

УДК 352:351.88(4)

СИДОРЕНКО Наталя Олегівна,
аспірант каф. політології та філософії ХарPI НАДУ,
нач. відділу інвестицій, зовнішньоекономічної діяльності
та координації держ. закупівель управління соц.-екон. розвитку
Сумської міської ради

ІНСТРУМЕНТИ АКТИВІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА МУНІЦИПАЛІТЕТІВ В ЄВРОПІ

Розглядається перелік основних інструментів міжнародного співробітництва, що застосовуються європейськими та українськими органами місцевого самоврядування задля забезпечення сталого розвитку.

Ключові слова: європейська політика сусідства, східне партнерство, міжнародне співробітництво, місцеве самоврядування, транскордонне співробітництво, єврорегіон.

***Сидоренко Н. О.* Инструменты активизации международного сотрудничества муниципалитетов в Европе**

Рассматривается краткий перечень основных инструментов международного сотрудничества, которые используются европейскими и украинскими органами местного самоуправления для обеспечения устойчивого развития.

Ключевые слова: европейская политика соседства, восточное партнерство, международное сотрудничество, местное самоуправление, трансграничное сотрудничество, еврорегион.

***Sydorenko N. O.* The tools for active international partnership between municipals in Europe**

The short list of tools for active municipal international cooperation in Europe is given in the article.

Key words: European policy of neighborhood, Eastern partnership, international

cooperation, local self-governments, transborder cooperation, European region.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні процеси країн європейської спільноти ще й сьогодні не є завершеним процесом. Мультикультурний вплив, економічні нерівності, географічні, історичні, мовні та інші відмінності постійно впливають на модель взаємодії та інтеграції у Європі. Це стосується не лише країни Європейського Союзу (далі – ЄС), а й України, що вимагає досягнення нею відповідних стандартів адміністрування та соціально-економічного розвитку. Інтеграційні процеси, що відбуваються у Європі, неможливі без активної участі муніципалітетів, які сьогодні займають активну позицію і є самостійними суб'єктами міжнародного співробітництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти щодо застосування певних інструментів міжнародного співробітництва у Європі, зокрема між муніципалітетами, висвітлюють у своїх роботах: Ю. Авер'янов, М. Баймуратов, О. Батанов, С. Гелей, О. Ігнатенко, В. Князєв, В. Копійка, В. Куйбіда, І. Кульчицький, Ю. Куц, В. Манжола, Г. Немиря, Н. Нижник, О. Палій, М. Пухтинський, К. Райт, С. Рутат, А. Сахно, А. Ткачук, Ф. Тоді, В. Толкованова, А. Чемерис та ін.

До окремої групи належать законодавчі та нормативно-правові документи, що стосуються розвитку міжнародного співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування України, зокрема: Конституція України, Закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про міжнародні договори України», «Про транскордонне співробітництво», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін. Крім того, теми даної статті стосується й низка міжнародних нормативно-правових актів, зокрема, Європейська хартія місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України, а тому є невід'ємною частиною національного законодавства) [6, с. 9], а також окремі документи Європейського Союзу, що регулюють процедуру взаємодії ЄС з його сусідами, зокрема, з Україною [1; 4; 7].

Наукова новизна та практична значущість висвітлених результатів дослідження полягає в тому, що розглянуті основні інструменти, які використовуються при міжнародному співробітництві суб'єктів місцевого

самоврядування у Європі, можуть бути адаптованими для застосування органами місцевого самоврядування в Україні.

Мета статті. Метою нашого дослідження є обґрунтування основних інструментів, що дозволяють здійснювати міжнародне співробітництво органами місцевого самоврядування України та їх європейськими партнерами. Запропоновані матеріали можуть бути корисними під час формування напрямків стратегічного розвитку територіальних громад України, забезпечення їх участі в спільних управлінських проектах та фахової підготовки посадових осіб місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Європейський Союз, ураховуючи позитивні результати впровадження Європейської політики сусідства (далі – ЄПС), запропонував політику Східного партнерства, яка передбачає як двохсторонні, так і багатосторонні заходи, спрямовані на розширення співпраці. Цей новий напрямок регіональної співпраці охоплює 27 країн ЄС та деякі країни колишнього СРСР, а саме: Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію, Молдову та Україну. Східне партнерство спрямоване на об'єднання зусиль країн та інституцій ЄС, країн Східної Європи й Південного Кавказу задля забезпечення стабільності, процвітання та безпеки. Ця політика передбачає надання додаткової підтримки країнам-партнерам у проведенні ними реформ і заходів модернізації, наближаючи ці країни до принципів і методів ЄС. Ініціаторами Східного партнерства були Швеція та Польща. Ці країни ще у 2008 р. запропонували поглибити співробітництво зі східними сусідами, охопленими ЄПС. На необхідності інтенсифікувати відносини зі східними країнами регулярно наполягали також країни Вишеградської групи, схожого погляду дотримувалися Литва, Латвія та Естонія. Отже, на саміті, який відбувся 7 травня 2009 р. в Празі, політика Східного партнерства була схвалена країнами-членами ЄС. Ця політика прагне наблизити східних партнерів до ЄС через досягнення таких цілей:

- сприяти створенню політичного співтовариства;
- створити комплексні зони вільної торгівлі країн-партнерів та ЄС;
- поступово лібералізувати візовий режим, який приведе до встановлення безвізового режиму;
- створити структуру багатосторонньої співпраці з країнами-партнерами у вигляді чотирьох тематичних платформ у сферах демократії, належного врядування,

стабільності, у тому числі правосуддя, свободи та безпеки; економічна інтеграція та конвергенція з політиками ЄС; енергетична безпека та контакти між людьми.

Політика Східного партнерства побудована на спільних цінностях: демократії та верховенстві права; повазі до прав людини та основних свобод; ринковій економіці і сталому розвитку. Вона також передбачає активніше залучення ЄС до життя східних партнерів на основі їх взаємного інтересу.

Новий напрямок партнерства містить шість ініціатив, а саме:

- інтегрована програма управління кордонами;
- інструмент підтримки малого та середнього підприємництва;
- регіональні ринки електроенергії, підвищення енергоефективності та збільшення використання відновлюваних джерел енергії;
- диверсифікація енергопостачань;
- попередження природних та антропогенних катастроф, підготовка до них та ліквідація їх наслідків;
- підтримка належного управління довкіллям [1].

Практичне впровадження політики Східного партнерства неможливо без міжнародного співробітництва, через яке отримується доступ до технічної допомоги й фінансової підтримки від промислово розвинутих іноземних партнерів. Міжнародне співробітництво здійснюється через участь у різних міжнародних організаційних структурах, через двосторонні й широкомасштабні договори про дружбу й співробітництво. Воно є найперспективнішою, адекватно відповідає геостратегічним інтересам суб'єктів міжнародних відносин і називається стратегічним партнерством. Стратегічне партнерство передбачає найбільш масштабний і взаємовигідний спосіб взаємодії у різних сферах суспільного життя [2].

Серед інструментів, завдяки яким здійснюється міжнародне співробітництво, виділяють:

1. Транскордонне співробітництво та створення євронзон або єврорегіонів.

Транскордонне співробітництво є одним з інструментів прискорення процесів наближення рівня життя населення прикордонних територій до середньоєвропейського рівня, а також сприяє вільному перетину державних кордонів особами, товарами й капіталами. Таке співробітництво сприяє об'єднанню зусиль суб'єктів транскордонного співробітництва задля розв'язання спільних проблем

прикордонних регіонів, здійсненню євроінтеграційних заходів на регіональному рівні. Транскордонне співробітництво мобілізує та ефективніше використовує потенціал прикордонних регіонів і територій, а також оптимально поєднує можливості, ресурси прикордонних регіонів і суміжних територій двох або більше країн з метою розв'язання спільних проблем та вирішення завдань сталого розвитку в межах транскордонних регіонів. Розвиток транскордонного співробітництва може знівелювати негативи глобалізаційних та інтеграційних процесів і створити передумови для стимулювання економічного розвитку територій та ефективного використання їх внутрішнього потенціалу.

Відповідно до положень Закону України від 24 червня 2004 року № 1861-IV «Про транскордонне співробітництво» (зі змінами та доповненнями), транскордонне співробітництво визначається як спільні дії, спрямовані на встановлення й поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством.

Його суб'єктами є територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво [5]. Транскордонне співробітництво відбувається в так званих євро регіонах або євროзонах. Євро регіон – форма інтеграційного співробітництва, яка виникла в Західній Європі в контексті загального процесу європейської інтеграції. Це прикордонні території кількох суміжних держав, що регулюються положеннями Мадридської конвенції про прикордонне співробітництво. Метою їх створення є зміцнення добросусідських стосунків, культурних і господарчих контактів, спільні інвестиції, боротьба з наслідками стихійних лих, охорона історично-культурної спадщини тощо [11, с. 35].

Законодавством України поняття «євро регіон» визначається як організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про

транскордонне співробітництво [5].

Основне завдання транскордонного об'єднання – стимуляція соціально-культурного та економічного співробітництва на місцевому рівні, як доповнення до інтеграції на державному рівні. Єврорегіон також є інструментом адаптації до норм права держав ЄС, які бажають приєднатися до нього. Основним юридичним документом, що регулює утворення та функціонування єврорегіону, є «Європейська рамочна конвенція з транскордонного співробітництва», яка затверджена Радою Європи 21 травня 1980 р. [7]. Отже, суб'єктом транскордонного співробітництва є органи місцевого самоврядування та державні адміністрації, які працюють у межах національного законодавства. Місце транскордонного співробітництва в регіональному розвитку визначається його здатністю до мобілізації та ефективного використання існуючого потенціалу прикордонних регіонів і територій, а також до оптимального поєднання можливостей і ресурсів прикордонних регіонів і суміжних територій двох або більше країн з метою розв'язання спільних проблем та вирішення завдань просторового розвитку в межах транскордонних регіонів. Розвиток транскордонного співробітництва може знівелювати негативи глобалізаційних та інтеграційних процесів і створити передумови для стимулювання економічного розвитку територій та ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів.

Особливістю транскордонного співробітництва України є те, що воно почалося відбуватися на кордоні з країнами ЄС, а потім знайшло продовження на кордонах з Росією, Білоруссю та Молдовою. Транскордонне співробітництво та утворення єврорегіонів поширились усією територією України. На території таких прикордонних областей, як Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Одеська, Сумська, Харківська, Чернівецька, Чернігівська, Автономна Республіка Крим створено вісім єврорегіонів – Буг, Верхній Прут, Дніпро, Карпатський, Нижній Дунай, Слобожанщина, асоціація «Чорноморський Єврорегіон» та Ярославна. Наприкінці 2010 р. на територіях Луганської області та Ростовської (Російська Федерація) було створено єврорегіон Донбас, до якого ще має приєднатися Донецька область.

2. *Міжнародна технічна допомога* – ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів в Україні надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі, з метою підтримки України [3, с. 198].

3. *Твінінг* (з англ. «twinning» – партнерство, побратимство) – інструмент інституціональної розбудови й нова форма безпосереднього технічного співробітництва між органами влади держав-членів ЄС та країн-бенефіціарів. Твінінг має на меті допомагати країнам-бенефіціарам покращувати та підсилювати адміністративне функціонування органів державної влади, їх структуру, людські ресурси, управлінський потенціал, що має сприяти адаптації до норм європейського законодавства [13].

Справедливим буде твердження, що за свою більш ніж півстолітню історію міжнародне співробітництво, зокрема побратимство міст, зробило значний внесок у мирний розвиток Європи і успішну інтеграцію у ЄС нових країн, а також забезпечило сталий соціальний, економічний, культурний, екологічний та інші напрямки розвитку. Подані інструменти активно використовуються суб'єктами міжнародного співробітництва з метою отримання додаткових можливостей задля власного розвитку та сучасних перетворень, у тому числі і в Україні [12].

Суб'єктами міжнародного співробітництва можуть виступати поряд з державами, урядами, які утворюють його договірно-правову основу, окремі юридичні (органи державної виконавчої влади, суб'єкти місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, організації тощо) і навіть фізичні особи. Вони здійснюють зв'язки в рамках міжнародного співробітництва, наповнюючи його конкретним змістом [8, с. 172].

Збільшення ролі місцевого самоврядування у суспільному житті є світовою тенденцією, яка почала активно розвиватися ще з середини ХХ ст. Міжнародне співробітництво муніципалітетів – це логічний наслідок незворотних структурних змін у глобальному, національному та регіональному суспільстві й політиці, який одночасно є інструментом сталого розвитку. Серед глобальних наслідків, які спричинили розвиток міжнародного співробітництва між органами місцевого самоврядування різних держав, виділяють такі:

- корінні зміни в системах комунікацій та транспорту;
- швидка урбанізація світу;
- світові демократичні перетворення та децентралізаційні процеси;
- розпад Радянського Союзу [12, с. 11 –14].

Сучасні світові тенденції не минули й органи місцевого самоврядування, які

активно починають використовувати зв'язки з містами-побратимами, зокрема в країнах-члена ЄС, приймають участь у розробці та впровадженні спільних проектів, які підтримуються міжнародними організаціями, залучають нових партнерів із метою вирішення проблем окремої територіальної громади або населеного пункту.

Усе це безпосередньо впливає і на можливості для сталого розвитку міста Суми. Місто Суми має довгу історію побратимських та партнерських відносин, зокрема із європейськими містами, це: Враца (Болгарія), Гожув Велькопольський і Люблін (Польща), Целле (Німеччина), а також швейцарське місто-партнер – Волен. Крім споріднених міст у ЄС, місто Суми активно співпрацює і з російськими партнерами: Белгородом, Брянськом, Курськом, Северодвинськом.

Отже, маючи міста-партнери на території ЄС, місто Суми має можливості активно використовувати політику Східного партнерства задля розвитку партнерських зв'язків, залучення донорських коштів на різні муніципальні проекти і в певній мірі вирішувати проблеми власного розвитку.

Як приклад, можна навести ініціативу муніципалітету міста Люблін (Польща), який у 2010 р. в рамках одного проекту об'єднав напрямки міжнародного співробітництва з вісьмома українськими містами-партнерами. Відповідна проектна заявка була підготовлена та надана польською стороною до Міністерства Закордонних Справ Польщі й отримала фінансову підтримку. У період з квітня по грудень 2010 р. проект «Міста, що розвиваються – використання польського та українського досвіду у сфері будівництва сучасного самоврядування» об'єднав представників органів місцевого самоврядування дев'яти міст – Любліна та восьми обласних центрів України: Дніпропетровська, Івано-Франківська, Луганська, Луцька, Львова, Рівного, Сум, Тернополя [9]. Погляд польських незалежних експертів, проведений ними аудит, семінари та майстер-класи дали унікальну можливість посадовим особам органів місцевого самоврядування обмінятися думками та практичним досвідом реалізації різних управлінських практик: розробки стратегій розвитку міст; упровадження на місцях системи управління якістю; маркетингу міст та проведення заходів, спрямованих на залучення туристів; написання проектів; порівняння процесу професійної підготовки працівників польського та українських органів місцевого самоврядування; створення та діяльність структурних підрозділів, що опікуються питаннями управління проектами та зовнішніх зносин, їх функцій.

Результати роботи проекту, інформаційні матеріали, аудит управлінської діяльності та інші питання були узагальнені в польсько-українському виданні «Системні рішення Любліна та українських міст у сфері створення сучасного самоврядування» [9].

З кожним роком органи місцевого самоврядування України все активніше стають учасниками міжнародного співробітництва, тому підготовка й впровадження спільних стратегій і проектів стає все актуальнішим.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити такі висновки:

1. Вигідне геополітичне розміщення України та стратегічні напрямки зовнішньої політики ЄС дають нашій країні додаткові можливості щодо впровадження сучасних світових стандартів і норм у системі органів місцевого самоврядування, створюють необхідні передумови для її модернізації.

2. Локальні ініціативи стають основою більш глибоких системних перетворень.

3. Органи місцевого самоврядування набувають статусу суб'єктів міжнародного співробітництва та активно взаємодіють з іноземними містами – партнерами, міжнародними неурядовими організаціями та іншими партнерами. Участь у спільних проектах, зокрема іноземних, допомагає місцевій громаді більш критично оцінювати власні можливості та шукати шляхи й додаткові ресурси власного розвитку.

4. Українським органам місцевого самоврядування слід звернути увагу на європейську практику щодо впровадження досвіду управління проектами. Є доцільним створювати відповідні структурні підрозділи, що дозволить залучати додаткові ресурси для власного розвитку, готувати відповідних фахівців. Саме через ці структурні одиниці можливо повноцінно застосовувати інструменти, що дає міжнародне співробітництво: технічну та грантову допомоги, участь у спільних управлінських проектах, що фінансуються в рамках ЄПС, Східного партнерства та транскордонного співробітництва.

На завершення необхідно зазначити, що міжнародне співробітництво, зокрема органів місцевого самоврядування в Україні, потребує відповідних змін у чинному законодавстві та надання їм більшої самостійності під час виконання власних і

делегованих повноважень, а також належного бюджетоутворювального механізму, що, безперечно, може стати напрямками інших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. **Веб-сторінка** Східного партнерства. – Режим доступу : www.ec.europa.eu/external_relations/eastern.
2. **Гелей С. Д.** Політологія : навч. посіб. / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – 6-те вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2007. – 309 с.
3. **Державне управління та державна служба** : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
4. **Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні** : науково-практ. посіб. / упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князев / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – 396 с.
5. **Основи місцевого самоврядування в Україні** : конспект лекцій Ч. 1 / уклад. О. С. Ігнатенко, С. М. Рюмшин. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 68 с.
6. **Офіційний сайт Представництва Європейського Союзу в Україні.** – Режим доступу : www.delukr.ec.europa.eu.
7. **Политология:** энциклопедический словарь / общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. – М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. – 432 с.
8. **Про транскордонне співробітництво** : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1861-IV (зі змінами та доп.). – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.
9. **Системні рішення Любліна та українських міст у сфері створення сучасного самоврядування** / під ред. А. Ястшембської. – Люблін : Вид-во АКАРІТ s.c., 2010. – 184 с.
10. **Словарь Мультитран.** – Режим доступу : www.multitran.ru/c/m.
11. **Словник-довідник Європейського Союзу.** – К. : КІС, 2001. – 152 с.
12. **Local Challenges to Global Change. A Global Perspective on Municipal International Cooperation** / by Gerrit Jan Schep, Frank Angenent, Jeroen Wismans, Michiel Hillenius. Sdu Publishers. – The Hague, 1995. – 198 p.

13. **Twining** Programme Administration Office in Ukraine. – Access mode :
www.twining.com.ua.