
І. В. Жилінкова, доктор юридичних наук, професор, завідувач сектору Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Транскордонне співробітництво суб'єктів місцевого самоврядування

У Конституції України вперше на конституційному рівні проголошено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7)¹. Сприйняття місцевого самоврядування як невід'ємного елемента народовладдя та демократії тільки формується в нашій свідомості, хоча в деяких країнах Західної Європи історія розвитку місцевого самоврядування нараховує століття. Незважаючи на такий контраст історичного досвіду, Україна робить необхідні кроки щодо створення власних демократичних традицій і розбудови інститутів місцевого самоврядування. У цьому розумінні важливого значення набувають міжнародні стандарти місцевого самоврядування, відповідність законодавства України міжнародно-правовим нормам, які регламентують процес його функціонування.

Міжнародні стандарти стосуються різних аспектів місцевого самоврядування, визначаючи загальні принципи, функції та завдання самоврядної діяльності. При цьому вони можуть стосуватися не лише внутрішніх, але і міждержавних ас-

пектів, бо процеси міжнародної інтеграції поміж іншого знаходять свій прояв у відносинах, які виникають на рівні суб'єктів місцевого самоврядування. У цьому аспекті важливе значення мають стандарти, які стосуються взаємодії та співробітництва суб'єктів місцевого самоврядування сусідніх країн. Після розпаду СРСР значна частина кордону України перестала мати внутрішній, умовний характер і набула статусу кордону з іншими державами. Україна також має традиційні зв'язки з іншими державами, з якими вона пов'язана спільним кордоном. Завдяки тому, що зовнішній кордон України є найдовшим серед європейських країн, а більшість її областей (19 з 25) є прикордонними, вона становить значний інтерес та має потенційні можливості для розвитку прикордонного та транскордонного співробітництва. У відносинах з сусідніми державами знаходять свій прояв загальні принципи зовнішньополітичної діяльності України, які, зокрема, полягають у підтриманні мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства (ст. 18 Конституції України).

Співробітництво сусідніх держав може здійснюватися на різних рівнях, в тому числі і на рівні суб'єктів місцевого самоврядування. Важливе значення в цьому розумінні має той факт, що Україна приєдналася¹ до Європейської рамкової конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р. (Мадрид, 21 травня 1980 р.). Як зазначалося в літературі, приєднання України на запрошення Ради Міністрів Ради Європи ще до її вступу до Ради Європи стало не лише визнанням потенційних можливостей України як держави, яка бажає брати участь у європейських інтеграційних процесах, але і як спосіб формування та розширення компетенції органів місцевого самоврядування шляхом прийняття між-

© Жилінкова І. В., 2004

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

¹ Постанова Верховної Ради України від 14 липня 1993 р. «Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р.» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 370.

народних норм¹. Це дійсно так, бо політика держави, що бере на себе зобов'язання дотримуватися міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування, сприймається європейською та світовою спільнотою як відкрита та зрозуміла.

Європейська рамкова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади складається із преамбули та дванадцяти статей, в яких закріплюються основні обов'язки держав щодо сприяння співробітництву суб'єктів місцевого самоврядування. Передусім Конвенція (п. 1 ст. 2) визначає транскордонне співробітництво як будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або кількох Договірних Сторін, та на укладення з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей.

Саме на розвиток транскордонного співробітництва мають бути спрямовані дії України як держави, яка приєдналася до Конвенції. Загальна спрямованість та конкретні кроки, які мають бути зроблені в цьому напрямку, окреслені у Конвенції таким чином.

По-перше, держава повинна підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Для цього вона має підтримувати будь-які ініціативи територіальних общин і властей, що ґрунтуються на розроблених у Раді Європи рамкових домовленостях між територіальними общинами та властями, а також прагнути до усунення юридичних, адміністративних або технічних труднощів, які можуть затримати розвиток та безперешкодне здійснення транскордонного співробітництва.

По-друге, держава зобов'язана витримувати певні вимоги щодо інформаційного забезпечення транскордонного співробітництва. Для цього кожна з держав надає на прохання іншої якнайповнішу інформацію з метою сприяння ос-

¹ Див.: *Баймуратов М. А., Григорьев В. А.* Роль международных стандартов местного самоуправления в формировании компетенции публичной самоуправленческой (муниципальной) власти. — Одесса: Фенікс, 2003. — С. 12.

