

ПРАВОВІ ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ У ТРАНСКОРДОННОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ

Менджул М.В.,

*докторка юридичних наук, доцентка,
професорка кафедри цивільного права та процесу
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
ORCID 0000-0002-3893-4402*

Менджул М.В. Правові форми участі громадян України у транскордонному співробітництві

У статті досліджено правові форми участі громадян України у транскордонному співробітництві. Встановлено, що Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями прямо не закріплює форми залучення громадян до транскордонного співробітництва, але і не обмежує їх. Виявлено, що громадяни є членами територіальних громад і вони можуть отримувати не пряму та пряму користь від транскордонної співпраці, тому їх участь у таких процесах не повинна обмежуватися.

Проаналізовано положення Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва від 16 листопада 2009 р. Встановлено, що у вказаному протоколі чітко регулюється врахування інтересів фізичних осіб у діяльності об'єднань єврорегіонального співробітництва.

Досліджено діяльність єврорегіонів, утворених за участі окремих територій України («Нижній Дунай», «Верхній Прут», «Дністер» та «Карпатський єврорегіон»), наглядно підтверджує залучення громадян до участі у проєктах транскордонного співробітництва.

Проаналізовано правові засади залучення громадян до вирішення важливих проблем територіальних громад, у тому числі врахування їх думки у процесі транскордонної співпраці. Серед проаналізованих форм, виділено консультації з громадськістю, звернення громадян та електронні петиції, загальні збори громадян та громадські бюджети.

Запропоновано правові форми участі громадян у транскордонній співпраці класифікувати наступним чином: прямі форми участі (насамперед, це участь громадян у реалізації проєктів транскордонного співробітництва, у тому числі у таких заходах як круглі столи, конференції, семінари, тренінги тощо); непрямі форми участі (форми участі громадян, що мають на меті забезпечити врахування їх думки у процесі транскордонної співпраці, зокрема через: консультації з громадськістю, звернення громадян, загальні збори громадян, громадські бюджети, громадські слухання, місцеві ініціативи і т.п.).

Ключові слова: транскордонне співробітництво, ЄС, громадяни України, територіальні громади, транскордонні проєкти.

Mendzhul M.V. Legal forms of participation of Ukrainian citizens in cross-border cooperation

The article examines the legal forms of participation of Ukrainian citizens in cross-border cooperation. It is established that the European Framework Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities does not explicitly establish forms of involvement of citizens in cross-border co-operation, but does not restrict them. It was found that citizens are members of local communities and they can not directly and indirectly benefit from cross-border cooperation, so their participation in such processes should not be limited.

The provisions of Protocol № 3 to the European Framework Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Associations of 16 November 2009 are analyzed. It is established that this protocol clearly regulates the consideration of the interests of individuals in the activities of associations of Euroregional cooperation.

The activity of Euroregions formed with the participation of separate territories of Ukraine («Lower Danube», «Upper Prut», «Dniester» and «Carpathian Euroregion») is studied, clearly confirms the involvement of citizens in

cross-border cooperation projects. The legal bases of involvement of citizens in the decision of important problems of territorial communities, including the account of their opinion in the course of cross-border cooperation are analyzed. Among the analyzed forms, public consultations, citizens' appeals and electronic petitions, general meetings of citizens and public budgets were highlighted.

It is proposed to classify the legal forms of citizens' participation in cross-border cooperation as follows: direct forms of participation (first of all, participation of citizens in cross-border cooperation projects, including such events as round tables, conferences, seminars, trainings, etc.); indirect forms of participation (forms of citizen participation aimed at ensuring that their views are taken into account in the process of cross-border cooperation, in particular through: public consultations, citizens' appeals, general meetings, public budgets, public hearings, local initiatives, etc.).

Key words: cross-border cooperation, EU, citizens of Ukraine, territorial communities, cross-border projects.

Постановка проблеми. Звичними суб'єктами транскордонного співробітництва є територіальні громади, представлені відповідними органами місцевого самоврядування. Останніми роками до транскордонної співпраці долучаються не тільки громадські організації, благодійні фонди, але і заклади освіти, охорони здоров'я, а також громадяни. При цьому, саме участь громадян у транскордонній співпраці не є чітко регламентованою на рівні міжнародних актів та національного законодавства України, що обумовлює актуальність відповідних наукових досліджень.

Стан опрацювання. Серед національних науковців доволі часто предметом дослідження є загальні питання транскордонного співробітництва [1; 2], його значення для європейської інтеграції [3], роль Ради Європи у транскордонному співробітництві та кращі практики транскордонної співпраці [4]. Окремі праці присвячені аналізу транскордонного співробітництва у контексті соціо-гуманітарної безпеки регіонів [5], а також задля забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб [6]. У той же час, правові форми участі громадян у транскордонному співробітництві є малодослідженими.

Саме тому, **метою статті** є ґрунтований аналіз правових форм участі громадян України у транскордонному співробітництві.

Виклад основного матеріалу. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р. (Україна приєдналася у 1993 р.) прямо не закріплює форми залучення громадян до транскордонного співробітництва, але і не обмежує у цьому суб'єктів транскордонної співпраці. Більше того, стаття 2 вказаної Конвенції містить доволі широке розуміння поняття «транскордонне співробітництво» [7]. Враховуючи, що громадяни є членами територіальних громад вони можуть отримувати не пряму та пряму користь від транскордонної співпраці, тому їх участь у таких процесах не повинна обмежуватися.

Варто також зупинитися на положеннях Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва від 16 листопада 2009 р. (Україна приєдналася у 2012 р.). У вказаному протоколі чітко регулюється врахування інтересів фізичних осіб у діяльності об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС).

З одного боку Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво не дозволяє фізичним особам бути членами об'єднань єврорегіонального співробітництва (стаття 3), з іншого боку встановлює, що ОЕС ухвалюють рішення та забезпечують їх виконання стосовно та в інтересах у тому числі фізичних осіб відповідно до юрисдикції держав, до яких належать його члени (стаття 7).

Крім того, у частині 3 статті 7 Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва зазначено ОЕС не є вповноваженим уживати заходів, які можуть зачіпати права та свободи фізичних осіб. При виникненні спорів стаття 10 Протоколу № 3 передбачає, що фізичні особи мають право на звернення до всіх компетентних органів і судів, а також право на доступ до послуг їхньою мовою та доступ до інформації [8]. Вказані положення визначають формат діяльності об'єднань єврорегіонального співробітництва із врахуванням інтересів фізичних осіб та гарантуванням їх прав.

Закон України «Про транскордонне співробітництво» у статті 1 передбачає, що фізичні особи та громадські об'єднання беруть участь у транскордонному співробітництві як учасники [9]. Таким чином, аналіз положень Закону України «Про транскордонне співробітництво» дозволяє дійти висновку, що громадяни України можуть брати участь у транскордонній співпраці, у тому числі у проєктах (програмах) транскордонного співробітництва з метою формування добросусідських відносин, спільного вирішення завдань місцевого та регіонального розвитку.

Аналіз діяльності єврорегіонів, утворених за участі окремих територій України («Нижній Дунай» (до складу єврорегіону входять Одеська область, румунські повіти Галац, Тулча, Бреїла, райони Молдови Кагул та Кантемір), створений 14 серпня 1998 р., «Верхній Прут» (до складу єврорегіону входять Чернівецька область, Белцький і Єдинецький райони Молдови, Ботошанський і Сучавський повіти Румунії), створений 22 вересня 2000 р., «Дністер» (до складу єврорегіону увійшли Вінницька область, Сорокський, Шолденештський, Дондюшанський, Флорештський, Резинський та Окницький райони Республіки Молдова), створений 2 лютого 2012 року, «Карпатський єврорегіон» (об'єднує 19 територіально-адміністративних одиниць прикордонних регіонів Польщі, Румунії, Словаччини, України і Угорщини), створений 14 лютого 1993 року), наглядно підтверджує залучення громадян до участі у проєктах (програмах) транскордонного співробітництва. Наприклад, серед цілей створення єврорегіону «Верхній Прут», чітко вказано також і розширення існуючих субрегіональних зв'язків та сприяння подальшому розвитку транскордонного співробітництва різних суб'єктів, у тому числі окремих громадян у сферах економіки, освіти, науки, культури і спорту.

З метою розвитку навичок для співпраці та налагодження контактів у рамках проєктів транскордонної співпраці громадяни проходять різні навчання (семінари, тренінги). До прикладу у рамках реалізації проєкту «Транскордонний центр ресурсів» (2007 р.) для працівників публічних органів та громадських інституцій були проведені інформаційні семінари у містах Сучава та Чернівці. Крім того, були організовані навчальні семінари з питань менеджменту у транскордонних проєктах (у м. Сучава), щодо міжкультурних та традиційних методів спілкування представникам громадянського суспільства (у м. Дорогой), форм транскордонного співробітництва територіальних громад (у м. Чернівці) [10].

