



ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТРАНСКОРДОННОЇ СПІВПРАЦІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:

ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ



Юрій ВОЛОШИН,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного
права, проректор з науково-
педагогічної роботи Маріупольського
державного університету, доктор
юридичних наук, професор

Сергій КВАЧ,
старший викладач кафедри
конституційного, адміністративного та
міжнародного права Маріупольського
державного університету



Під впливом глобалізації у світі відбуваються інтеграційні процеси, що призводять до зближення різних країн, долаються економічні, політичні, мовні кордони. Найпривабливішим, з погляду інтеграційних пропозицій, об'єднанням на континенті Євразія, на сьогодні є Європейський Союз. За рівнем життя, соціальними стандартами та багатьма іншими показниками ЄС, безумовно, є своєрідним еталоном для всіх без винятку країн пострадянського простору.

Ідея європейської єдності здобула особливо широку підтримку громадськості й багатьох представників інтелектуальної, політичної, економічної еліт ще у 20-х роках ХХ сторіччя. Свідченням цього було утворення «Пан'європейського союзу» та міжнародного сталевого картелю [1].

Початком процесу інтеграції було створення після Другої Світової війни (коли Радянський Союз обрав шлях відокремленого від усього світу розвитку) Ради Європи — організації, членом якої сьогодні є і Україна. А далі «стирання» кордонів відбувалось за допомогою багатьох засобів, зокрема створенням євро регіонів.

Незважаючи на величезний європейський досвід, для України проблема транскордонної співпраці є дуже

складною. Напрацьовані безліч пропозицій та моделей функціонування цього інституту в нашій державі, у своїй більшості так і не знайшли практичного використання. Функціонування транскордонних проектів за участю України не набрало обертів, більш того, ідея транскордонної співпраці на основі створення євро регіонів «Карпати», «Буг» і «Південний Дунай» досі не має належної законодавчої бази. Недосконале законодавство сприяє черговій імітації цієї форми європейської інтеграції [2]. Велику частину міжрегіональної політики при впровадженні євро регіональної моделі в країнах пострадянського простору, і, в першу чергу в Україні, складає саме «політика намірів», а досвід кооперації і впровадження спільних проектів є настільки низьким, що дає деяким політикам і дослідникам підстави стверджувати про неефективність роботи євро регіонів [3, 4].

При цьому не викликає сумніву, що належне законодавче врегулювання транскордонної співпраці територіальних громад на сьогодні вбачається лише шляхом гармонізації положень національного законодавства із європейськими стандартами.

Дослідження проблематики функціонування муніципальної влади в Україні, а також питань впливу міжнародних

стандартів на національну систему права відображено в роботах багатьох науковців, зокрема: М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Ю.О. Волошина, В.А. Григор'єва, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького, В.В. Кравченка, В.Л. Федоренка, В.М. Шаповала, Н.М. Пархоменко та інших учених.

Проте дослідженню ролі міжнародних стандартів у процесах формування та функціонування інституту транскордонної співпраці територіальних громад в Україні увага майже не приділяється.

Розглянемо міжнародні договори України, що регулюють питання транскордонної співпраці, та проаналізуємо ступінь їх імплементації в національне законодавство.

Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації закріплено в статті 10 Європейської хартії місцевого самоврядування [5]. Зміст її положень зобов'язує кожну державу, яка приєдналась до документа, визнавати право органів місцевого самоврядування на співпрацю з органами місцевого самоврядування інших країн, а також право створювати з ними консорціуми та асоціації. Вказана норма також визначає цілі такої співпраці: це здійснення своїх повноважень, виконання завдань, що становлять спільний інтерес, а



також захист та просування загальних інтересів органів місцевого самоврядування. Умови такої співпраці можуть бути визначені національним законодавством.

Відповідна норма знайшла своє відображення в статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], відповідно до якої органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання. При цьому заборонено утворенням об'єднанням брати на себе владні повноваження органів місцевого самоврядування. До того ж Закон наділяє як органи місцевого самоврядування так і їх асоціації правом входити до відповідних міжнародних асоціацій та об'єднань. Саме прийняття цієї норми започаткувало процес законодавчої легалізації транскордонної співпраці, адже до цього моменту у місцевих рад була повністю відсутня міжнародна правосуб'єктність.

Детальніша регламентація порядку створення та діяльності асоціацій комунальних органів управління була закріплена у Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [7]. Крім того, в Законі передбачена взаємодія асоціацій з органами державної влади при розробленні та здійсненні державної політики у сфері місцевого і регіонального розвитку з метою узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Наведені законодавчі положення свідчать, що в Україні сьогодні йде активний процес становлення та розвитку муніципальної влади, в якому важливе місце надається параметрам її взаємодії з державними органами.

Можемо констатувати, що паралельно з цим процесом відбувається певне суперництво між державною та муніципальною владою. З одного боку, ратифіковані міжнародні документи вимагають ширших муніципальних повноважень, з іншого, — надто жорстка централізація влади не допускає послаблення повноважень її місцевих органів.

Міжнародні документи зобов'язують держави до всебічної підтримки розвитку комунальної влади як внутрішньодержавного інституту, так і суб'єкта міжнародних зв'язків. Так відповідно до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами від 21 травня 1980 року [8] (далі — Мадридська конвенція), кожна країна повинна усувати будь-які юридичні, адміністративні або технічні труднощі, які можуть затримати розвиток та безперешкодне здійснення транскордонної співпраці. Конвенція зобов'язує державні органи різних країн, у разі необхідності, проводити консультації для усунення будь-яких перешкод співробітництву їх комун.

Крім того, Мадридська конвенція зазначила, що країни розглядають питання про доцільність надання територіальним громадам або владам, які беруть участь у транскордонному співробітництві, такого самого режиму,

який їм надається у співпраці на національному рівні.

Міжнародне співробітництво територіальних громад юридично оформлюється у формі угод та договорів. Створені асоціації можуть встановлювати свої локальні правила, передбачені статутами.

Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування — це комплексний інститут, який регулюється національним законодавством, міжнародним публічним правом, а також міжнародним приватним правом (у разі, коли органи місцевого самоврядування вступають у цивільно-правові відносини, «ускладнені» іноземним елементом) [9].

Різноманітність організаційно-правових форм міжнародної співпраці комунальних органів обумовлює створення певної системи міжнародних відносин на локальному і регіональному рівнях. М.О. Баймуратов виділяє у цій системі, в залежності від різних ознак, різноманітні організаційно-правові форми міжнародного співробітництва [10].

Деякі дослідники стверджують, що формування місцевого самоврядування, як компонента територіально-адміністративної системи на регіональному рівні залежить від надання органам місцевого самоврядування необхідних повноважень для активної участі у створенні нормативно-правової бази щодо транскордонного співробітництва [11]. Слід зазначити, що правотворчій діяльності суб'єктів транскордонної співпраці приділяється особлива увага.

→ КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ

Міжнародні організації, міжнародні проекти та програми, діяльність яких стосується розвитку місцевої і регіональної демократії в Україні:

Рада Європи <http://hub.coe.int/>

Офіс Ради Європи в Україні

<http://www.coe.kiev.ua/>

Європейська Комісія (Представництво ЄК в Україні)

Проект «Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні»

<http://www.ssr.org.ua/>

Міжнародний фонд «Відродження»

Програма «Громадянське суспільство та належне врядування»

<http://www.irf.ua/>

Програми Ради Європи:

Програма «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні»

<http://www.slg-coe.org.ua/ua/cprog/1>

Програма «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні»

<http://www.slg-coe.org.ua/ua/>

Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (Sida)

<http://www.sida.se/English/Countries-and-regions/Europe/Ukraine/>

Канадське Агентство міжнародного розвитку (CIDA)

Проект «Місцевий економічний розвиток міст України» (2010-2014).

<http://mled.org.ua/>

Проект «Регіональне врядування та розвиток» (розрахований на 7 років (2005-2012)

<http://www.rgd.org.ua/>

Швейцарське бюро співробітництва (SDC)

Швейцарсько-український Проект «Підтримка децентралізації в Україні»

DESPRO <http://despro.org.ua/>

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН)

«Муніципальна програма врядування та сталого розвитку»

<http://msdp.undp.org.ua/>

Проект «Місцевий розвиток орієнтований на громаду» <http://cba.org.ua/ua>

Фонд Східна Європа (ФСЕ)

Програма «Місцевий економічний та соціальний розвиток»

<http://www.eef.org.ua/index.php?page=catalog&id=24&pid=5&lang=ua>



Так прийнята 19 січня 2005 року Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам вказує, що якщо конституція держави дозволяє, держава повинна визнавати рішення, прийняті в рамках угод про прикордонне співробітництво, як такі, що мають таку ж юридичну силу і ті ж наслідки, що і акти територіальних громад або місцевих органів влади, згідно з національним законодавством. Крім того, Комітет міністрів Ради Європи рекомендує [12]:

- піддати ретельній перевірці з правової точки зору, бажано ретроспективно, угоди в області прикордонного співробітництва, укладені територіальними громадами або владою;
- обговорити і без зволікання підписати двосторонні і багатосторонні угоди, якщо реалізація Мадридської конвенції є предметом таких угод.

У відповідності із додатковим протоколом до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами [13], угода про транскордонну співпрацю передбачає обов'язки тільки для територіальних громад або влад, які її уклали. Рішення, ухвалені в рамках угоди про транскордонне співробітництво, виконуються територіальними громадами або владами в межах їх національної правової системи із дотриманням національного законодавства.

У Конвенції також закладено право суб'єктів транскордонного співробітництва для реалізації своїх проєктів створювати відповідні органи транскордонної співпраці. Винятковою прерогативою сторін — учасників транскордонних угод є встановлення порядку створення та діяльності таких органів, визначення повноважень і наділення їх правосуб'єктністю. З урахуванням завдань, покладених на такий орган, та положень національного законодавства в угоді зазначається суб'єктом якого права, державного чи приватного, він є в національних правових системах, до яких належать територіальні громади або влади, що укладають угоду.

Правове положення органу транскордонного співробітництва визначається у відповідності до національного законодавства країни, на території якої розташована його штаб-квартира. Відповідно до українського законодавства вони можуть утворюватися як юридичні особи. В окремих випадках їх функції можуть покладатися на відповідні виконавчі органи місцевого самоврядування та структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади.

Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво [14] вказує, що до транскордонної співпраці можуть залучатися не тільки громади суміжних територій, але й ті, що мають спільні інтереси або проблеми, розв'язання яких потребує спільних зусиль. Найпоширенішим видом є міжтериторіальна співпраця в рамках споріднення міст. На сьогодні це відбувається здебільшого під егідою Всесвітньої федерації об'єднаних і споріднених міст (Federation of United and Twinned Towns), яка представляє інтереси місцевих і регіональних органів самоврядування понад 80 держав світу.

Таким чином можна констатувати, що центральне місце в процесі уніфікації систем врегулювання муніципально-правових відносин різних країн належить міжнародним договорам, які, маючи установчий характер стосовно національного права кожної окремої країни, обумовлюють його інтернаціоналізацію. Для України ці процеси є дуже важливими, адже до-

помагають не тільки будувати ефективну правову систему, яка відповідає міжнародним вимогам, але й реалізувати стратегічні євроінтеграційні програми. Саме під впливом міжнародних (переважно європейських) стандартів створений потужний та дієвий недержавний механізм вирішення питань місцевого значення. Крім того, міжнародні документи зобов'язують держави всебічно підтримувати розвиток комунальної влади не тільки як внутрішньодержавного інституту, але і як суб'єкта міжнародних відносин. При цьому мають місце деякі проблеми імплементації норм та принципів міжнародного права до національного законодавства, зокрема принцип децентралізації влади. Наведене вказує, що міжнародні угоди України, як джерела муніципального права, потребують сьогодні особливої уваги дослідників. Варто простежити і місце міжнародних угод у системі джерел муніципального права України, а також їх співвідношення з іншими джерелами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рябінін Є.В. Транскордонне співробітництво в системі процесів регіональної інтеграції України: політологічний аналіз: Дис... канд. політ. наук 23.00.02 / НАН України; Донецький національний університет. — К., 2007. — 206 с. — С. 16.
2. Дергачёв В. Какая польза Украине от участия в Карпатском еврорегионе? / Интернет-издание [электронный ресурс]. — режим доступа: www.ua-reporter.com/node/58077.
3. Яценюку не нравятся еврорегионы на востоке Украины [электронный ресурс]. — режим доступа: <http://www.proua.com/news/2007/10/18/153956.html>.
4. Реут О.Ч. Почему модель еврорегионов неконструктивна? [электронный ресурс]. — режим доступа: <http://www.edc.spb.ru/conf2001/Reut.html>.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування [електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — С. 170.
7. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 року // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 38. — С. 534.
8. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами від 21 травня 1980 року [електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_106.
9. Крылов Ю.В., Баймуратов М.А. Особенности становления международной правосубъектности местных органов государственной власти // Юридический вестник. — 1996. — № 3. — С. 63–66.
10. Муніципальне право України: Підручник / Кол. авт.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Хрінком Інтер, 2006. — 592 с. — С. 440–441.
11. Колодяжна В.В. Становлення та розвиток договірно-правової бази українсько-польського транскордонного співробітництва (90-ті рр. XX ст. — поч. XXI ст.): автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.В. Колодяжна; наук. кер. В.С. Наливайко; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Х. — 2009. — 22 с. — С. 5.
12. Рекомендація N R (2005) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про добру практику прикордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних спільнот або влад та усунення перешкод йому» [електронний ресурс]. — режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_667.
13. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами від 9 листопада 1995 року [електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_099.
14. Протокол №2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами, який стосується міжтериторіального співробітництва, від 5 травня 1998 року [електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_520.