

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.7>

ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ СУСІДСТВА

Гурчумелія У.І.,

*аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства*

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,

*заступник начальника управління міжнародних
та регіональних зв'язків виконавчого апарату*

Закарпатської обласної ради

ORCID: 0000-0002-4571-7844

u.gurchumeliia@gmail.com

Гурчумелія У.І. Правові та практичні аспекти міжнародного співробітництва територіальних громад через призму реалізації європейської політики сусідства.

У статті розглянуто правові підстави налагодження співпраці органів місцевого самоврядування із територіальними громадами іноземних держав – суб'єктами транскордонного співробітництва. Розкрито декілька аспектів сутності інституту місцевого самоврядування як одного із елементів функціонування механізму держави, котрий наділений низкою повноважень: від задоволення базових потреб населення до формування стратегічного бачення розвитку громад у синхронності із зовнішньополітичним вектором держави.

Встановлено, що свою діяльність органи місцевого самоврядування здійснюють відповідно і в межах чинного законодавства. Опрацьовано базові міжнародно-правові акти та правові акти України, що регулюють процес утворення і функціонування органів місцевого самоврядування, визначають перелік функцій і повноважень, що реалізуються такими органами незалежно від інших і самостійно, визначають роль і місце територіальних громад у розвитку транскордонного співробітництва.

Проаналізовано основні чинники, які сьогодні впливають на формування та ефективне функціонування місцевих громад. Окремо приділено увагу громадам, які розташовані в межах Закарпатської області на державному кордоні з країнами – членами Європейського Союзу. Встановлено, що таке географічне розташування у свою чергу зумовлює інтенсифікацію міжнародного і транскордонного співробітництва, та сприяє подальшому сталому розвитку територій.

Розкрито тему участі України у програмах Європейської політики сусідства (далі – ЄПС), охарактеризовано основні переваги та визначено існуючі недоліки. Досліджено, що в рамках ЄПС Україна бере участь у низці транскордонних програм, які через проекти міжнародної технічної допомоги сприяють як європеїзації українського суспільства так і підвищенню рівня життя населення на прикордонних територіях країн, які є партнерами транскордонних проектах.

Розглянуто ще одну можливість участі місцевих громад у розвитку міжнародної співпраці – членство у Раді європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR). Тут окрема роль відводиться саме містам у громадах та широким можливостям налагодження муніципального партнерства та утворення національних та міжнародних асоціацій. Доведено, що створення таких організаційних форм міжнародної співпраці та участь у них територіальних громад є додатковим стимулом для розроблення та впровадження спільних міжнародних програм і проектів між муніципалітетами.

Ключові слова: територіальна громада, міжнародна співпраця, транскордонне співробітництво, прикордонний регіон, Європейський інструмент сусідства, угода про співпрацю, асоціація муніципалітетів.

Gurchumeliia Y.I. Legal and practical aspects of international cooperation of territorial communities through the prism of the implementation of the European neighbourhood policy.

The legal grounds for establishing cooperation between local self-government bodies and territorial communities of foreign countries, which are subjects of cross-border cooperation are considered in the article.

It has been established that local self-government bodies carry out their activities in accordance with and within the limits of current legislation. The basic international legal acts and legal acts of Ukraine, which regulate the process of formation and functioning of local self-government bodies, define the list of functions and powers exercised by such bodies independently, determine the role and place of territorial communities in the development of cross-border cooperation.

The main factors that influence nowadays the formation and effective functioning of local communities are analyzed. Particular attention is paid to the communities located within the Transcarpathian region on the state border with the member countries of the European Union. It has been established that such a geographical position, in turn, leads to the intensification of international and cross-border cooperation and contributes to the further sustainable development of territories.

The subject of Ukraine's participation in the programs of the European Neighbourhood Policy (hereinafter - ENP) is disclosed, the main advantages are characterized and the existing shortcomings are identified. It has been studied that Ukraine takes part in a number of cross-border programs within the framework of the ENP and contributes both to the Europeanization of Ukrainian society and to an increase in the standard of living of the population in the border areas of countries that are partners in cross-border projects through international technical assistance projects.