танній у виконанні її зобов'язань; піклується про те, щоб зацікавлені територіальні общини або власті були інформовані про засоби діяльності, які їм надаються згідно з Конвенцією, а також надає Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію щодо угод та домовленостей, які були укладені в рамках транскордонного співробітництва.

По-третє, держава зобов'язана здійснювати певні організаційні заходи, спрямовані на реалізацію транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями. Для цього держава може визначити органи, які за її внутрішнім законодавством мають право здійснювати контроль або нагляд щодо відповідних общин і властей, а також розглянути питання про доцільність надання територіальним общинам або властям, які беруть участь у транскордонному співробітництві, такого самого режиму, який їм надається у співробітництві на національному рівні.

По-четверте, держава зобов'язана сприяти укладанню угод та досягненню домовленостей між територіальними общинами або властями. Домовленості та угоди можуть ґрунтуватися на типових і рамкових угодах, статутах та договорах, які наводяться в Додатку до Конвенції. Додаток містить диференційовану систему типових угод. Така диференціація зроблена з метою розрізнення двох головних типів угод залежно від їх рівня. До першого рівня належать типові міждержавні угоди, укладення яких належить виключно до компетенції держави. До другого — рамкові угоди, статuti та договори між місцевими властями, спрямовані на безпосередню реалізацію транскордонного співробітництва суб'єктів місцевого самоврядування.

Міждержавні угоди (перший рівень угод) спрямовані на точне визначення контексту, форм та меж, у яких територіальні власті можуть здійснювати свою діяльність, а також на усунення юридичних розбіжностей, що можуть створити проблеми при її здійсненні. До таких угод, зокрема, належать: 1) типова міждержавна угода про розвиток транскордонного співробітництва; 2) типова міждержавна угода про транскордонні регіональні консультації; 3) типова міждержавна угода про транскордонні місцеві консультації; 4) типова міждержавна

угода про транскордонне співробітництво на договірній основі між місцевими властями; 5) типова міждержавна угода про органи транскордонного співробітництва між місцевими властями. Держави, зацікавлені в підтримці транскордонного співробітництва суб'єктів місцевого самоврядування, можуть укласти одну, кілька або навіть усі із вказаних типових міждержавних угод, можуть робити це одночасно або поступово. Держави інформують регіональні та місцеві власті про визначену для них сферу діяльності і надають їм відповідну допомогу у здійсненні заходів щодо транскордонного співробітництва.

З урахуванням цього суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють власні дії, спрямовані на розвиток транскордонного співробітництва. Для цього вони можуть укладати відповідні рамкові угоди, устами та договори (угоди другого рівня). Додаток до Конвенції містить шість рамкових угод, договорів та статутів, які відповідають різним рівням і формам транскордонного місцевого співробітництва. До них належать: 1) рамкова угода про створення консультативної групи між місцевими властями; 2) рамкова угода про координацію управління транскордонними місцевими державними справами; 3) рамкова угода про створення транскордонних асоціацій на основі приватного права; 4) рамковий договір про поставки товарів або надання послуг місцевими властями прикордонних районів (типу «приватне право»); 5) рамковий договір про поставки товарів або надання послуг між місцевими властями прикордонних районів (типу «публічне право»); 6) рамкова угода про створення органів транскордонного співробітництва між місцевими властями.

Таким чином, відповідно до Конвенції, транскордонне співробітництво має дві взаємопов'язані складові: по-перше, це дії держави, спрямовані на підтримку, заохочення та забезпечення спілкування прикордонних територій, та, по-друге, дії самих суб'єктів місцевого самоврядування, жителів прикордонних територій, які безпосередньо підтримують та розвивають транскордонні економічні, соціальні та культурні зв'язки. Кожна складова має власне законодавче забезпечення, яке дозволяє надати транскордонному співробітництву чіткі, взаємовизначені формати.

З метою розвитку законодавчої бази транскордонного співробітництва Кабінетом Міністрів України 29 квітня 2002 р. було прийнято постанову № 587 «Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євrorегіонів», в якій, зокрема, зазначено, що однією з форм транскордонного співробітництва адміністративно-територіальних одиниць сусідніх держав відповідно до двосторонніх та (або) багатосторонніх угод для розв'язання спільних проблем або вирішення тотожних завдань за узгодженими механізмами є створення євrorегіонів. У постанові Кабінету Міністрів України зазначається, що за період з 1993 р. вже створено євrorегіони «Буг», «Нижній Дунай», «Верхній Прут», Карпатський євrorегіон. До функціонування цих євrorегіонів з української сторони залучені Волинська, Чернівецька, Закарпатська, Одеська, Івано-Франківська та Львівська області. Від прикордонних іноземних держав участь у створенні цих євrorегіонів брали адміністративно-територіальні одиниці Польщі, Білорусі, Румунії, Словаччини, Угорщини, Молдови, Австрії, Німеччини та Франції. Основними напрямками співробітництва створених євrorегіонів є поєднання зусиль в економічній сфері, розбудові соціальної, інформаційної та виробничої інфраструктури, будівництві та модернізації інфраструктури кордону, розвитку транспортної мережі, науковій та культурній співпраці, охороні навколишнього природного середовища, обміні досвідом між відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, взаємній допомозі в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьбі зі злочинністю і нелегальною міграцією тощо. Постановою Кабінету Міністрів України затверджена Програма розвитку євrorегіонів, яка передбачає розв'язання соціально-економічних, екологічних, транспортно-комунікаційних та інших проблем розвитку прикордонних регіонів на майбутнє.

Необхідність внормування прикордонних та транскордонних відносин суб'єктів місцевого самоврядування сьогодні є очевидною. На цей аспект діяльності територіальних громад було звернуто увагу і під час VIII Всеукраїнських муніципальних слухань, які відбулися в м. Судак (Автономна Республіка Крим, 29 липня — 2 серпня 2002 р.). У Резолюції

«Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти», яка була прийнята за підсумками роботи, було, зокрема, зазначено, що міжнародний аспект ресурсного забезпечення місцевого та регіонального розвитку передбачає: розвиток міжрегіонального, прикордонного та транскордонного співробітництва; вдосконалення інституційних компонентів ресурсного забезпечення через ефективно діючу мережу агентств регіонального розвитку, підтримку діяльності недержавних організацій, налагодження координації зусиль вітчизняних, зарубіжних та міжнародних організацій у розв'язанні проблем ресурсного забезпечення; створення необхідних правових умов, адаптованих до законодавства Європейського Союзу, для міжнародної кооперації у сфері ресурсного забезпечення місцевого та регіонального розвитку¹.

Треба зазначити, що в рамках законодавчого забезпечення процесу співробітництва сусідніх регіонів в Україні розроблено проект відповідного закону², який має визначити правові, економічні та організаційні засади співробітництва, внаормувати спільні дії, спрямовані на поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами та місцевими органами виконавчої влади України і територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав. Державна політика у сфері транскордонного співробітництва базується на принципі забезпечення рівних можливостей для регіонів України щодо співпраці в рамках транскордонного співробітництва. Відповідно до законопроекту таке співробітництво здійснюється територіальними громадами та місцевими органами виконавчої влади України (суб'єкти транскордонного співробітництва) у межах компетенції, визначеної національним законодавством. При цьому держава бере на себе підтримку розвитку такого співробітництва шляхом

¹ Див.: Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти // Аспекти самоврядування. Часопис українсько-американської програми «Партнерство громад». — 2002. — № 3 (15). — С. 4.

² Див.: www.rada.gov.ua.

здійснення певних дій і прийняття відповідних рішень організаційного, правового, фінансового характеру органами державної влади України, спрямованих на реалізацію проектів (програм) транскордонного співробітництва.

Для України як країни, яка знаходиться у центрі Європи і намагається стати реальним учасником європейського інтеграційного процесу, дотримання міжнародних стандартів у питаннях розбудови місцевого самоврядування має велике значення. У свою чергу саме транскордонне співробітництво суб'єктів місцевого самоврядування, якщо воно здійснюватиметься відповідно до міжнародних стандартів, здатно надати процесу інтеграції України у європейське товариство суто людської привабливості. Це пов'язано з тим, що люди, які проживають на сусідніх територіях, незважаючи на їх належність до різних держав, мають багато питань, які вони можуть ефективно вирішувати спільно. Україна, яка підтримує та заохочує процес транскордонного співробітництва суб'єктів місцевого самоврядування і діє при цьому відповідно до міжнародних стандартів, норм та правил, робитиме свій внесок у зміцнення солідарності, що об'єднує народи Європи. Саме з цією метою і створювалася Європейська рамкової Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями.