

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В СТРУКТУРІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Бєлов Д.М.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства,
Заслужений юрист України*

Громовчук М.В.,
*доктор юридичних наук,
професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства*

Білак О.П.,
кандидат юридичних наук

Бєлов Д.М., Громовчук М.В., Білак О.П. Міжмуніципальне співробітництво в структурі транскордонного співробітництва.

Визначено, практика здійснення місцевого самоврядування в Україні за роки незалежності нашої держави свідчить, що процеси, які супроводжують реалізацію громадами та їх членами своїх конституційних прав та свобод в сфері вирішення питань місцевого значення, є системними і є каталізаторами змін нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в цілому і повноважень його суб'єктів зокрема, які покликані створити якнайкращі умови для реформи місцевого самоврядування.

Вказано, право на створення міжмуніципальних об'єднань є одним з важливих проявів конституційної самостійності місцевого самоврядування, формою реалізації конституційного права на здійснення місцевого самоврядування і одночасно значущим фактором зміцнення і гарантування муніципальної свободи у взаєминах органів місцевого самоврядування з державною владою.

Досліджуючи транскордонне співробітництво як конституційний інститут, розглянуто його базовий рівень – місцевий рівень, тобто рівень співробітництва муніципалітетів, на якому і відбувається конкретна співпраця між суб'єктами прикордонних територій, тобто виходячи з відповідного закону – територіальних громад, їх представницьких органів та їх об'єднань, місцевих органів виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України та угодами про транскордонне співробітництво.

Конкретизовано авторське визначення поняття «міжмуніципальне співробітництво» як таку організацію процесу взаємодії між територіальними громадами, в результаті якої встановлюються зв'язки спрямовані на середньо- і довготривалий період з метою пошуку шляхів вирішення спільних та ідентичних проблем та досягнення суспільно-корисного ефекту покращення рівня життя населення цих громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, транскордонне співробітництво, міжнародне міжмуніципальне співробітництво, об'єднання євро регіонального співробітництва, європейське об'єднання територіального співробітництва.

Byelov D.M., Gromovchuk M.V., Bilak O.P. Intermunicipal cooperation in the structure of cross-border cooperation.

It is determined that the practice of local self-government in Ukraine during the years of independence of our state shows that the processes that accompany the implementation of communities and their members of their constitutional rights and freedoms in addressing local issues are systemic and catalysts for changes in local government regulation. in general and the powers of its subjects in particular, which are designed to create the best possible conditions for local government reform.

It is indicated that the right to establish inter-municipal associations is one of the important manifestations of the constitutional independence of local self-government, a form of realization of the constitutional right to local self-government and at the same time a significant factor in strengthening and guaranteeing municipal freedom in local government relations.

Examining cross-border cooperation as a constitutional institution, its basic level is considered – the local level, ie the level of cooperation of municipalities, which is a specific cooperation between the subjects of border areas, ie based on the law – territorial communities, their representative bodies and their associations. , local executive bodies of Ukraine, interacting with territorial communities and relevant authorities of neighboring states within their competence, established by the current Ukraine legislation and agreements on cross-border cooperation.

The author's definition of the concept of "inter-municipal cooperation" as such is the organization of the process of interaction between territorial communities, as a result of which links are established for the medium and long term in order to find ways to solve common and identical problems and achieve socially beneficial effects. these communities.

Key words: local self-government, cross-border cooperation, international inter-municipal cooperation, association of Euroregional cooperation, European association of territorial cooperation.

Актуальність теми дослідження. Практика здійснення місцевого самоврядування в Україні за роки незалежності нашої держави свідчить, що процеси, які супроводжують реалізацію громадами та їх членами своїх конституційних прав та свобод в сфері вирішення питань місцевого значення, є системними і є каталізаторами змін нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в цілому і повноважень його суб'єктів зокрема, які покликані створити якнайкращі умови для реформи місцевого самоврядування.

Досліджуючи транскордонне співробітництво як конституційний інститут, слід розглянути його базовий рівень – місцевий рівень, тобто рівень співробітництва муніципалітетів, на якому і відбувається конкретна співпраця між суб'єктами прикордонних територій, тобто виходячи з відповідного закону – територіальних громад, їх представницьких органів та їх об'єднань, місцевих органів виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України та угодами про транскордонне співробітництво [90, с. 34].

Розробкою питань співробітництва між муніципальними утвореннями різних країн займалися такі вітчизняні науковці як В.М. Антонов, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Д.М. Белов, В.М. Вакуленко, З.С. Варналій, О.С. Ігнатенко, В.М. Кампо, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, Ю.Г. Козак, В.М. Князєв, І.Л. Парасюк, В. Ф. Погорілко, М. В. Пітцик, М. О. Пухтинський, А.Ф. Ткачук, В.В. Толкованов, В.П. Удовиченко, О. Ф. Фрицький, Ю. Шаров та інші науковці та експерти-дослідники. Отже розглянемо думки науковців та позицію законодавця з даного питання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Право на створення міжмуніципальних об'єднань є одним з важливих проявів конституційної самостійності місцевого самоврядування, формою реалізації конституційного права на здійснення місцевого самоврядування і одночасно значущим фактором зміцнення і гарантування муніципальної свободи у взаєминах органів місцевого самоврядування з державною владою.