Another opportunity for the participation of local communities in the development of international cooperation, which is membership in the Council of European Municipalities and Regions (CEMR) is considered. A special role is given here to cities in communities and the wide possibilities of establishing municipal partnerships and the formation of national and international associations. It has been proven that the creation of such organizational forms of international cooperation and the participation of territorial communities in them is an additional stimulus for the development and implementation of joint international programs and projects between municipalities.

Key words: territorial community, international cooperation, cross-border cooperation, border region, European Neighborhood Instrument, cooperation agreement, association of municipalities.

Постановка проблеми. Сьогодні органи місцевого самоврядування, діючи у межах Конституції України та національного законодавства, є основою сучасної демократичної системи управління уособлюючи в собі народовладдя [1]. Саме мешканці територіальної громади через обрані ними органи здійснюють публічні функції, спрямовані на вирішення соціальних, побутових, культурно-освітніх, екологічних та інших питань з метою задоволення суспільних потреб. Тривалий процес децентралізації в Україні показав, що посилення ефективності управління та підвищення спроможності місцевих громад є надзвичайно важливим для якісного виконання функцій органами місцевого самоврядування.

З огляду на це, розвиток міжнародного співробітництва та встановлення міцних партнерських зв'язків із адміністративно-територіальними одиницями іноземних держав завжди слугуватиме потужною підтримкою місцевих громад у процесі набуття кращих практик, отримання позитивного досвіду функціонування місцевого самоврядування у країнах Європи чи світу, а також інструментом транскордонного співробітництва, який дозволить залучати додаткові фінансові ресурси з міжнародних фондів.

Саме в цьому аспекті актуальним на сьогодні є розгляд питання міжнародної діяльності органів місцевого самоврядування у правовому полі національного та європейського законодавства. Особливо це стосується тих громад, які розташовані на території, що межує з державними кордонами України. Зрозуміло, що діяльність місцевих територіальних громад Закарпатської області, котрі розташовані поблизу чотирьох кордонів з країнами ЄС, якнайкраще ілюструє всі можливості та перспективи транскордонного співробітництва із Угорщиною, Словачкою Республікою, Румунією, Республікою Польща та іншими європейськими державами.

В той же час, вступаючи у транскордонні зв'язки із адміністративно-територіальними утвореннями іноземної держави органи місцевого самоврядування, чи то міська або сільська, чи обласна рада, однозначно повинні керуватись не лише національним але й міжнародним правом. Зокрема, базовими міжнародно-правовими актами та правовими актами України у цій сфері є Європейська хартія міс-

цевого самоврядування (1985 року), Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (1980 року) та додаткові протоколи до неї та ін. [2, 3]. Особливої уваги сьогодні це питання потребує саме з огляду на те, що Україна набула статусу кандидата до вступу у члени ЄС. Це у свою чергу відкриває для громад можливість стати учасником програм та ініціатив ЄС, які сьогодні є доступними лише для країн Європейського Союзу та країн-кандидатів у члени ЄС.

Опрацювання проблематики міжнародного і транскордонного співробітництва територіальних громад та нормативно-правового регулювання цього процесу висвітлено у публікаціях та дослідженнях таких вчених як В. Кравців, А. Токвіль, П. Жук, І. Сторонянська, Н.А. Мікула, І. Журба, В. Толкованов, О. Яковлева, Н. Колінько, Я. Лазур, С. Устич, І. Артьомов, Н. Луцишин та ін. Серед зарубіжних вчених досліджували цю тематику Р. Локателлі, Ж. Марку, Г. Габбе, К. Кліп, А. Стасяк, Б. Кавалко, М. Бреуер та інші.

Метою статті є висвітлення теоретико-правових основ міжнародного співробітництва територіальних громад на місцевому та регіональному рівнях, а також практичного застосування такого інструменту транскордонного співробітництва як спільні програми та проекти із залученням міжнародної технічної допомоги, у тому числі в рамках ЄПС.

