах взаємоповаги, невтручання у внутрішні політичні процеси, усунення бар’єрів на шляху двосторонньої торгівлі та інвестицій.



Президент України Л. Кучма особливо підкреслив, що “українська дипломатія має на порядок активніше працювати у питаннях, що стосуються дальшого поглиблення наших відносин з Польщею, країнами Балтії, Центральної та Південно-Східної Європи, з Китаєм, Туреччиною, Пакистаном та Іраном, іншими країнами Близького Сходу та Латинської Америки. У нас багато спільних інтересів з цими країнами, а це – об’єктивна основа для економічної взаємодії та взаєморозуміння”.

Зовнішньополітичні симпатії населення України мають свою специфіку. За даними соціологічного опитування, приблизно рівний розподіл пріоритетів населення між СНД, Росією та ЄС¹.

У процесі становлення зовнішньої політики незалежної України звертає на себе увагу й її регіоналізація.

Необхідно визначитися з тим, що таке регіоналізація зовнішньої політики України. Можна говорити про два основні виміри регіоналізації. Насамперед, аналізуючи визначення цього поняття? можна сказати, що регіоналізація – це підвищення активності регіонального начала в зовнішній політиці нашої держави. Досвід минулого після 1991 року переконливо продемонстрував, що безсистемна гіперактивність зовнішньої політики, невизначеність з її пріоритетними напрямками, бажання здійснювати свою присутність в усіх без винятку кутках земної кулі суперечить національним інтересам України, веде до розтрачання ресурсів нашої держави. Інтересам України не відповідає глобалістський підхід до міжнародних відносин.

Зараз стає усе більш очевидним, які напрямки зовнішньої політики можна вважати пріоритетними. Складається уявлення про зони, які у сукупності і являють собою ту регіональну систему міжнародних відносин, що є основним напрямом української зовнішньої політики. Таких зон у найширшому розумінні всього три: Росія (пострадянський простір у цілому), Центральна і Східна Європа, Чорноморський регіон. Слід відзначити, що виділення цих трьох зон є умовним у силу різних причин: зони територіально накладаються одна на одну; зони розпадаються на ряд субзон; у межах зон відносини з одними державами відіграють більшу роль для України, ніж з іншими. Участь України саме в цій регіональній системі є закономірною і не має собі альтернативи². Таке положення речей, як видно, збережеться й у майбутньому. Можна з достатньою впевненістю стверджувати, що ця ключова для розвитку зовнішньої політики України система залишиться незмінною і в недалекому майбутньому.

Другим виміром регіоналізації зовнішньої політики України є все зростаюча зовнішньополітична активність деяких її регіонів. Процес виходу регіонів на міжнародну арену, встановлення контактів з регіонами за межами України також представляється цілком закономірним. Він визначається територіальним розташуванням регіонів, їхньою народногосподарською специфікою, історичним розвитком, особливостями етнічного складу населення, ініціативою регіональної влади й інших факторів. На користь регіоналізації зовнішньополітичних зв’язків говорить здатність регіонів діяти в ряді ситуацій більш гнучко й оперативно³.

Територіальне розташування, зазвичай багато в чому визначає спрямованість зовнішньополітичних зв’язків регіону. Можна констатувати диверсифікованість зовнішньополітичних

¹ Пашков М.Ю., Чалый В.А. Украинско-российские отношения: взгляд из Украины // Политика. -2001. – № 1. – С. 12-31.

² Ляшенко В.І., Макогон Ю.В. До питання про необхідність багатовекторного міжрегіонального і трансграничного співробітництва // Регіональна економіка. – 2002. – № 1. – С. 8.

³ Гречанинов В. Зовнішньополітичні перспективи України: аспекти регіонального співробітництва // Економічний часопис. – 2001. – № 2. – С. 12-14.



пріоритетів різних регіонів України⁴. Ця диверсифікованість є одним із часткових проявів очевидної загальної внутрішньої гетерогенності нашої держави. У західних областях, скажімо, виявляється прагнення до розвитку зв'язків з регіонами в Східній Європі, у східних – у Росії, у південно-західних – з Румунією, іншими країнами Чорноморського басейну і т.д. Подібна орієнтація представляється цілком природною і логічною, адже саме з цими сусідніми регіонами відповідні регіони України вже зв'язані з погляду історії, економіки, деякої спільності культури і менталітету⁵.