Конференції, методологічні тренінги, навчальні візити та обмін досвідом за участі громадян з різних держав є невід'ємною частиною багатьох транскордонних проєктів, що реалізується у різних сферах, до прикладу і в таких проєктах: «Розвиток транскордонного співробітництва в наданні допомоги людям з аутизмом в польсько-білоруському прикордонні» (2019-2021 рр.); «Створення транскордонного центру діалогу культур Польща-Білорусь-Україна» (2019-2021 рр.); «РовеЛове Розточчя – разом попри кордони» (2018-2021 рр.); «Єднає нас Буг – утворення двох транскордонних байдаркових туристичних маршрутів» (2018-2021 рр.); «Активізація Центру Роботи з Молоддю в Місці Пястовому та у Сколе – культурна й історична спадщина Жешівського та Львівського регіонів як основа освітніх цінностей Отця Броніслава Маркевича» (2018-2021 рр.); «Створення центрів інформаційно-комунікаційних технологій та освіти в Остроленці та Мостах» (2019-2021 рр.); «Невидима спадщина: обмін та впровадження передового досвіду щодо доступності культурних надбань для людей з порушеннями зору» (2020-2021 рр.); «Разом відкриваємо кордони» (2020-2021 рр.); «Bike Accent: Bicycle Accessibility Networking Territories» (2019-2021 рр.); «Promotion of Crafts and Gastronomy, as Relevant Components of the Cultural Heritage of the Carpathian Euroregion» (2019-2021 рр.) тощо.

Громадян залучають до транскордонної співпраці через різні майстер-класи, творчі конкурси (наприклад, 3 березня 2021 року Єврорегіон «Дністер» оголосив фотоконкурс «Дністер – річка, яка об'єднує», що має на меті стимулювати творчу, пізнавальну та соціальну активність мешканців українських та молдавських територіальних громад, а також підтримку та розвиток творчих зв'язків між фотографами, туристичними об'єднаннями).

Крім того, законодавством України передбачено різні форми залучення громадян до вирішення важливих проблем територіальних громад, у тому числі врахування їх думки у процесі транскордонної співпраці, зокрема через: консультації з громадськістю, звернення громадян, загальні збори громадян, громадські бюджети, громадські слухання, місцеві ініціативи і т.п.

Зупинимося на окремих із вказаних форм участі громадян у впливі на транскордонну політику та транскордонну співпрацю. Консультації з громадськістю мають на меті сприяти налагодженню системного діалогу публічних органів та громадськості, їх залученню до прийняття управлінських рішень. Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 передбачено, що консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма) [11].

Окремо варто зупинитися на такій особливій формі звернення громадян як електронні петиції, розгляд яких має бути невідкладним, якщо вони набрали достатню кількість голосів [12]. Підтримані на всеукраїнському рівні електронні петиції громадянами України, показують різноманітність питань, що турбують українців (наприклад, про виділення коштів на капітальний ремонт автодороги Н-11 [13], про запровадження в Харківській області режиму найбільшого сприяння інвестиціям та розвитку регіону [14], щодо обмеження імпорту, виробництва та обігу тонких поліетиленових пакетів в Україні [15] тощо). Звернення громадян та

електронні петиції можуть бути і як засобом доступу громадян до інформації про транскордонну співпрацю, і як орієнтиром для суб'єктів транскордонної співпраці щодо проблем громад.

Останнім часом загальні збори громадян проводяться у такій формі як Town Hall Meeting і є чимало прикладів їх проведення в Україні, зокрема щодо: вирішення проблеми поводження з побутовими відходами в Україні [16], значного забруднення автомобілями повітря у великих містах [17], впровадження у м. Чернігові Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [18] тощо.