Виклад основного матеріалу. Правові підстави налагодження співпраці органів місцевого самоврядування із суб'єктами міжнародних відносин закладено у ст. 18 Конституції України, де засвідчено, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. Таким чином, територіальна громада будучи базовим рівнем організації населення, основна концепція якого була затверджена ще у 1948 році ООН, є тією цеглиною, яка закладає підвалини міжнародної співпраці, починаючи із міжлюдських контактів і завершуючи укладенням договірних документів міжнародного характеру.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Зокрема, що стосується територіальних громад, які відповідно до ст. 140 Конституції України наділені правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Зміст форм співробітництва громад містить ч. 3 ст. 142 Конституції України. Дещо ширше значення поняття місцевого самоврядування міститься в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування», що, однак, не охоплює повноваження у сфері міжнародного співробітництва та зовнішньоекономічної діяльності [1, 4].

Натомість ч. 21-1 та 21-2 ст. 26 цього ж Закону дають можливість органам місцевого самоврядування приймати рішення про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; схвалювати угоди про об'єднання європейського співробітництва та приймати рішення його про утворення, затвердження статуту, про приєднання до нього або про вихід; приймати рішення про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання [4].

Що ж стосується питань транскордонного співробітництва, то основним законом, котрий його регулює є Закон України «Про транскордонне співробітництво» [5]. Прийняття цього нормативно-правового акту було зумовлено, в числі інших питань, необхідністю регулювання процесів укладання органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади угод про транскордонне співробітництво і їх практичної реалізації. І насправді цей інструмент сьогодні активно використовується. Особливо, що стосується прикордонних регіонів України. До прикладу розглянемо Закарпатську область, географічне розташування якої так чи інакше впливає на всі аспекти суспільно-політичного та соціально-економічного життя краю.

Загалом, для цього регіону європейський вектор зовнішньої політики держави завжди був надзвичайно важливим, адже упродовж десятиліть добросусідські відносини об'єднують Закарпатську область і регіони сусідніх країн ЄС, тим чи іншим способом впливаючи на формування стійких транскордонних зв'язків між різними суб'єктами практично у всіх сферах життєдіяльності людини по обидва боку кордону. У цьому контексті рушійну роль відіграють саме територіальні громади та їх представницькі органи, органи влади, неурядові організації та асоціації. Досліджено, що сьогодні між Закарпатською обласною радою, Закарпатською облдержадміністрацією та регіонами іноземних дер-

жав укладено 37 міжрегіональних угод про співпрацю, а також понад 300 договорів, угод, меморандумів про співробітництво між органами самоврядування області та закордонними партнерами, закладами освіти і науки, культури тощо [6]. Реалізація положень цих угод наразі можлива у тому числі і шляхом використання такого інструменту, як залучення міжнародної технічної допомоги.

Саме тут важливу роль відіграє реалізація ініціативи ЄС, створеної у 2003-2004 роках з метою забезпечення стабільності та миру, а також розвитку співпраці із сусідніми країнами, під назвою Європейська політика сусідства. Утворення зони процвітання та добросусідства – одна із базових цілей ЄПС. Однак, за останні 7 років пріоритети змінились, і одним із головних завдань стало посилення співпраці у питаннях безпеки, участь у виробленні політики партнерів. Одними із основних напрямків ЄПС є демократія, верховенство права та прав людини; економічний розвиток; безпека; міграція та мобільність населення [7, 8].

У рамках програмного періоду 2014-2020 років Закарпатська область стала учасником трьох програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та Дунайської транснаціональної програми. Зокрема: в рамках програми «Польща – Білорусь – Україна» в області реалізується 16 проєктів на суму для Закарпатської області близько 6,7 млн. євро; в рамках програми «Румунія – Україна» в області реалізується 13 проєктів на суму для регіону близько 3 млн євро; в рамках програми «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна» впроваджується 66 проєктів на суму для Закарпаття понад 15 млн євро; в рамках Дунайської транснаціональної програми реалізується 8 проєктів на суму для Закарпаття 0,85 млн. євро. Водночас організаціями та установами області впроваджуються проєкти, які фінансуються в рамках Норвезького фінансового механізму, Вишеградського фонду, Міжнародного фонду «Відродження», USAID, Еразмус +, Горизонт 2020 та багато інших [6].