Різноманітність зовнішньополітичних інтересів різних регіонів України не слід зводити в абсолюти. Вона не веде до наростання дезінтеграційних процесів. Зовнішньополітичні устремління регіонів у цілому закономірним чином займають підлегле положення по відношенню до зовнішньополітичних цілей України. Однак при розробці зовнішньополітичної стратегії на загальнодержавному рівні інтереси регіонів, їхня зовнішня орієнтованість повинна братися до уваги. Жоден з регіонів України не повинен виявитися в ситуації, коли б ті чи інші кроки керівництва країни на міжнародній арені ввійшли б у протиріччя з інтересами даного регіону, нанесли б йому значний збиток. Населення кожного регіону України повинне однозначно сприймати зовнішню політику нашої держави як об'єктивно спрямовану на забезпечення, в тому числі і його, інтересів. Такий синтез інтересів, звичайно, накладає підвищену відповідальність на планувальників державної зовнішньої політики. Однак без нього неможливий успіх зовнішньополітичної діяльності.

Розглядаючи проблему розвитку регіонів і формування регіональних стратегій, неможливо залишити без уваги досвід європейських регіонів, що стосується використання міжрегіонального і транскордонного співробітництва як інструментів регіональної політики. Впроваджуючи концепцію вирівнювання рівня розвитку європейських регіонів, Європейський Союз із самого початку вбачав у транскордонному співробітництві ефективний засіб стимулювання національними урядами транскордонних проектів, що здійснюються на рівні регіонів. Такі проекти і програми несли в прикордонні регіони не тільки додаткові засоби ЄС, але й нові технології, нові стандарти соціальної політики, сучасні освітні ініціативи⁶.

На початку 90-х років і в Україні почали усвідомлювати потенціал використання регіонами нових можливостей, що відкрилися в процесі децентралізації влади і встановлення прямих контактів із країнами-сусідами⁷. Перші транскордонні ініціативи українських регіонів відображали весь комплекс протиріч, що були притаманні українському суспільству в цілому, однак вони принесли великий досвід і заклали основу для роботи із сусідніми регіонами майбутнього Європейського Союзу. Огляд досвіду програм транскордонного і міжрегіонального співробітництва ЄС і участь в них українських регіонів буде допомагати виготовленню останніми сучасних стратегій розвитку.

Зараз українські центральні і регіональні політичні еліти вже не можуть заперечувати позитивний вплив транскордонного співробітництва на економіку регіонів. Наприклад, підписання Угоди про створення Єврорегіону “Слобожанщина” в межах Белгородської та

⁴ Симоненко В.К. Регионы Украины: Проблемы развития / Отв. ред. И.И. Лукинов. – К.: Наукова думка, 1997. – 267 с.

⁵ Ляшенко В.І., Макогон Ю.В. До питання про необхідність багатовекторного міжрегіонального і транскордонного співробітництва // Регіональна економіка. – 2002. – № 1. – С. 99-106.

⁶ Гуменюк П., Гоголь Г. Регіональна економічна політика: світовий досвід та проблеми його трансформації в Україні // Регіональна економіка. – 1998. – №4. – С. 39-45.

⁷ Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості. Регіональні дослідження: Монографія. – К.: Вид-во Укр. акад. держ. управління, 2001. – 109 с.



Харківської областей. В цей час структурні підрозділи Харківської обласної державної адміністрації спільно з російською стороною створюють органи управління Єврорегіону, узгоджують та розробляють концепцію його розвитку, основні проекти, відпрацьовують питання залучення міжнародної технічної допомоги для реалізації цих проектів. Також прикладом може служити впровадження Міжрегіональної екологічної програми з охорони та використання вод басейну річки Сіверський Донець. Однак більшість ініціатив підтримувалося на рівні загальних політичних декларацій, без якихось серйозних практичних кроків. Однією з причин цього є той факт, що основні фінансові ресурси генеруються на сході України й у Києві, де мають слабкий інтерес до розвитку західних регіонів, що межують з майбутніми новими членами ЄС. Тому на заході України, як правило, органи місцевої влади “одноразово” виступають засновниками транскордонних ініціатив, керування якими делегується недержавним структурам. Яскравим прикладом цього є функціонування найбільшого у Європі транскордонного утворення – Міжрегіональної Асоціації “Карпатський єврорегіон”. Міжрегіональна Асоціація “Карпатський єврорегіон” була створена 14 лютого 1993 року, коли міністри закордонних справ Угорщини, Польщі й України підписали Декларацію, у якій констатувалася підтримка урядами цих держав нової транскордонної ініціативи. У засновницьких документах асоціації підкреслювалося, що Карпатський єврорегіон створюється “як загальний консультативний і координаційний орган, з метою сприяння прикордонному співробітництву між прикордонними регіонами – членами асоціації”. Карпатський єврорегіон, з погляду правового статусу, не є наддержавною установою чи юридичною особою.

