

УДК 342.2.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.26>

ПОСИЛЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ АСОЦІАЦІЙ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НА ПРИКЛАДІ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Гурчумелія У.І.,
*аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
начальник управління організаційного забезпечення
діяльності ради, міжнародних та регіональних зв'язків
виконавчого апарату Закарпатської обласної ради
ORCID: 0000-0002-4571-7844*

Гурчумелія У.І. Посилення спроможності органів місцевого самоврядування та їх асоціацій у сфері міжнародного територіального співробітництва на прикладі Закарпатської області.

Основою конституційного ладу в Україні та проявом демократичного суспільства визначено місце самоврядування, через яке реалізується право народу на владу. При цьому, конституційні засади діяльності органів місцевого самоврядування дають право територіальним громадам самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. Зважаючи на це, здійснення міжнародної співпраці місцевих громад із іноземними партнерами є одним із пріоритетів діяльності органів місцевого самоврядування та їх асоціацій у сучасних умовах.

Міжнародне територіальне співробітництво проявляється через комунікацію і поглиблення контактів між органами місцевого самоврядування, органами влади та неурядовим сектором, взаємні візити офіційних делегацій та укладення партнерських угод з метою подальшого залучення інвестицій у соціально-економічний розвиток краю, поглиблення співпраці у гуманітарній сфері та сприяння вирішенню нагальних проблем регіонів, пов'язаних із російською військовою агресією проти України. При цьому важливу роль відіграють учасники міжнародного територіального співробітництва, якими є юридичні та фізичні особи, асоціації органів місцевого самоврядування, їх об'єднання, інші громадські об'єднання та особи, що беруть участь у міжнародному територіальному співробітництві в межах своїх інтересів та прав, визначених чинним національним законодавством.

Міжнародне територіальне співробітництво сьогодні дає змогу реалізувати спільні заходи у економічній та гуманітарній сферах, сприяють зміцненню зв'язків між культурними та освітніми установами, створенню стабільних відносин між громадами та посиленню їх стійкості в умовах воєнного стану. В той же час, транскордонне співробітництво, у своїй більшості, є локально сфокусованим, націленим на подолання природних та адміністративних кордонів між країнами з метою покращення якості життя місцевого населення та зменшення диспропорцій у розвитку прикордонних територій, порівняно з іншими регіонами держав - сусідів.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, територіальні громади, міжнародне територіальне співробітництво, посилення спроможності громад, міжнародна технічна допомога.

Gurchumeliia U.I. Strengthening the capacity of local self-government bodies and their associations in the field of international territorial cooperation on the example of Zakarpattia Region.

The foundation of the constitutional order in Ukraine and the manifestation of a democratic society is defined by local self-government, through which the people's right to power is realized. At the same time,

the constitutional principles of the activity of local self-government bodies grant territorial communities the right to independently address local matters within the framework of the Constitution and laws of Ukraine. In this context, the implementation of international cooperation between local communities and foreign partners is one of the priorities of the activities of local self-government bodies and their associations in the current conditions.

International territorial cooperation manifests itself through communication and the deepening of contacts between local self-government bodies, government authorities, and the non-governmental sector, mutual visits of official delegations, and the signing of partnership agreements aimed at further attracting investments into the socio-economic development of the region, enhancing cooperation in the humanitarian field, and helping to solve urgent problems of the regions related to the Russian military aggression against Ukraine. In this regard, an important role is played by the participants in international territorial cooperation, including legal and physical persons, associations of local self-government bodies, their unions, other public organizations, and individuals participating in international territorial cooperation within their interests and rights as defined by national legislation.

Today, international territorial cooperation allows for the implementation of joint activities in the economic and humanitarian sectors, contributing to strengthening ties between cultural and educational institutions, creating stable relations between communities, and enhancing their resilience in times of martial law. At the same time, cross-border cooperation is mostly locally focused, aimed at overcoming natural and administrative borders between countries to improve the quality of life for the local population and reduce disparities in the development of border areas compared to other regions of neighboring states.

Key words: local self-government bodies, territorial communities, international territorial cooperation, strengthening the capacity of communities, international technical assistance.

Постановка проблеми. Європейські посадовці наголошують, що сьогодні міжнародні програми розвитку повинні приділяти більшу увагу проектам із залученням місцевих громад та громадянське суспільство. При цьому міжнародна співпраця має залишатися інструментом солідарності та опиратись на ключові чинники розвитку – органи місцевого самоврядування та громадянське суспільство – одночасно компенсуючи нерівність, спричинену війнами, зміною клімату, нерівномірним розподілом промисловості і виробництва тощо. Будь-яке обговорення майбутнього Європи має ґрунтуватися на визнанні принципів місцевого самоврядування, субсидіарності, пропорційності та значимої ролі, яку відіграють місцеві та регіональні органи влади. Майбутня інституційна структура Європейського Союзу повинна мати відповідні та ефективні інструменти та структури управління, що базуються на існуючій системі, де місцеві та регіональні органи влади та їхні представницькі органи відіграють важливу роль у розробці, реалізації, моніторингу та оцінці політики і законодавства. Таким чином, Європа та Європейський Союз зможуть розробити значущу політику для громадян та оптимізувати шанси відновити їхню довіру та підтримку. Беручи до уваги перспективи членства України у ЄС необхідно на різних щаблях влади робити конструктивний внесок у дебати про майбутнє Європи, адже тільки спільна робота забезпечить найкращу основу для ефективного руху вперед, заважаючи на сучасні виклики, пов'язані із російською військовою агресією проти України.

Мета дослідження полягає у виявленні актуальних проблем розвитку міжнародного територіального співробітництва на місцевому і регіональному рівні та визначення ключових завдань і заходів, які необхідно здійснити органам місцевого самоврядування та їх асоціаціям із врахуванням сучасної геополітичної ситуації в Україні.

Стан опрацювання проблематики. Вітчизняні і зарубіжні вчені тематику міжнародного територіального співробітництва, особливості функціонування прикордонних територій сусідніх держав, роль і місце у цій сфері територіальних громад та органів місцевого самоврядування досліджують уже десятки років, починаючи з минулого століття. Зокрема, вивченню питання співробітництва територіальних громад, децентралізації влади приділяли значну увагу такі науковці, як Борденюк В.І., Бориславська О.М., Лазур Я.В., Лендшел М.О., Любченко П.М., Онішук М.В., Серьогіна С.Г. Серед іноземних вчених слід виділити Р. Ратті, Я. Броунлі, Ю. Тей, Д. Віллерс, Г. Клебес, М. Ілієва та інші. Більшість дослідників цієї тематики стверджують, що наповнення співробітництва територіальних громад конкретним змістом передбачає застосування кращих практик органів місцевого самоврядування європейських країн у становленні та розвитку між-

територіального і транскордонного співробітництва, використання у різних галузях суспільного життя усіх його потенційних можливостей.

Виклад основного матеріалу. Порівняльну характеристику розвитку міжнародного територіального співробітництва, як на місцевому, так і на регіональному рівні, можемо навести на прикладі Закарпатської області, яка розташована на західному кордоні України та межує з чотирма країнами – членами Європейського Союзу. Вже протягом багатьох років добросусідські відносини об'єднують Закарпаття і регіони Словацької Республіки, Угорщини, Румунії та Республіки Польща, а тому європейський вектор зовнішньої політики держави є надзвичайно важливим для регіону. Митно-прикордонна інфраструктура на території Закарпатської області уздовж кордону, протяжністю 467 км, включає 19 пунктів пропуску для пішохідного, автомобільного, залізничного та повітряного перетину кордону, 18 з яких розташовані на державному кордоні з суміжними державами (Угорщиною, Словаччиною, Румунією) та 1 пункт пропуску для повітряного сполучення – міжнародний аеропорт «Ужгород».

Враховуючи географічне розташування Закарпатської області та давні історичні зв'язки з країнами Європи, перед регіоном постають особливі завдання, як у питаннях забезпечення налагодження нових та поглиблення існуючих міжтериторіальних і транскордонних контактів з іноземними регіонами і громадами, організаціями та установами, так і щодо розбудови прикордонної інфраструктури з метою реалізації державної євроінтеграційної політики.

Міжнародне територіальне співробітництво може здійснюватися шляхом створення об'єднань та органів транскордонного співробітництва, зокрема об'єднань євро регіонального співробітництва, європейських об'єднань територіального співробітництва, а також у межах створеного євро регіону. Відповідно до законодавства України суб'єкти міжнародного територіального співробітництва України можуть обирати інші форми транскордонного співробітництва, не заборонені законодавством [2]. Варто нагадати, що суб'єктами міжнародного територіального співробітництва виступають місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування України та/або їх об'єднання, що взаємодіють з відповідними органами влади, органами місцевого самоврядування та/або їх об'єднаннями іноземних держав у межах своєї компетенції, встановленої законодавством України, відповідно до угоди про міжнародне територіальне співробітництво.

Таким чином, враховуючи норми Закону України «Про міжнародне територіальне співробітництво України» на заміну визначення поняття «міжрегіональне співробітництво», яке застосовувалось до ідентифікації співпраці між регіонами різних держав, приходиться визначення – «міжтериторіальне співробітництво», як вид міжнародного територіального співробітництва, крім відносин транскордонного співробітництва, між суб'єктами і учасниками таких відносин у межах територій України та відповідними суб'єктами і учасниками таких відносин в іноземних державах [2].

В той же час, органи місцевого самоврядування приділяють вагомому роль і співробітництву між регіонами в межах України. У цьому контексті, регіональне співробітництво передбачає налагодження взаємодії між обласними радами в межах держави з метою створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення. У забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, агенції регіонального розвитку, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи.

Упродовж останніх років реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, процеси децентралізації забезпечили формування дієздатних місцевих громад, посилення їх фінансової, майнової та регуляторної самостійності та призвели до розширення повноважень і можливостей для розвитку [3, 4].

Станом на сьогодні, на регіональному рівні укладено понад 40 партнерських угод про співпрацю між Закарпатською обласною радою, Закарпатською обласною державною адміністрацією – обласною військовою адміністрацією та відповідними суб'єктами іноземних держав, а також близько 400 договорів, угод, меморандумів про співробітництво між місцевими громадами, організаціями і установами Закарпатської області та їх закордонними партнерами. Реалізація положень цих партнерських угод наразі можлива, у тому числі, і шляхом використання такого інструменту, як залучення міжнародної технічної допомоги. Залучені грантові кошти є значним додатковим ресурсом для розвитку місцевих громад, підвищення їх конкурентоспроможності та є альтернативним джерелом позабюджетних надходжень.

За допомогою міжнародної технічної допомоги в області реалізуються проекти розвитку у сферах освіти, охорони здоров'я, культури та туризму, захисту навколишнього середовища та поводження з відходами, безпеки та розбудови прикордонної інфраструктури, розвитку громадянського суспільства, промоції місцевих виробництв тощо. Реалізація проектів міжнародної технічної допомоги здійснюється за допомогою спільної діяльності та партнерства між громадами, органами державної влади, інститутами громадянського суспільства, урядами та неурядовими організаціями іноземних країн, що сприяє сталому соціально-економічному розвитку та підтримці життєдіяльності регіону в умовах воєнного стану [5].

Сфокусуємо увагу на яскравих прикладах транскордонного співробітництва Закарпатської області, яка є учасником трьох програм транскордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства, Дунайської транснаціональної програми та інших, згаданих вище програм. Це дозволило за рахунок міжнародної територіальної співпраці залучити додаткові кошти у розвиток регіону у таких сферах, як охорона здоров'я, безпека, попередження надзвичайних ситуацій, охорона навколишнього середовища, покращення прикордонної інфраструктури, освіта, туризм, культура та збереження історичної спадщини.

Зокрема, у рамках програм «Румунія – Україна», «Польща – Україна», «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна» 2014–2020 рр. було реалізовано понад 100 транскордонних проектів на загальну суму близько 31 млн євро. Станом на 2024 рік за результатами конкурсів цих програм на період 2021–2027 років Закарпатська область здобула 49 грантових проектів із бюджетом для регіону на суму близько 24,9 млн євро.

З початку російського повномасштабного вторгнення в Україну міжнародні та іноземні організації, інституції, фонди, що надають міжнародну підтримку та технічну допомогу, продовжили існуючі грантові програми для України та затвердили нові, зокрема Європейський Союз (програми «Creative Europe», «Interreg Europe», «U-LEAD with Europe», програми Interreg NEXT 2021–2027 «Румунія – Україна», «Польща – Україна», «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна» та інші), Сполучені Штати Америки (програма USAID), Норвегія, Ісландія і Ліхтенштейн (програми Норвезького фінансового механізму та фінансового механізму Європейського економічного простору), а також посольства іноземних держав та різні фонди. Сприяють розвиткові міжнародного територіального співробітництва також міжнародні організації, у яких Україна є повноправним членом, наприклад ООН, ОБСЄ та Рада Європи.

Разом з тим, незважаючи на досягнуті результати, залишаються актуальними проблеми в розвитку міжнародного територіального співробітництва:

- гуманітарна та безпекова криза, зумовлені негативним впливом російської збройної агресії;
- диспропорції у соціально-економічному розвитку місцевих громад Закарпатської області;
- недостатня конкретизація заходів щодо розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва в рамках укладених угод;
- низький рівень використання суб'єктами міжтериторіального і транскордонного співробітництва області різних форм транскордонного співробітництва, таких як об'єднання єврорегіонального співробітництва, європейські об'єднання територіального співробітництва, транскордонні кластери і парки;
- відсутність виробленого механізму координації, взаємодії та моніторингу міжнародного територіального співробітництва органів влади, громад, організацій та установ області;
- недостатній рівень активності суб'єктів та учасників міжнародного територіального співробітництва щодо залучення міжнародної технічної допомоги;
- низький рівень участі територіальних громад у конкурсах міжнародних грантових програм і проектах та недостатній рівень якості проектного менеджменту на рівні місцевої виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- недостатній обсяг фінансового забезпечення реалізації заходів і проектів транскордонного співробітництва;
- відсутнє забезпечення співфінансування проектів міжнародної технічної допомоги з державного бюджету в рамках виконання грантових програм відповідно до умов міжнародних договорів України;
- недостатнє представлення потенціалу Закарпаття як серед країн – членів ЄС, так і у США, Канаді, Великобританії та інших іноземних державах.

Ефективність реалізації потенціалу міжнародного територіального співробітництва в регіоні безпосередньо залежить від рівня інституційної спроможності суб'єктів та учасників такої співп-

раці, а також рівня вмінь, знань і навичок посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, працівників установ та організацій, представників громадянського суспільства, які забезпечують реалізацію функцій та повноважень відповідних органів влади, органів місцевого самоврядування, інституцій та організацій у сфері міжтериторіального і транскордонного співробітництва [6, 7].

Це вимагає розробки конкретних заходів і механізмів у сфері міжнародного територіального співробітництва й визначає необхідність чіткої та послідовної реалізації плану дій, серед пріоритетів якого слід виділити наступні: створення сприятливих умов для ефективної та взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників міжтериторіального і транскордонного співробітництва, здійснення заходів із підвищення їх інституційної спроможності, за рахунок обміну досвідом з іноземними партнерами впровадження нових підходів до розвитку інфраструктури, медицини, посилення економічної співпраці й освітнього напрямку, підвищення транспортної та інформаційної доступності, що у результаті сприятиме стабілізації та покращенню соціально-економічної ситуації у Закарпатській області, підвищенню рівня життя населення.

Таким чином, вбачаємо можливість вирішення низки окреслених вище проблем галузі шляхом:

по-перше, через розвиток міжтериторіального і транскордонного співробітництва. Реалізація цього завдання здійснюється шляхом зміцнення існуючих партнерських зв'язків з регіонами Словаччини, Румунії, Угорщини та Польщі, проведення спільних транскордонних заходів та обміну досвідом у застосуванні кращих європейських практик; активізації діяльності суб'єктів транскордонного співробітництва області щодо пошуку нових партнерів серед місцевих громад, установ і організацій з сусідніх регіонів країн-членів ЄС з метою розширення сфери транскордонної співпраці та розроблення спільних грантових проєктів для участі у конкурсах програм Європейського Союзу; посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування у сфері транскордонного співробітництва; укладання угод про транскордонне співробітництво; участі у міжнародних зустрічах та засіданнях робочих груп з питань розвитку прикордонної інфраструктури та розбудови кордону з метою покращення доступності та мобільності у громадах.

Реалізація міжтериторіального співробітництва здійснюється шляхом активізації діяльності суб'єктів транскордонного співробітництва Закарпатської області щодо створення та розвитку різних форм міжнародного територіального співробітництва; розширення мережі іноземних регіонів-партнерів Закарпатської області; розширення географії міжнародних зв'язків та встановлення партнерства з регіонами і муніципалітетами іноземних країн, у тому числі Німеччини, Франції, Італії, Великобританії, США з метою сприяння розвитку міжтериторіального співробітництва в галузі охорони здоров'я, економіки, торгівлі, екологічної безпеки, культури, туризму, науки й освіти та інших сфер суспільного життя; організації взаємних візитів та проведення спільних зустрічей з представниками іноземних регіонів та муніципалітетів, міжнародних організацій та фондів, державних та неурядових установ іноземних країн; реалізації спільних міжнародних проєктів та програм; забезпечення діяльності Європейського об'єднання територіального співробітництва з обмеженою відповідальністю „ТІСА”, шляхом сприяння у реалізації транскордонних програм і проєктів та їх співфінансування, сплати членських внесків; участі представників органів місцевого самоврядування у заходах Інституту Регіонів Європи, Асоціації Європейських Регіонів, Асоціації Європейських Прикордонних Регіонів, Комітету Регіонів ЄС та інших з метою залучення Закарпатської області до міжнародних програм, що фінансуються з фондів ЄС; утворення українсько-словацького європейського об'єднання територіального співробітництва спільно із Пряшівським і Кошицьким самоврядними краями Словацької Республіки;

по-друге, промоція та формування позитивного міжнародного іміджу Закарпатської області, здійснення заходів щодо європейської та євроатлантичної інтеграції. Реалізація цих завдань здійснюється шляхом виготовлення промоційних роликів та/або фільмів про Закарпатську область з метою поширення серед дипломатичних установ та за кордоном; організації заходів, спрямованих на підвищення обізнаності про Закарпатську область як регіону з високим інвестиційним, економічним, туристичним і рекреаційним потенціалом; розроблення та виготовлення презентаційних матеріалів (журнали, буклети, книги, банери та інше) для представлення під час міжнародних заходів в Україні та за кордоном; організації заходів та завдань у форматі онлайн із використанням сучасних цифрових технологій, що пов'язано із воєнним станом в Україні;

по-третє, посилення спроможності місцевих громад, асоціацій органів місцевого самоврядування, комунальних установ та організацій у сфері транскордонного та міжтериторіального

співробітництва, залученні міжнародної технічної допомоги та впровадженні грантових проєктів. Реалізація цього завдання здійснюється шляхом взаємодії органів місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівні з метою виявлення потреб та пріоритетів залучення міжнародної технічної допомоги; здійснення інформування реципієнтів щодо можливостей залучення міжнародної технічної допомоги та актуальних конкурсних програм; збір даних щодо поданих та профінансованих проєктів міжнародної технічної допомоги; проведення навчальних семінарів для територіальних громад та комунальних установ і організацій із залученням фахівців та експертів з проєктного менеджменту; надання допомоги у пошуку міжнародних партнерів; надання рекомендацій, листів – підтримки тощо; проведення спільних заходів (форумів, конференцій, круглих столів, семінарів) з організаціями, що надають міжнародну технічну допомогу; надання співфінансування проєктів міжнародної технічної допомоги.

Висновки. Отже, реалізація окреслених вище основних завдань та заходів дозволить забезпечити підвищення ролі органів місцевого самоврядування у здійсненні транскордонного співробітництва із суміжними регіонами країн-членів ЄС на регіональному та місцевому рівні, сприятиме успішній реалізації грантових програм і проєктів та збільшенню позабюджетних надходжень місцевих громад, унаслідок залучення коштів міжнародної технічної допомоги. Це, у свою чергу, сприятиме розбудові дорожньої інфраструктури, покращенню якості надання медичних послуг та безпеки життєдіяльності, охороні навколишнього середовища, збереженню та популяризації культурної та природної спадщини, розвитку туризму в області.

Разом з тим, впровадження результатів проведеного дослідження шляхом розроблення Програми міжтериторіального і транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування Закарпатської області на 2025-2027 роки та включення окреслених вище завдань і заходів до цієї програми дозволить підвищити рівень міжтериторіального, транскордонного, міжрегіонального та міжінституційного партнерства у сфері реалізації міжнародних програм та проєктів, сформувати позитивний міжнародний імідж Закарпатської області.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 25.11.2024).
2. Про міжнародне територіальне співробітництво України: Закон України від 24 квітня 2024 р. № 3668-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-20#Text> (дата звернення: 28.11.2024).
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 22.11.2024).
4. Грушко Ж.В. Правова природа співробітництва територіальних громад в Україні. – Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. - Національний авіаційний університет. Київ, 2021. 234 с. URL: https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/52314/4/Дисертація_Грушко.pdf (дата звернення: 3.12.2024).
5. Сergygina S. G. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. *Право України*, 2014. № 4. С. 107–115.
6. Бориславська О.М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад: монографія. Львів: ПАІС, 2005. 208 с., с. 21.
7. Прокопів, М.В. Зміст та вектори міжнародного співробітництва територіальних громад. *Академічні візії*. 2024. № 37. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1490> (дата звернення: 5.12.2024).