Для подальшої практичної реалізації ЄПС у найближчій перспективі Євросоюзом створено інструмент під назвою INTERREG NEXT 2021-2027, який надає можливості субсидування більшості учасників транскордонного співробітництва в рамках цілей Європейського інструменту сусідства. Оскільки Єврокомісія усвідомлює надзвичайно важливе значення європейського територіального співробітництва для процесу інтеграції, то громади, які будуть готові до впровадження програм у рамках цього інструменту, матимуть значну конкурентну перевагу у доступі до європейських ресурсів (тобто спостерігатиметься скорочення європейського фінансування національних проєктів).

Ще у 2018 році Єврокомісія опублікувала проєкти нормативних актів, що регулюють допомогу країнам на сході від ЄС в рамках ЄПС на програмний період 2021-2027 років. Це низка кількох регуляторних документів, які також охоплюють ціль європейського територіального співробітництва. Згідно з ними, органи місцевого самоврядування прикордонних територій можуть співпрацювати в рамках 5 нових цілей політики (тематичні пріоритети): 1. Розумніша Європа; 2. Зелена, низьковуглецева Європа; 3. Об'єднана Європа; 4. Більш соціальна Європа; 5. Європа ближче до громадян. Фінансування програм INTERREG NEXT 2021-2027 у загальній вартості складає 7,95 млрд євро [9].

Крім того вводиться нова специфічна ціль «Краще управління Interreg», котра включає реалізацію проєктів, спрямованих на зміцнення спроможності державних адміністрацій, особливо тих, на кого покладено управління певною територією; сприяння юридичному, адміністративному співробітництву та співробітництву між громадянами та владою, зокрема для подолання правових та інших бар'єрів у прикордонних районах. Саме в рамках цієї специфічної цілі і є доцільним розвиток міжнародного партнерства на рівні органів місцевого самоврядування, керуючись положеннями законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад» [4, 10].

Зокрема, відповідно до п.2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Використання територіальними громадами такого інструменту як утворення спільно із іноземними інституціями нових міжнародних асоціацій (наприклад, «Карпатський Єврорегіон») чи територіальних утворень (наприклад, ЄОТС «Тиса»), або вступ і приєднання до вже існуючих європейських інституцій, у свою чергу створює додаткові правові підстави для реалізації громадами свої функцій, покликаних забезпечувати реалізацію базових положень, закладених в Основному Законі нашої держави – прав і свобод людини та гідних умов її життя [4].

Одним із таких інструментів є Рада європейських муніципалітетів та регіонів (The Council of European Municipalities and Regions, CEMR), до якої сьогодні входить Асоціація міст України. У Закарпатській області, зокрема, інтереси 64-ох територіальних громад регіону та їх партнерських не-

урядових і громадських об'єднань представляє Закарпатське регіональне відділення Асоціація міст України [11].

Рада європейських муніципалітетів (далі – СЕМР) та регіонів була утворена ще у 1951 році і має вже понад 70 років практики, включає 60 членських асоціацій, до неї входять 100 000 органів місцевого самоврядування із 40 європейських країн. З моменту свого створення СЕМР сприяє побудові єдиної, мирної та демократичної Європи, заснованої на місцевому самоврядуванні, повазі до принципу субсидіарності та участі громадян. Головні завдання цієї організації, це вплив на європейську політику та законодавство в усіх сферах, що поширюються на муніципалітети та регіони; забезпечення простору для дебатів між місцевими та регіональними органами влади через їхні національні представницькі асоціації. Важливо також те, що СЕМР є європейською секцією всесвітньої організації United Cities and Local Governments (UCLG), через яку організація представляє місцеві та регіональні органи влади на міжнародній арені [12].