Міжмуніципальне співробітництво сьогодні є особливо актуальним в рамках децентралізації, наріжним каменем якої є можливості муніципального утворення самостійно, або в об'єднанні з сусідніми громадами задовільнити свої потреби, використовуючи власні ресурси. Однак, оскільки у Конституції і законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про співробітництво територіальних громад» ні цей термін, ні похідні від нього слова та словосполучення не використовуються, отже, про нього може вестися дискусія тільки на доктринальному рівні. Це зумовлює доцільність уточнення поняття «міжмуніципальне співробітництво», «муніципалізм» та, власне «муніципалітет».

Провідний конституціоналіст О.В. Батанов визначає міжмуніципальне співробітництво як відносини між двома або кількома місцевими органами публічного управління (тобто, органами першого рівня територіального врядування), які мають статус юридичних осіб та мають політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування) [1, с. 45]. Так, науковець пропонує розглядати сутність муніципалізму в таких чотирьох аспектах:

1) В аксіологічному та гносеологічному вимірі – як політико-правова ідеологія, яка являє собою систему ідеалів та ідей про фундаментальні цінності муніципальної демократії (їх генезис, систему,

форму вираження, методи та ступінь реалізації і захисту) та генетично пов'язана з феноменом муніципальної влади, в основі якої знаходиться симбіоз муніципально-правової теорії та практики;

2) В онтологічному вимірі – це особлива форма існування суспільної свідомості та механізму втілення у буття людини ідеалів муніципальної демократії та ідей високого авторитету людської особистості, поваги до її гідності, прав та свобод, а саме – муніципальної свідомості, побудованої на свідомій переконаності в необхідності, корисності, функціонально-телеологічній цінності інститутів муніципальної влади та правових норм, на основі яких вони визнаються державою та моделюють можливість досягнення соціальної справедливості, захисту різнопланових інтересів людини за місцем проживання за допомогою дій та кроків влади, заснованих на нормах природного права та правового закону;

3) У праксеологічному вимірі муніципалізм – це практика організації та функціонування муніципальної влади та реалізації прав людини у сфері місцевого самоврядування, яка склалася під впливом загальноновизнаних ідей та принципів муніципальної демократії;

4) Локальний вимір вітчизняного конституціоналізму в цілому, при цьому є його концептуальним та інституціональним базисом на локальному рівні [2, с.104-105].

Дослідник Ю.Г. Козак відносить міжмуніципальне співробітництво (партнерство) до однієї з форм горизонтальної взаємодії органів місцевого самоврядування задля спільного сталого розвитку. Так, науковець визначає *Міжмуніципальне співробітництво* (далі – ММС, прим. Автора) як системну співпрацю органів місцевого самоврядування базового рівня (громад, муніципалітетів тощо) на суміжних територіях для вирішення спільних проблем задля покращення якості надання послуг населенню та підвищення конкурентоспроможності місцевої економіки. Цілком погоджуємося з думкою науковця, що «саме місцева влада є найбільш компетентною у можливостях, справах і проблемах регіону, вона володіє найбільш докладною інформацією про потреби місцевої спільноти і тому здатна узагальнювати та артикулювати її інтереси, до ММС залучаються не лише органи місцевої влади, а й представники приватного сектору, громади, науки та інші зацікавлені сторони» [3, с.54].

Дослідниця І.Л. Парасюк вивчаючи термінологію міжмуніципального співробітництва, відносить його до «Intermunicipal cooperation» (ІМС – аббревіатура, англ.), що означає одну з форм горизонтальної взаємодії органів місцевого самоврядування у світі. При цьому дослідниця відрізняє цей термін від «Inter-Municipal Collaboration», який вона перекладає як «Міжмуніципальна співпраця», посиляючись на Європейську Декларацію прав міст, що є складовою Європейської Хартії міст (European Urban Charter) [4]. Скорочене написання його має таку ж аббревіатуру ІМС). Останній, на думку науковиці, є більш широким за своєю суттю і також означає міжмуніципальну співпрацю між містами різних країн [5, с. 34].

Практичний коментар до Закону України «Про співробітництво територіальних громад», розроблений правниками та оприлюднений в 2015 році на сайті Мінрегіону України визначає такі ознаки співробітництва територіальних громад:

1) співробітництво передбачає відносини між двома або більше територіальними громадами. Це означає, що у відносини з приводу оформлення спільної діяльності можуть вступати дві або більше територіальних громад. Максимальна кількість територіальних громад як учасників відносин законодавчо не обмежується.

2) відносини здійснюються на договірних засадах у визначених Законом формах. Ця ознака зумовлює заінтересованих суб'єктів здійснювати відносини відповідно до укладеного між ними договору за формою, визначеною Законом. Оскільки Закон передбачає п'ять можливих форм співробітництва (див. статті 10-14 Закону), то для юридичного закріплення кожної з них передбачається „особливий” предмет договору відповідно до обраної суб'єктами співробітництва форми співробітництва, передбаченої статтею 4 Закону. Поруч з цим до усіх договорів, що можуть укладатися заінтересованими суб'єктами для юридичного оформлення відносин пред'являються й загальні вимоги, визначені статтею 9 Закону.

3) метою співробітництва є: забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективне виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. З огляду на цю ознаку, можна зробити висновок, що співробітництво як взаємовигідні відносини декількох зацікавлених суб'єктів мають свій логічно обґрунтований кінцевий сенс, тобто той підсумковий результат, задля якого територіальні громади вступали у відносини на договірних засадах. Тобто, передбаче-

ні Законом механізми об'єднання наявних у територіальних громадах ресурсів мають призвести до більш ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень, що своєю чергою повинно забезпечити соціально-економічний, культурний розвиток територій, підвищити якість надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей [6].

Важливим питанням в дослідженні ММС є вивчення його суб'єктно-об'єктного складу. Так, суб'єктом ММС є територіальні громади через їх представницькі органи (муніципалітети). Із частини 1 статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» випливає, що саме сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України. Тобто, суб'єктами є виключно сільські, селищні, міські ради. При цьому, погоджуємося з висновком науковця З.О. Сірика, що законодавець чітко не визначає, що співробітництво може здійснюватися лише між територіальними громадами одного рівня чи правового статусу, а також не висуває вимог щодо територіальної суміжності таких громад. Тобто, співробітництво територіальних громад України науковець розглядає як альтернативу добровільному об'єднанню громад в контексті вирішення окремих завдань адміністративно територіальної реформи в Україні [7, с. 106].

Однак, слід навести ще одного суб'єкта, який має право брати участь у міжмуніципальному співробітництві – це місцеві органи виконавчої влади, які можуть брати участь у багатосторонніх договорах транскордонного співробітництва згідно Закону України «Про транскордонне співробітництво», в якому стороною можуть бути представницькі органи територіальних громад як України так і з-за кордону.

Щодо об'єкту ММС, то науковець В.В. Толкованов визначає об'єктом ММС співпрацю у визначених сферах та галузях, яка є підставою для ініціювання ММС [8, с. 34]. Тобто мова йде про муніципальні компетенції, які делегуються новій юридичній структурі, яка і буде здійснювати реалізацію ММС [9, с. 66-67]. Частиною 2 статті 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» об'єктом ММС визначено сфери спільних інтересів територіальних громад, тобто, вважаємо, що основним об'єктом ММС є задоволення потреб та інтересів мешканців територіальних громад.

Висновки. Отже, все вищенаведене дозволяє конкретизувати авторське визначення поняття «міжмуніципальне співробітництво» як таку організацію процесу взаємодії між територіальними громадами, в результаті якої встановлюються зв'язки спрямовані на середньо- і довготривалий період з метою пошуку шляхів вирішення спільних та ідентичних проблем та досягнення суспільно-корисного ефекту покращення рівня життя населення цих громад.

Список використаних джерел:

1. Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн : *навч. посіб.*; за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. К. : Знання України. Ч. 1. 2005. 300 с.
2. Батанов О.В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 102-108.
3. Козак Ю. Г. Основи зовнішньоекономічної діяльності / За ред. Ю. Г. Козака, О.А. Єрмакова. *Навчальний посібник*. Видання 5-те, перероб. та доп. / За.– Київ-Катовіце: Центр учбової літератури, 2016. 289 с.
4. European Urban Charter. Council of Europe's. Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) on 18 March 1992.
5. Парасюк І. Л. Аспекти взаємодії територіальних громад та органів місцевої виконавчої влади агломерації задля спільного економічного розвитку. *Ефективна економіка*. 2010. № 10. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2010_10_26
6. Науково-практичний коментар Закону України «Про співробітництво територіальних громад» підготовлено Інститутом громадянського суспільства у співпраці з Програмою Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» на запит Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в рамках реалізації Плану заходів щодо впровадження положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад». URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/komentar.pdf>
7. Сірик З. О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 102–107.
8. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід: *посібник* / За редакцією В.В. Толкованого. К.: Видавництво «Крамар», 2011. 249 с.

9. Міжмуніципальне співробітництво: Навчальний посібник / Укладник В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ, О. Курт, Ф. Тедік, Т. Журавель. К.: Фенікс. 2012. 392 с.
10. Белов Д.М., Громовчук М.В. Категорія “національна безпека”: конституційно-правовий зміст. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 6. S. 33-38.
11. Bielov D., Hromovchuk M. The Basic Law of the State: Legal and Political Content. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2019. Vol. 5. No. 3. P. 59–66.
12. Aristova I., Zapara S., Bielov D., Kaluzhna S., Chernadchuk T., Legal Status of Local Self-government Authorities of Ukraine in the Conditions of Information Society Development: Research Methodology, *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. Vol 10 No 8 (2019): JARLE Volume X. Issue 8(46) Winter 2019. p. 61-69.
13. Белов Д., Громовчук М., Правовий простір держави: конституційно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 66. С. 46-50.