Крім того, важливу роль у забезпеченні реалізації транскордонних проєктів, у тому числі для формування фінансового внеску партнерів проєкту, можуть відіграти громадські бюджети. За рахунок бюджетних коштів підтримуються важливі проєкти для територіальної громади. Аналіз практики відповідних конкурсів показав, що більшість проєктів стосуються питань благоустрою (наприклад, проєкт «Сквер «Скульптури» у м. Львові», «Облаштування громадських просторів у мікрорайоні Рясне 1, Рясне 2 та Каме'янка» тощо), але і є проєкти на вирішення екологічних проблем (наприклад, «ЕКОЛОГІЯ» сімейний фестиваль ДЕНЬ ЗЕМЛІ в парках Кисва разом з клубом «ІСКРА»), розвитку дитячих здібностей (наприклад, проєкт у Кривому Розі «Юний технік» - розвиток технічних здібностей школярів та молоді) тощо.

Висновки. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями прямо не закріплює форми залучення громадян до транскордонного співробітництва, проте і не обмежує їх. Правові форми участі громадян у транскордонній співпраці можна класифікувати наступним чином: 1) прямі форми участі (насамперед, це участь громадян у проєктах транскордонного співробітництва. Громадяни не можуть самостійно подавати проєкт до участі у конкурсі, а тільки через інститути громадянського суспільства. Проте вони можуть брати участь у реалізації таких проєктів та різних заходах – круглих столах, конференціях, семінарах, тренінгах, майстер-класах, конкурсах тощо); 2) непрямі форми участі (форми участі громадян, що мають на меті забезпечити врахування їх думки у процесі транскордонної співпраці, зокрема через: консультації з громадськістю, звернення громадян, загальні збори громадян, громадські бюджети, громадські слухання, місцеві ініціативи і т.п.).

Список використаних джерел:

1. Транскордонне співробітництво України: стан, проблеми, перспективи: монографія / За заг. ред. І. В. Артёмова. Ужгород: МПП «Гражда», 2012. 520 с.
2. Мікула Н.А., Толкованов В.В. Транскордонне співробітництво: посібник. Київ, 2011, 259 с.
3. Дунська А.Р., Жалдак Г.П. Транскордонне співробітництво: сутність та перспективи розвитку. Підприємство та інновації. 2019. № 7. С. 56-64.
4. Транскордонне співробітництво: правові основи та успішні практики: посібник / Євчак Ю.Б., Зарді А., Лазур Я.В. та ін. К., 2020. 152 с.
5. Горбатюк С. Транскордонне співробітництво і соціогуманітарна безпека регіону: управлінський аспект. Ефективність державного управління. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 45. С. 70-78.
6. Менджул М.В. Транскордонне співробітництво в сфері забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб / Фундаментальні проблеми юриспруденції : зб. наук. праць / упоряд. : М.В. Савчин, М.В. Менджул. Ужгород : Видавництво Олександри Гаркуші, 2016. С. 211-215.
7. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями від 21.05.1980. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text (дата звернення: 26 квітня 2021).
8. Протокол N 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва (ОЄС) від 16.11.2009 № 3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947#Text (дата звернення: 26 квітня 2021).
9. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24.06.2004 № 1861-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text> (дата звернення: 26 квітня 2021).
10. Сергій Гакман. Міжрегіональне співробітництво як фактор європейської інтеграції України. URL: <http://www.sprk.cv.ua/279.php> (дата звернення: 28 квітня 2021).
11. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/10241991> (дата звернення: 29 квітня 2021).
12. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29 квітня 2021).
13. Виділення коштів на капітальний ремонт автодороги Н-11. Електронна петиція №22/018957-еп. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/18957> (дата звернення: 29 квітня 2021).

14. Запровадити в суверенній Україні в Харківській області режим найбільшого сприяння інвестиціям та розвитку регіону шляхом прийняття відповідного закону. Електронна петиція №22/020993-еп. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/20993> (дата звернення: 29 квітня 2021).

15. Щодо обмеження імпорту, виробництва та обігу тонких поліетиленових пакетів в Україні. Електронна петиція №22/045758-еп. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/45758> (дата звернення: 29 квітня 2021).

16. Вирішення проблеми поводження з побутовими відходами в Україні. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=kkWCc0uj02U> (дата звернення: 29 квітня 2021).

17. Проблема: автомобілі – значне джерело забруднення повітря у великому місті. URL: <https://parlament.org.ua/2020/12/15/town-hall-meeting-obgovorili-zabrudnennya-povitrya-cherez-avtomobili/> (дата звернення: 29 квітня 2021).

18. Town Hall Meeting у Чернігові. URL: <https://www.prostir.ua/event/town-hall-meeting-u-chernihovi/> (дата звернення: 29 квітня 2021).