У чому ж полягають переваги участі наших громад, зокрема міських муніципалітетів, у таких багаторівневих європейських інституціях? По-перше, це реалізація євроінтеграційної політики України на місцевому та інституційному рівнях. Будучи учасниками європейських асоціацій місцевого самоврядування національні органи так чи інакше долучаються до загальних процесів і перетворень, в яких живе сучасна Європа. Зокрема, політика ЄС сьогодні демонструє стремління до побудови Європи єдності в різноманітності, що є рушійною силою діяльності та зобов'язань більшості європейських інституцій. По-друге, це можливість розвивати співпрацю та формувати нові партнерства у різних сферах: туризм, освітньо-культурна галузь, промисловість та екологія, охорона здоров'я та ІТ сектор, і, що на сьогодні надзвичайно важливо – це гуманітарна допомога та участь у повоєнній відбудові регіонів України.

Висновки. З метою врахування інтересів громади, особливо в світлі децентралізації та передачі повноважень на місця, органи самоврядування активно користуються таким інструментом транскордонного співробітництва як встановлення побратимських (партнерських) зв'язків з громадами сусідніх країн – членів ЄС.

Аналізуючи сучасний стан міжнародних відносин між територіальними громадами можна стверджувати, що вони мають достатньо високий ступінь інституційного забезпечення із широким залученням. Основними формами транскордонної співпраці на міжрегіональному рівні є реалізація спільних програм, концепцій і стратегій, підвищення комунікації і налагодження зв'язків між представниками органів місцевого самоврядування, неприбутковими організаціями, бізнесом, громадами, спільні культурні заходи та ін.

За результатами проведеного дослідження встановлено, що з територіальними громадами одних із найближчих до Закарпатської області сусідніх регіонів – Кошицьким і Пряшівським самоврядними краями Словацької Республіки укладено 77 партнерських угод. Із них 4 угоди укладено між самоврядними краями та Закарпатською облдержадміністрацією, 38 – з громадами Пряшівського краю, та 39 – з Кошицького. До міст побратимів належать Ужгород і Кошице, Хуст і Сніна, Тячів і Бардієво, Мукачєво і Пряшів, Перечин і Гуменне, Свалява і Стара Любовня. Крім цього підписано угоди про співпрацю між Хустською міською радою та містами Стропков і Ліпани, між Виноградівською міською радою та містом Вранов-над-Топльоу, між Рахівською міською радою та містом Свіднік, між Мукачівською міською радою та містом Гуменне. Разом з тим, з метою виведення у правову площину співробітництва згаданих вище словацьких регіональних органів місцевого самоврядування та відповідного органу самоврядування Закарпатської області необхідно укласти Угоди про співпрацю між Кошицьким самоврядним краєм та Закарпатською обласною радою, а також між Пряшівським самоврядним краєм та Закарпатською обласною радою і затвердити рішенням чергової сесії обласної ради [6].

Таким чином, будуючи міжнародне партнерство та впроваджуючи на його основі спільні транскордонні проєкти, жителі територіальних громад реалізують гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Голос України. 1996. № 128. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4894>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Офіційний вісник України. 2015. № 24, с. 1418. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/stru#Stru.

3. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. Мадрид, 21 травня 1980 року. Офіційний вісник України. 2006. № 9, с. 200. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування». Офіційний вісник України. 1997. № 25, с. 20.
5. Закон України «Про транскордонне співробітництво» //Верховна Рада. 2004. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.
6. Інформаційно-аналітичні матеріали управління єврорегіональної співпраці Закарпатської облдержадміністрації та управління міжнародних та регіональних зв'язків Закарпатської обласної ради.
7. The European External Action Service (EEAS). Regional policy. European Neighbourhood Policy. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en
8. Communication from the Commission «European Neighbourhood Policy. Strategy Paper». URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.
9. European Commission. Interreg NEXT programmes. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/next/.
10. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад». Офіційний вісник України. 2002. № 31, ст. 167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/93-15/find?text=%B3%ED%EE%E7%E5%EC>.
11. Асоціація міст України. URL: <https://auc.org.ua/>.
12. Local and regional Europe. Introducing CEMR. URL: https://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr.