

УДК 352.075 (477.54)

К. О. Закоморна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;
В. О. Рудь, директор Департаменту міжнародного співробітництва Харківської міської ради

«Народна дипломатія» як інструмент інтеграції України до Європейського Союзу (на прикладі роботи Департаменту міжнародного співробітництва Харківської міської ради)

Розглянуто діяльність Департаменту міжнародного співробітництва Харківської міської ради в напрямі розвитку міжнародних відносин. Обґрунтовано важливу роль «народної дипломатії» у процесі інтеграції України до Європейського Союзу.

Ключові слова: *Департамент міжнародного співробітництва Харківської міської ради, Європейський Союз, міжнародні відносини, «народна дипломатія».*

На сучасному етапі місцеві органи влади є важливою ланкою політичної системи усіх цивілізованих країн. В Україні інститут місцевого самоврядування відіграє важливу роль у конституційному механізмі політичної інституціоналізації громадянського

суспільства, зміцненні конституційного ладу та реальному забезпеченні й гарантуванні прав та свобод людини і громадянина. Таке місце у вітчизняному конституційному процесі зумовлено автономністю системи місцевого самоврядування щодо органів державної влади, відсутністю ієрархічної підпорядкованості й існуванням відповідальності тільки перед територіальними громадами [5, с. 27, 31]. Конституція України 1996 р. (ст. 140) проголошує, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. У свою чергу Закон України «Про місцеве самоврядування» 1997 р. (ст. 5) встановлює систему місцевого самоврядування, яка включає колегіальні представницькі установи і їх виконавчі органи [3; 6]. У вітчизняній правовій доктрині утвердилася точка зору, що після територіальної громади – первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія функцій і повноважень місцевого самоврядування, головна роль серед інших суб'єктів самоврядування належить виконавчим органам сільських, селищних та міських рад. Ці органи, на переконання науковців, становлять основу системи місцевого самоврядування, адже забезпечують вирішення завдань місцевого значення [14, с. 40].

Важливість діяльності виконавчих органів місцевих рад обґрунтовано доведена в наукових працях вітчизняних правників (Ю. П. Битяка, М. П. Воронова, М. М. Добкіна, В. М. Кампо, П. М. Любченка, М. Ф. Селівона, К. Є. Солянініка, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фріцького, Ю. С. Шемшученка й ін.). Разом з тим на етапі конституційної реформи особливої актуальності набуває вивчення практичних проблем функціонування цих органів. Крім того, така важлива функція міських рад, як участь у розвитку міжнародних відносин, поки що недостатньо опрацьована. Зважаючи на це, метою статті є висвітлення практики роботи Харківської міської ради у напрямі розширення зовнішньоекономічних, науково-технічних, культурних, спортивних та інших зв'язків із зарубіжними країнами, зокрема членами Європейського Союзу, і міжнародними організаціями.

Історія розвитку місцевого управління в Україні демонструє тенденцію створення колегіальних виконавчих органів місцевого самоврядування. На різних етапах вітчизняної державності існували магістрати, розпорядчі міської думи, міські та земські управи, виконавчі комітети місцевих рад. З проголошенням незалежності перед Україною постала проблема реформування не лише центральної влади, а й місцевого управління. Не можна не підтримати точку зору про те, що необхідність створення виконавчих інституцій поряд з представницьким органом зумовлена об'єктивними причинами, зокрема, складністю управління, неможливістю забезпечення ефективності управління лише представницьким органом [7, с. 13 – 15]. Закон України «Про місцеве самоврядування» у ст. 11 «Виконавчі органи рад» містить такі положення: 1. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Існування в системі місцевого самоврядування виконавчих органів створює умови для життєздатності й ефективної діяльності територіальної громади, оскільки її проблеми вирішуються у власних інтересах завдяки використанню своїх відповідних структур [1, с. 11].

