

УДК 352:342.5+327.7(ЄС)

Н. О. СИДОРЕНКО

**ІСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ  
МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**

*Наведено стислий аналіз інституцій та нормативно-правової бази що регулюють міжнародне співробітництво суб'єктів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** європейська інтеграція, міжнародне співробітництво, державне управління, місцеве самоврядування, Європейська політика сусідства, транскордонне співробітництво.

*The compressed analysis of Ukrainian institutes and legislation that regulate international cooperation of subjects of local self-governments have been done in the article.*

**Key words:** European integration, international cooperation, state management, local self-governments, European policy of neighborhood, transborder cooperation

Одночасно із появою держав виникли міжнародні відносини, що являють собою сукупність політичних, економічних, дипломатичних, військових, культурних, науково-технічних зв'язків та взаємовідносин між народами, державами та об'єднаннями держав.

Однією з форм міжнародних відносин є міжнародне співробітництво. І перш ніж перейти до розгляду основної теми, наведемо найбільш поширене визначення міжнародного співробітництва. Так, в енциклопедичному політологічному словнику міжнародне співробітництво (далі – МС) подається, як визначений напрямок та рівень розвитку міжнародних відносин, що характеризується розвитком міжнародних зв'язків у різних галузях, який постійно координується учасниками [9].

Розвиток МС відбувається в межах як двосторонніх, так і багатосторонніх відносин. Суб'єктами МС можуть виступати, поряд з державами та урядами, які утворюють його договірно-правову основу, окрім юридичні (органи виконавчої влади, суб'єкти місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, організації тощо), і навіть фізичні, особи. Вони здійснюють зв'язки в межах МС, наповнюючи його конкретним змістом [9, с. 172].

Тема МС, зокрема з країнами Європейського Союзу (далі – ЄС), для України є надзвичайно актуальною. Вона часто коментується українськими урядовцями та висвітлюється у вітчизняних засобах масової інформації. Але існує недостатня інформаційна забезпеченість для проведення досліджень з цього питання. Зокрема, складно знайти літературу, яка надає повну інформацію та з наукових позицій висвітлює питання практичного розвитку міжнародного співробітництва між органами місцевого самоврядування. Це питання ускладнюється ще й тим, що чинне законодавство України має певні норми, які регулюють міжнародну співпрацю на державному та міждержавному рівнях, але в ньому майже відсутні

норми, що врегулюють питання МС між органами місцевого самоврядування в Україні та їхніми іноземними партнерами. Крім цього, діяльність наявних в Україні інститутів, які регулюють МС, спрямовано на вирішення проблем міждержавного та державного рівнів. На локальному рівні ці питання частково врегульовано між державними адміністраціями, а діяльність органів місцевого самоврядування знаходиться поза увагою.

Окрім аспекти розвитку зовнішньої політики держав, МС на регіональному та локальному рівнях між органами влади та органами місцевого самоврядування й їхніми іноземними партнерами висвітлено у працях вітчизняних та зарубіжних фахівців, таких як Ю. Авер'янов, Р. Агранофф [20], О. Амосов, М. Баймуратов [1], О. Батанов, П. Біленчук [2], З. Бжезінський, Дж. Л. Брайерли, Т. Браун [20], О. Ігнатенко [6], В. Князєв [4], В. Куйбіда, І. Кульчицький, А. Сахно, О. Соскін, А. Ткачук [20], В. Толкованов [4] та ін.

В окрему групу слід виділити законодавчі та нормативно-правові документи, що стосуються розвитку міжнародного співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування України. До цієї групи також слід віднести низку міжнародних нормативно-правових актів, зокрема Європейську хартію місцевого самоврядування, що була ратифікована Верховною Радою України, а тому є частиною національного законодавства [6, с. 9].

Мета статті – розглянути інститути та нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, спрямовану на розвиток МС. Запропоновані матеріали можуть бути корисними при вирішенні питань сталого розвитку територіальних громад та для фахової підготовки спеціалістів, які працюють в зазначеному напрямку.

Як зазначалось вище, суб'ектом МС можуть виступати і органи місцевого самоврядування. Наприклад, п. 3 ст. 10 “Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації” Європейської хартії місцевого самоврядування надає органам місцевого самоврядування країн ЄС право на міжнародне співробітництво з органами місцевого самоврядування інших держав на умовах, які передбачені національним законодавством [4, с. 74].

Правове поле щодо врегулювання зовнішніх зносин та МС органів місцевого самоврядування України встановлюється відповідними законами та нормативно-правовими актами, серед яких розгляньмо основні.

Відповідно до ст. 85 Конституції Україні, засади зовнішньої політики держави визначає Верховна Рада України; ст. 116 визначає, що здійснення зовнішньої політики забезпечує Кабінет Міністрів України; ст. 106 визначає роль Президента України у здійсненні зовнішніх зносин, наприклад: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра закордонних справ

України) [5].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України” від 12 липня 2006 р. № 960, це Міністерство є центральним органом виконавчої влади – провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координації відповідних заходів, зокрема тих, що спрямовані на досягнення стратегічних цілей зовнішньої політики України.

Наведімо деякі з основних завдань Міністерства закордонних справ України (далі – МЗС): участь у забезпеченні захисту національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства; забезпечення проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, наукових та інших зв’язків з іноземними державами, міжнародними організаціями; координація заходів, здійснюваних органами виконавчої влади, щодо проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України, зокрема реалізації стратегічних цілей і пріоритетних напрямів державної політики у сфері європейської інтеграції; здійснення загального нагляду за виконанням міжнародних договорів України, у тому числі іншими сторонами, забезпеченням реалізації прав, що випливають з таких договорів для України; внесення в установленому порядку пропозицій щодо основних напрямів діяльності у сфері європейської інтеграції; сприяння входженню України до світового інформаційного простору; сприяння забезпечення стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, формуванню позитивного іміджу держави як надійного і передбачуваного партнера; реалізація державної політики інтеграції України до ЄС із питань зовнішньої політики та безпеки; забезпечення в межах своїх повноважень послідовності та узгодженості зовнішньополітичного курсу України; забезпечення розвитку зв’язків із закордонними українцями та їхніми громадськими організаціями, координація заходів, здійснюваних органами виконавчої влади в цій сфері [5; 7].

Існує ціла низка інших нормативних актів, що регулюють певні аспекти зовнішніх зносин між вітчизняними органами місцевого самоврядування та їхніми іноземними партнерами, але розглянемо основні:

– Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” від 1 липня 2010 р. № 2411-VI визначає засади внутрішньої політики України у сферах: розбудови державності; розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів; формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки й оборони; економічній, соціальній і гуманітарній; екологічній; техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України. Зокрема, ст. 11 “Засади зовнішньої політики” визначає Україну як європейську позаблокову державу, яка здійснює відкриту зовнішню політику і прагне до співробітництва з усіма зацікавленими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав, груп держав чи міжнародних структур. Також ця стаття визначає основні засади зовнішньої політики нашої держави, зокрема: забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами

міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права; використання міжнародного потенціалу для утвердження й розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, її сталого економічного розвитку; забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі та ін. [13];

– Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16 квітня 1991 р. № 959-ХІІ запроваджує правове регулювання всіх видів зовнішньоекономічної діяльності в Україні, включаючи зовнішню торгівлю, економічне, науково-технічне співробітництво, спеціалізацію та кооперацію в галузі виробництва, науки і техніки, економічні зв’язки в галузі будівництва, транспорту, експедиторських, страхових, розрахункових, кредитних та інших банківських операцій, надання різноманітних послуг. Зокрема, ст. 8 і 9 визначають засади та органи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, а ст. 10 “Органи місцевого управління зовнішньоекономічною діяльністю” врегульовує повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними зовнішньоекономічної діяльності [15];

– Закон України “Про міжнародні договори України” від 29 червня 2004 р. № 1906-IV встановлює порядок укладення, виконання, та припинення дії міжнародних договорів України з метою належного забезпечення національних інтересів, здійснення цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції України [16];

– ст. 35 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР визначає повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності органів місцевого самоврядування [18];

– ст. 26 Закону України “Промісцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. № 586-ХІІІ визначає повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин [17];

– Указ Президента України “Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин” від 18 вересня 1996 р. № 841/96 (зі змінами та доповненнями) було видано з метою забезпечення цілісності зовнішньополітичного курсу держави, узгодженості дій органів виконавчої влади України у сфері зовнішніх зносин, неухильного додержання ними відповідних положень Конституції України, основних напрямів зовнішньої політики України, визначених Верховною Радою України [14];

– Указ Президента України “Про Державний Протокол та Церемоніал України” від 22 серпня 2002 р. № 746/2002 (зі змінами) визначає порядок додержання загальноприйнятих міжнародних норм, правил, традицій організації офіційних заходів, удосконалення й оптимізації порядку проведення в Україні заходів протокольного і церемоніального характеру [11];

– постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання обліку, зберігання й використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави” від 19 липня 2006 р. № 1000, зокрема п.п. 81–95, визначає дії структурних підрозділів виконавчих органів та органів місцевого самоврядування щодо охорони конфіденційної інформації,

що є власністю держави, під час прийому іноземних делегацій, груп та окремих іноземців [3];

– постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” від 15 вересня 2010 р. № 848 створює передумови для поглиблення співпраці між Україною і ЄС та адаптації законодавства України до законодавства ЄС відповідно до положень чинного законодавства [10];

– розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки” від 15 вересня 2010 р. № 1838-р активізує соціально-економічний, науково-технічний, екологічний, культурний розвиток суб’єктів транскордонного співробітництва [19].

Наведені вище законодавчі та нормативно-правові акти лише частково врегульовують окремі питання діяльності з міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування та їхніх структурних підрозділів. Це призводить до виникнення певних труднощів у практичній діяльності. Найбільш актуальні з них такі:

– дуже часто на місцях відбувається дублювання повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– при здійсненні міжнародного співробітництва між муніципалітетами українського та будь-якого іноземного міста рано чи пізно постає питання укладання угоди про співробітництво або партнерство. Чинним законодавством України ця процедура для органів місцевого самоврядування чітко не визначена. Тому вони на власний розсуд укладають такі угоди;

– виникають проблеми з формуванням відповідних структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, їхніми матеріально-технічним забезпеченням та фаховою підготовкою спеціалістів.

Позитивним є той факт, що в Україні є розуміння проблеми, що існує, та відповідний державний орган, до компетенції якого входить її вирішення. Так, Указом Президента України “Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні” від 24 червня 2010 р. № 723/2010 створений Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні (далі – Фонд), який є допоміжним органом при Президентові України.

Відповідно до покладених на Фонд завдань він також вирішує питання міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування, а саме: здійснює моніторинг розвитку місцевого самоврядування в Україні, вивчає, узагальнює вітчизняний і міжнародний досвід з питань розвитку місцевого самоврядування та сприяє його поширенню; сприяє здійсненню заходів, спрямованих на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування; організовує проведення та бере участь у роботі конференцій, семінарів, громадських слухань із питань узагальнення і впровадження у практику кращого вітчизняного та міжнародного досвіду з питань розв’язання проблем місцевого самоврядування; сприяє реалізації в Україні міжнародних програм та проектів підтримки місцевого самоврядування, бере участь у забезпеченні інформаційного супроводу таких проектів і програм; забезпечує діяльність делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи та подає погоджений склад зазначененої делегації на затвердження

Президентові України; вносить у встановленому порядку пропозиції щодо розвитку співробітництва з міжнародними організаціями з питань місцевого самоврядування, у тому числі стосовно участі українських делегацій в їхній роботі [12].

Сучасне політичне мислення передбачає деідеологізацію міжнародних відносин, відмову від класового підходу до розв'язання проблем світового розвитку та визнання загальнолюдських пріоритетів у світовій політиці, створення системи колективної безпеки. Тому МС з кожним роком має перспективу до розвитку та поглиблення. Становлення України як незалежної демократичної держави збіглося з цими суттєвими змінами в системі міжнародних відносин.

Історично і культурно наша держава була і залишається невід'ємною частиною Європи, тому європейський вектор міжнародного співробітництва є цілком логічний. Реалізація ЄС на території України Європейської політики сусідства та її нового вектора – політики Східного партнерства відкривають нові можливості МС і для суб'єктів місцевого самоврядування. Вони мають змогу брати участь у різноманітних проектах програм транскордонної співпраці, малих грантів європейських держав та технічної допомоги, що спрямовані на вирішення питань їхнього сталого розвитку, а також на впровадження сучасних управлінських практик, вирішувати багато інших проблемних питань без використання бюджетних коштів, що є дуже суттєвим для багатьох локальних ініціатив [8].

Але слід враховувати історико-культурний, економічний та політичний вплив Росії, а також вплив з боку інших потужних країн, які зацікавлені у співробітництві з Україною (США, Китай, мусульманські країни та ін.). Саме МС є передумовою проведення в нашій країні системних реформ в усіх сферах життя відповідно до світових норм та стандартів, зокрема європейських.

Підсумовуючи вищепередене, варто виділити той позитивний факт, що в Україні вже існує певна система інститутів, які сприяють розвитку МС органів місцевого самоврядування на державному та міждержавному рівнях, а саме: Президент України та його допоміжний орган – Фонд; Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, МЗС. Але на державному рівні слід врегулювати та чітко розподілити функції між основними інститутами, що беруть участь у міжнародних відносинах, зокрема в МС, визначити місце, повноваження та взаємодію органів місцевого самоврядування в цих процесах.

Також слід зазначити, що існує законодавча та нормативно-правова база, яка певною мірою регулює МС органів місцевого самоврядування, але вона є недосконалою і потребує нагальних змін відповідно до норм світового законодавства, зокрема європейського. Вітчизняне законодавство не висвітлює повною мірою права та повноваження суб'єктів місцевого самоврядування щодо здійснення ними МС на місцевому рівні.

Для отримання більш позитивного ефекту від МС на місцях достатньо створити відповідні структурні підрозділи, забезпечити їхню повноцінну діяльність і залучити відповідних фахівців, які мають підготовку з основ проектного менеджменту, стратегічного планування та обов'язково володіють хоча б однією європейською мовою: англійською, німецькою або французькою.

Наведені висновки дозволяють продовжувати подальше дослідження в напрямках удосконалення вітчизняного законодавства, системи підготовки та

перепідготовки кадрів, інституційних та організаційних аспектів системи публічного управління та ін.

**Література:**

1. *Баймуратов М. А. Международные программы сотрудничества органов местного самоуправления / М. А. Баймуратов // Юрид. вестн. – 1995. – № 4. – С. 79–84.*
2. *Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.*
3. *Деякі питання обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави : постанова Кабінету Міністрів України від 19 лип. 2006 р. № 1000 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – Ст. 2131.*
4. *Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / [упоряд. : О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв] ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – 396 с.*
5. Конституція України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. Основи місцевого самоврядування в Україні : конспект лекц. Ч. 1. / [уклад. : О. С. Ігнатенко, С. М. Рюмшин]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 68 с.
7. Офіційний сайт МЗС України. – Режим доступу : [www.mfa.gov.ua](http://www.mfa.gov.ua).
8. Офіційний сайт Представництва Європейського Союзу в Україні. – Режим доступу : [www.delukr.ec.europa.eu](http://www.delukr.ec.europa.eu).
9. Політологія : енцикл. слов. / общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. – М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та. 1993. – 432 с.
10. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 15 верес. 2010 р. № 848 // Уряд. кур'єр. – 2010. – № 174. – (21 верес.).
11. Про Державний Протокол та Церемоніал України : Указ Президента України від 22 серп. 2002 р. № 746/2002 (зі змінами). – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/13811.htm>
12. Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні : Указ Президента України від 24 черв. 2010 р. № 723/2010. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
13. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI // Уряд. кур'єр. – 2010. – № 160. – (1 верес.).
14. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин : Указ Президента України від 18 верес. 1996 р. № 841/96 (зі змінами та допов.). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
15. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квіт. 1991 р. № 959-XII (зі змінами та допов.). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=959-12&p=1292921324052704>.
16. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV // Уряд. кур'єр. – 2004 – № 155. – (18 серп.).

17. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – С. 3.
18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
19. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 верес. 2010 р. № 1838-р // Уряд. кур'єр. – 2010. – № 180. – (29 верес.).
20. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 178 с.

*Надійшла до редколегії 31.01.2011 р.*