Починаючи з 1995 року, Карпатський єврорегіон почав формувати власний бюджет, що складається з внесків учасників і засобів міжнародних донорів, а також закордонних спонсорів, зокрема фонду братів Рокфеллерів, Інституту досліджень “Схід-Захід”. У 1996 році бюджет асоціації склав 200 тис. доларів. Проте більшість проектів, що ініціюються в рамках єврорегіону, базуються на самостійному пошуку засобів, насамперед, у міжнародних донорських організаціях. Відповідно до Статуту Карпатського єврорегіону, вищим органом асоціації є Рада єврорегіону. До її складу входять по три представники від кожного учасника асоціації. Відповідно до Статуту, у Раду можуть бути обрані представники регіональних органів державної влади і місцевого самоврядування, а також представники наукових установ, ділових кіл. Головною особою, що відповідає за функціонування структур єврорегіону, є виконавчий директор. Він обирається Радою з числа кандидатів на конкурсній основі і здійснює керування асоціацією через секретаріат і національних представників.

Як центральні, так і регіональні органи влади ще не усвідомили необхідності інвестицій у розвиток транскордонного співробітництва, вважаючи, що це справа міжнародних програм і організацій. Саме тому більшість проектів залежать від фінансування міжнародних донорських організацій. Прикладом може бути розроблена у 1996 році ЄС ініціатива транскордонної співпраці в рамках програми TACIS (TACIS Cross-Border Cooperation Program), яка поширювала свою дію на держави колишнього СРСР. До сфери цієї програми увійшли спільні кордони Росії, України, Молдови та Білорусі з Фінляндією та центральноєвропейськими державами, а також морські кордони Балтійського моря, а також LACE-PHARE – теж проект Асоціації європейських прикордонних регіонів (АЄПР). LACE-PHARE працює як прихильник і технічний радник по транскордонному співробітництву і проектам між державами ЄС і країнами Центральної й Східної Європи.

Низький рівень інтересу центральних і регіональних органів влади до транскордонних проектів пояснюється і неготовністю існуючої системи державного керування до довгострокового планування й інвестиційної діяльності. Проголошений Указом Президента



Україні “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22.07.1998 №810/98 курс на деконцентрацію і децентралізацію влади не знайшов свого підтвердження в практичних кроках щодо реформування органів державного керування. У такому розумінні, рішення існуючих проблем транскордонного співробітництва цілком залежить від розвитку відносин центр-регіони і поглиблення адміністративних реформ в Україні.

Однак не можна не вказати і на зворотний вплив: транскордонне і міжрегіональне співробітництво є одним з факторів, що спонукають владу до передачі регіонам більших прав і відповідальності. Динаміка цих взаємовпливів сьогодні не є сприятливою для поглиблення транскордонного співробітництва, однак беручи до уваги наближення до України кордонів ЄС, можна прогнозувати неминучість її зміни в найближчі роки⁸.

Проблема транскордонного співробітництва багатогранна і реалізується як специфічна сфера зовнішніх економічних, політичних, соціальних, екологічних, культурно-освітніх та інших видів діяльності, що здійснюються на регіональному рівні і відзначаються низкою особливостей, основною з яких є наявність кордону. Тому різностороннє наукове обґрунтування транскордонного співробітництва – це пріоритетна діяльність сучасних наукових досліджень в Україні. Саме це підкреслювалося на засіданні бюро Секції суспільних і гуманітарних наук Національної академії наук України (31 жовтня 2001 року)⁹.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 року №587 “Про деякі питання розвитку транскордонного співробітництва і діяльності єврорегіонів” була розроблена “Програма розвитку єврорегіонів”, де зазначені основні задачі щодо їхнього подальшого розвитку. Проте актуальними щодо рішення залишаються питання формування цілісної системи регулювання транскордонного співробітництва на всіх рівнях державного керування, проблеми його фінансового, кадрового, інформаційного і ресурсного забезпечення, врахування появи єврорегіонів як нових суб’єктів у соціально-економічному і просторовому плануванні, а також питання розвитку транскордонних регіонів на основі впровадження принципів сталого розвитку.

Регулювання діяльності єврорегіонів України може базуватися на основі взаємно узгоджених на міжнародному і міжрегіональному рівнях стратегіях сталого розвитку. Саме тому в процесі усе більш активного залучення прикордонних регіонів України до транскордонного співробітництва актуальною проблемою є розробка суміжними регіонами на базі національних стратегій сталого розвитку спільних стратегій сталого розвитку транскордонних регіонів. Такі стратегії повинні бути покладені в основу угод про транскордонне співробітництво в рамках єврорегіонів¹⁰.

Сучасна концепція транскордонного співробітництва в сфері регіонального розвитку насамперед пропонує переосмислити наші уявлення про адміністративно-територіальний устрій країни, який дістався в спадщину від комуністичної системи, про статус жителів прикордонних територій, про розвиток цих територій, про властиві їм проблеми і т.д.. Адже які б шляхетні цілі не переслідували держави, створюючи і зміцнюючи свої рубежі, жителі

⁸ Проблеми розвитку інтеграційних процесів у прикордонних регіонах / Сич Є., Савченко В., Сумін О. та ін. // Економіка України. – 1998. – №10. – С. 33-41.

⁹ Мікула Н.А. Розвиток транскордонного співробітництва – пріоритетний напрям наукових досліджень установ Академії наук України // Регіональна економіка. – 2001. – №4. – С. 258-260.

¹⁰ Яковчук О.В. Модель сталого розвитку як основа функціонування транскордонних регіонів // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції “Регіон-2003: стратегія оптимального розвитку” (22-25 квітня 2003 року, м.Харків) / Гол. ред. В.С.Бакіров. – Х.: ПВВ Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, 2003. – 401 с. – С. 199-201.



прикордонних регіонів виявляються в дуже невідповідному положенні, випробовуючи на собі всі тяготи обмежень, пов'язаних з пересуванням людей, товарів, ідей і послуг. До того ж, знаходячись на периферії країни, вони зазнають традиційної неуваги до них з боку центральної влади і стають заручниками регіональної диспропорції. Для самостійного ж рішення своїх проблем у них немає ні засобів, ні можливостей. Як результат, багато регіонів перетворюються в депресивні, відсталі території. Тим часом, від рівня розвитку цих територій, від якості життя залежить багато чого, у тому числі і цілісність держави¹¹.

Єврорегіони як форма прикордонного співробітництва сприяють не тільки посиленню і поглибленню добросусідських відносин між державами, але і є своєрідним інструментом для інтеграції тієї чи іншої країни в європейську структуру. Це особливо важливо для України у зв'язку з просуванням кордонів Євросоюзу на схід. Єврорегіони розглядаються і як засіб врегулювання можливих територіальних проблем двох держав. Вони знімають напругу стосовно можливих територіальних претензій, дозволяють вирішувати проблеми, пов'язані з положенням національних меншин. Це свого роду і полігон для апробації сумісності законодавства різних країн і правових систем¹².

У 1993 році Україна взяла участь у створенні першого – Карпатського єврорегіону. У нього ввійшли чотири області України (Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська і Чернівецька) і прикордонні регіони Польщі, Угорщини, Словаччини і Румунії. У 1995 році за участю Волинської області і Люблінського воєводства Польщі був сформований єврорегіон Буг, до складу якого три роки по тому ввійшла і Брестська область Білорусі. У 1998 році за участю Одеської області і трьох повітів від Румунії і Молдови був створений єврорегіон Нижній Дунай. У 1999 році сформований єврорегіон Верхній Прут, куди ввійшли Чернівецька область і два повіти від Молдови і Румунії.

На етапі створення знаходяться нові українські єврорегіони – Слобожанщина (Харківська область України і Белгородська – Росії) і Дніпро (Чернігівська область України, Гомельська – Білорусі, Брянська – Росії). Обґрунтовуються можливості створення таких єврорегіонів: Донецько-Північнокавказький (Росія й Україна), Десна (Україна і Росія), Дністер (Україна і Молдова).

Однак сьогодні можна говорити лише про спроби наблизитися до розуміння такого феномена, як єврорегіони, оскільки законодавча база України дозволяє поки що лише імітувати на своїй території європейські моделі. Тому в центрі уваги – правовий аспект.

Але крім правових аспектів, що стримують розвиток єврорегіонів, є й організаційні. У Карпатський (найбільший на території Європи, з населенням у 15 млн. чол.) тільки з боку України входять чотири області. Це створило проблеми в керуванні. Виявилось, що не так-то просто погодити навіть діяльність українських держадміністрацій у рамках єдиної структури. А що говорити вже про сусідів, що просунулися у своєму розвитку далеко вперед. З погляду адміністратора програм Фонду розвитку Карпатського єврорегіону Мирослави Лендел, величезна територія – це негативний фактор. Учасники транскордонного співробітництва мають різний рівень компетенції і зацікавленості в розвитку місцевих ініціатив, – підкреслювала вона. Приміром, у Львівській області – свій інтерес до розвитку двосторонніх ініціатив з Польщею, у Закарпатській, що розвиває взаємини особливо з Угорщиною і Румунією, – свій.

Основна проблема всіх єврорегіонів полягає в тому, щоб поєднати інтереси всіх учасників, визначити пріоритет співробітництва, а також загальну концепцію і стратегію розвитку.

¹¹ Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості. Регіональні дослідження: Монографія. – К.: Вид-во Укр. акад. держ. управління, 2001. – 109 с.

¹² Проблеми розвитку інтеграційних процесів у прикордонних регіонах / Сич Є., Савченко В., Сумін О. та ін. // Економіка України. – 1998. – №10. – С. 33-41.



Слід зазначити, що якщо рішення про створення Нижнього Дунаю і Верхнього Пруту виходило зверху і було прийнято президентами України, Румунії і Молдови, то Карпатського – йшло знизу, від місцевих лідерів.

Слід також зазначити, що формування єврорегіональних структур у Європейському співтоваристві та в посткомуністичних країнах істотно відрізняється. Якщо для західних країн ключовим словом є “покращення” розвинутої багаторівневої системи взаємовідносин, то для країн Східної Європи головною метою є “поновлення” співробітництва всіх рівнів на руїнах колишнього СРСР. Спільними тут є загальноєвропейські пріоритети безпеки сталого розвитку і побудови транс’європейських мереж. Істотно відрізняються рівень ринкових відносин і “стартові” умови взаємодії на міждержавному і регіональному рівнях¹³.

Таким чином, можна зробити висновок, що однією з найбільш ефективних організаційних форм транскордонного співробітництва є єврорегіони. Під єврорегіоном розуміють транскордонне регіональне утворення (що охоплює території по різні сторони від державного кордону) на просторі Європи, і яке сформувалося в межах сусідніх одиниць адміністративно-територіального поділу двох і більше країн на основі реалізації спільних програм і угод, підписаних на рівні органів місцевого самоврядування.

Сьогодні вибір конкретних форм і механізмів прикордонного співробітництва виходить з їх ефективності. Для рішення транскордонних проблем єврорегіони виступають більш конкурентоспроможними і результативними інструментами в створенні нового європейського порядку у порівнянні з регіональними урядовими структурами.

Незважаючи на певний досвід залучення до механізмів європейського транскордонного співробітництва українських прикордонних регіонів (єврорегіони Карпатський, “Буг”, “Нижній Дунай”, “Верхній Прут”), як центральні, так і регіональні органи влади ще не усвідомили необхідність інвестування розвитку транскордонного співробітництва, вважаючи, що це справа міжнародних програм і організацій.

Обов’язковою передумовою оптимізації регіонального розвитку і, зокрема, розвитку транскордонних регіонів, є їх функціонування на основі принципів сталого розвитку. Загалом же, сталий розвиток розуміється як процес гармонійної взаємодії суспільства й природи, є об’єктивною необхідністю безпечного існування людської цивілізації та виступає пріоритетним напрямком для формування подальшої стратегії суспільного розвитку.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 10 від 9 березня 2004 року)*



¹³ Артеменко Г.П., Голиков А.П., Казакова Н.А. Регіональна політика України і першочергові завдання з її реалізації на Харківщині // Вісник ХНУ. Економічна серія. – №482. – 2000. – С. 182-184.