Значне місце в цьому Законі займає розділ, присвячений власно повноваженням виконавчих органів місцевих рад. Така пильна увага законодавця не випадкова, оскільки повноваження є тією яскравою ознакою публічної діяльності, в якій чітко знаходять прояв статус, особливості організації та функціонування її носіїв, є тим засобом, який допомагає дослідити фактичне місце і роль цих органів в управлінському процесі [14, с. 89, 109]. Слід зауважити, що глава 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» Закону закріплює за цими суб'єктами місцевого самоврядування достатньо вагомі повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, у галузі бюджету, фінансів і цін, зовнішньоекономічної діяльності [3]. Надання вагомих повноважень у цих сферах сприяє реалізації принципу взаємовигідного співробітництва між державами, проголошеному в Законі

України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». До речі, у ньому (ст. 12) за органами місцевого самоврядування закріплюється функція – впроваджувати у життя засади внутрішньої і зовнішньої політики шляхом вирішення питань місцевого значення [2].

На виконання завдань, закріплених за місцевим самоврядуванням в конституційному законодавстві, територіальна громада приймає власний статут. Статут територіальної громади міста Харкова (ст. 5) фіксує, що територіальна громада здійснює своє право на місцеве самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. А стаття 28 Статуту «Система органів і посадових осіб територіальної громади» вказує, що міська рада, міський голова, виконавчий комітет міської ради; департаменти, управління, відділи й інші виконавчі органи міської ради, органи самоорганізації населення уповноважені територіальною громадою здійснювати місцеве самоврядування на території Харкова [15]. Разом з тим, на відміну від повноважень міської ради, реалізація повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування потребує нормативного закріплення, яке відбувається шляхом затвердження міською радою положень про ці органи [13]. Розробка та прийняття положення про орган є гарантією його ефективної роботи [14, с. 91].

Наголосимо, що Харків справедливо вважається історичним центром міжнародних зв'язків. Будучи столицею УРСР, Харків характеризувався не лише розвинутою інфраструктурою, а й активними міжнародними відносинами. За підтримки міської ради в місті створений інститут почесних консулів, що є важливим напрямком «економічної дипломатії» в напрямі наближення до ЄС: відкриті Почесні консульства Словенії, Вірменії, Чехії, ініційовано створення почесних консульств Білорусії, Болгарії, Німеччини, Грузії, Латвії, Литви, Словаччини, Естонії [16].

Утворення Департаменту міжнародного співробітництва Харківської міської ради (далі Департамент) обґрунтовано правом територіальної громади, її органів і посадових осіб у межах своєї компетенції брати участь у розвитку міжнародних відносин територіальної громади Харкова і територіальних громад міст-

побратимів з інших країн (ст. 50 Статуту територіальної громади міста Харкова). Варто зауважити, що у силу своєї природи органи місцевого самоврядування мають більше можливостей у цій сфері. Крім того, сьогодні на законодавчому рівні відсутня докладна регламентація повноважень щодо міжнародного співробітництва. Як на наш погляд, така прогалина розширює можливості територіальної громади. Розуміння важливості діяльності територіальної громади щодо розвитку міжнародних відносин вплинуло і на підвищення статусу Департаменту. Так, якщо в 90-х рр. ХХ ст. міською радою Харкова був сформований відповідний відділ міжнародних зв'язків Харківської міської ради, який з 2004 р. діяв як управління міжнародних зв'язків Харківської міської ради, то в 2006 р. у зв'язку з реорганізацією правонаступником управління став Департамент міжнародного співробітництва Харківської міської ради. У 2010 р. рішенням І сесії Харківської міської ради 6-го скликання було прийнято оновлену редакцію Положення про Департамент міжнародного співробітництва Харківської міської ради (№ 07/10 від 24.11.2010), згідно з якою Департамент отримав статус юридичної особи [12].

Відповідно до Положення основними завданнями Департаменту є: а) сприяння розвитку міжнародного співробітництва у галузі економіки, торгівлі, захисту прав людини, науки, освіти, культури, туризму, спорту тощо; б) здійснення постійних контактів з міжнародними організаціями (урядовими та неурядовими), дипломатичними і консульськими установами та участь у міжнародних програмах; в) формування позитивного міжнародного іміджу міста; г) сприяння реалізації стратегії територіальної громади міста Харкова і національної стратегії з питань європейської інтеграції; д) ініціювання встановлення партнерських і побратимських зв'язків з містами зарубіжних країн та сприяння розвитку інформаційного, економічного та культурного співробітництва, обміну делегаціями у галузі освіти, науки, спорту, туризму та ін. Виконанню поставлених завдань сприяє раціональна організаційна побудова Департаменту, яка охоплює всі напрями діяльності цього виконавчого органу міської ради.



Значним засобом «народної дипломатії» в механізмі реалізації стратегії територіальної громади Харкова і національної стратегії з питань європейської інтеграції є розвиток відносин з містами-побратимами і містами-партнерами. Побратимський рух виник ще в роки Другої світової війни. Засновниками його були англійський Ковентрі і радянський Сталінград [8, с. 121–122]. Перші спільні кроки на міжнародному рівні вплинули на формування ідеї об'єднатися у велику організацію, яка б дозволила досягти більшого взаєморозуміння між людьми в різних куточках земної кулі і з різними політичними поглядами. Вважалося, що думка муніципалітетів буде мати більшу вагу і значення в світовій політиці, якщо їх рух буде єдиним. Логічним результатом стало заснування в 1957 р. Всесвітньої федерації поріднених міст (ВФПМ), яка функціонувала на основі принципів збереження і зміцнення миру, братньої взаємодопомоги і мирного співіснування. На сучасному етапі ВФПМ реорганізована у Всесвітню організацію Об'єднаних міст і місцевих влад [18].

Одночасно у Радянському Союзі утворювалися аналогічні установи. Зокрема, у структурі Союзу радянських товариств дружби і культурного зв'язку із зарубіжними країнами (СРТД) з 1964 по 1991 р. функціонувала Асоціація зі зв'язків радянських і зарубіжних міст. У грудні 1991 р. на звітно-виборних зборах у м. Твері було ухвалено рішення про заснування Міжнародної асоціації «Поріднені міста» (МАПМ) як міжнародної неурядової організації- правонаступника Асоціації зі зв'язків радянських і зарубіжних міст. У діяльності МАПМ беруть участь більше 180 міст Росії та країн СНД. Особливе місце Харкова у механізмі міжнародного співробітництва демонструє і той факт, що Українське представництво МАПМ відкрито саме у Харкові, а віцепрезидентом МАПМ є Харківський міський голова Г. А. Кернес [9]. До речі, Харків бере активну участь у роботі й інших міжнародних організацій, які об'єднують органи місцевого самоврядування, зокрема в Міжнародній асамблеї столиць і великих міст СНД, «Євросітіз» та ін.

Харківська міська рада уклала близько 50 договорів про поріднення Харкова і зарубіжних міст та Протоколів про співро-

бітництво між Харковом і зарубіжними містами (побратимами Харкова є 24 міста в 17 країнах світу). Критеріями у виборі міста-побратима є схожість міст за значенням і роллю, наявність взаємних інтересів до встановлення побратимських зв'язків для розвитку дружби і співробітництва у різних сферах суспільного життя: соціальній, економічній, культурній та гуманітарній. Особливий інтерес становлять у першу чергу промислові, наукові, культурні та туристичні центри з розвинутою інфраструктурою, адже використання їх досвіду дозволяє змоделювати найоптимальнішу для Харкові стратегію управління місцевими справами.

Зазначимо, що встановленню побратимства передуює попередня копітка аналітична робота і практична реалізація спільних проєктів між відповідними містами в якій-небудь із зазначених сфер. Наприклад, Договір про співпрацю між Брно і Харковом було підписано у 2008 р., але перші міжмуніципальні контакти з Брно було започатковано ще у 2004 р. за ініціативою керівництва двох міст та підтримкою Посольства України в Чеській Республіці, Торговельно-промислових палат Брно і Харкова. Співробітництво спочатку відбувалося у формі обмінів офіційними делегаціями і поступово наповнювалося новими формами, такими як проведення спільних економічних місій, спортивних, культурних заходів тощо [4].

Особлива увага Департаменту приділяється механізму стимулювання інформаційного обміну в усіх царинах життя і створенню позитивного іміджу міста. Так, тільки за півроку 2012 р. у Харкові було проведено такі іміджеві міжнародні заходи, як туристичний форум «Харків: партнерство в туризмі» за участю міст побратимів і партнерів, культурно-політична акція «Дні Голландії у Харкові», міжнародний кінофестиваль «Харьковская сирень» та ін. [4]. Харківська міська рада започатковує нові проєкти, покликані не лише розвивати міжнародні зв'язки територіальної громади, а й розкривати роль України, зокрема Харкова, у міжнародних процесах. Так, за ініціативою віце-мера М. В. Стоматіної між Харківською міською радою і Нюрнберзьким центром документації й інформації розпочата співпраця

щодо аналізу ролі першого судового процесу над гітлерівськими злочинцями, проведеного в Харкові в 1943 р. згідно з Декларацією глав урядів СРСР, США та Великобританії «Про відповідальність гітлерівців за вчинені звірства».

Варто підкреслити, що побратимські зв'язки Харкова сприяють розвитку територіальної громади, зокрема, і через запозичення досвіду міст-побратимів, де місцеве самоврядування має давні традиції і користується широкими правами. Так, у 1990-х, з самого початку становлення місцевого самоврядування в незалежній Україні, Харківська міськрада зіткнулась з тим, що ні у депутатів, ні у працівників виконавчих органів не було досвіду роботи в нових демократичних умовах. Природно, що довелося звернутися за таким досвідом до європейських міст-побратимів Харкова. За основу реорганізації структур виконавчих органів Харкова був узятий досвід роботи міських рад Нюрнберга (ФРН) і Лілля (Франція). Зараз Харків активно використовує досвід місцевого самоврядування міста-побратима Генуї (Італія), адже це місто, як і Харків, відоме як центр машинобудування; у процесі інтеграції до об'єднаної Європи Генуя була вимушена скоротити виробництво. В умовах членства України у ВТО італійський досвід є безцінним. Варто зазначити користь обміну інформацією при підготовці Харкова до Євро-2012, зокрема відповідною практикою міст-побратимів Нюрнберга та Познані [17].

Про успішність функціонування Харківської міської ради у галузі міжнародного співробітництва та інтеграції до ЄС свідчить те, що Харківська міська рада є єдиним органом місцевого самоврядування в Україні та другим у СНД після Калінінграда, який за міжнародну діяльність і поширення ідей європейської єдності удостоєний всіх чотирьох почесних нагород Ради Європи: Диплома Європи (2003), Почесного Прапора (2004), Почесної Таблиці (2008) і Призу Європи [12]. Більш того, за версією газети «Financial Times» у рейтингу «Європейські міста та регіони майбутнього, 2012/13» Харків очолив Топ-10 великих міст у номінації «Найбільша ефективність ведення бізнесу». Перше місце у цій категорії свідчить про визнання Харкова на

міжнародному рівні як міста з найкращими перспективами для залучення іноземного інвестування місцевого економічного розвитку [11].

Отже, виконавчі органи міських рад здатні практично реалізовувати програми, що сприяють інтеграції України до Європейського Союзу. Діяльність цих органів щодо розвитку побратимських зв'язків забезпечує доступ до якісної інформації, яка завдяки своєму прикладному характеру є безцінною, адже дозволяє обійти труднощі, через які вже пройшла Європа, та запозичити позитивний зарубіжний досвід управління місцевими справами. Практика міжнародного співробітництва демонструє, що набагато ефективніше будуються відносини, засновані на особистих контактах мерів при підтримці міських рад. У силу своєї політичної і правової природи інституції місцевого самоврядування через спеціалізовані структурні підрозділи, в яких працюють висококваліфіковані співробітники, які володіють різними іноземними мовами, здатні забезпечити саме такі довірчі контакти. Харків не зміг би успішно працювати у сфері розвитку міжнародних контактів, якщо б не активна позиція Харківського міського голови й Харківської місцевої ради у питаннях організаційної й фінансової підтримки.

Список використаних джерел

1. Добкін, М. М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. / М. М. Добкін. – К., 2009. – 25 с.
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
3. Про місцеве самоврядування : Закон України 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
4. За матеріалами звітів про роботу Департаменту міжнародного співробітництва Харківської міської ради.
6. Любченко, П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект. [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / П. М. Любченко. – Х., 2007. – 42 с.

7. Конституція України 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
8. Кравченко, В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) [Текст] : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Арарат – Центр. – 176 с.
9. Максимов, В. Б. Образование всемирной федерации породненных городов и начало ее деятельности [Текст] / В. Б. Максимов // Вестн. Волгogr. гос. ун-та. Серия 4: История. – 2011. – № 1 (19). – С. 121–127.
10. Международная Ассоциация «Породненные города» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goroda-pobratimyu.ru/>
11. Награды Совета Европы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/article/view/id/78>.
12. Основні показники економічного і соціального розвитку м. Харкова за 9 місяців 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/osnovni-pokazniki-ekonomichnogo-i-sotsialnogo-rozvitku-m-harkova-za-9-misyatsiv-2012-44076.html>.
13. Положення про Департамент міжнародного співробітництва Харківської міської ради (Додаток 46 до рішення 1-ї сесії Харківської міської ради 6-го скликання «Про затвердження положень виконавчих органів Харківської міської ради 6-го скликання» від 24.11.2010 № 07/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile>
14. Положення про Юридичний департамент Харківської міської ради та Положення про Департамент міжнародного співробітництва Харківської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile>.
15. Соляник, К. Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи [Текст] / К. Є. Соляник. – Х. : Крок, 2004. – 255 с.
16. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/article/statut-teritorialnoyi-gromadi-mista-harkova-49.html>
17. У місті планують створити дипломатичний клуб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/news/umisti-planuyut-stvoriti-diplomatichniy-klub-17138.html>
18. Харьков среди побратимов и партнеров [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/news/harkov-sredipobratimov-i-partnerov-14901.html>
19. United Cities and Local Governments (UCLG) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.uclg.org/>

Стаття надійшла 30 січня 2013 р.

Е. А. Закоморная, В. А. Рудь

«Народная дипломатия» как инструмент интеграции Украины в Европейский Союз (на примере работы Департамента международного сотрудничества Харьковского городского совета)

Рассмотрена деятельность Департамента международного сотрудничества Харьковского городского совета в развитии международных отношений. Обоснована важная роль «народной дипломатии» в процессе интеграции Украины в Европейский Союз.

***Ключевые слова:** Департамент международного сотрудничества Харьковского городского совета, Европейский Союз, международные отношения, «народная дипломатия».*

К. О. Zakomorna, V.O. Rud

The «public diplomacy» as an instrument of the process of Ukrainian integration into the European Union (an example of functioning of the department of international cooperation of Kharkiv city council)

The purpose of the article is to cover the practice of the Kharkiv city council.

Numerous national researches clearly demonstrate that executive bodies of the city council successfully solve the problems of local importance. However, at the stage of the constitutional reform to study practical problems of functioning of these bodies is of particular relevance. Furthermore, such an important function of city councils as participation in the development of international relations has not sufficiently elaborated yet. In this connection the legislation of Ukraine related to the activities of local government are analyzed, the state of the problems which Kharkiv city council deal with in the process of establishment of foreign economic, scientific and technical, cultural, sporting and other ties with countries of the European Union is investigated, and possible ways of solving these problems are proposed in the article.

It should be mentioned in the article that the formation of the Department of international cooperation of Kharkiv city council is proved by the right of local community, its agencies and officials within their competence to participate in the development of international relations of territorial community of Kharkov and local community of twin cities of other countries. On the basis of studying of the practice of the Department of international cooperation of Kharkiv city council the author explains, that by virtue of their nature local governments have more opportunities in the field of the international cooperation. The arguement

that the lack of the detailed legislative regulation of the authority which deals with international cooperation is the result of empowerment of the local community in this area is justified in the article.

The rules of the Constitution of Ukraine, the articles of the Law of Ukraine «On Local Self-Government», the Charter of Kharkiv city council, the Statute of the Department of international cooperation of Kharkiv city council, the agreements and the protocols on cooperation between Kharkiv and foreign cities are analyzed in the paper .

The results of this work are following: firstly, the executive bodies of the city council provide access to qualitative information which due to its applied nature allows to bypass those difficulties through which Europe has already passed, and will borrow the positive international experience of management by local affairs. Secondly, the practice of international cooperation shows that more effective relations are relations based on as it were «from the bottom», on personal contacts with the support of mayors of local councils.

Keywords: *Department of international cooperation of Kharkiv city council, the European Union, international relations, «public diplomacy».*