

УДК 341.23:392.35(477+4-15)

О. І. Богородецька – аспірант Волинського
національного університету імені Лесі Українки

Ключові особливості нормативно-правової бази функціонування побратимських зв'язків міст України

*Роботу виконано на кафедрі міжнародної
інформації ВНУ ім. Лесі Українки*

Проаналізовано правову основу функціонування побратимських зв'язків міст України, а також міжнародно-правові документи, що визначають характер і спосіб формування зовнішніх зв'язків міст. Досліджено рівень розвитку муніципального права в Україні. Схарактеризовано рівні формування нормативно-правової бази функціонування побратимських зв'язків міст України.

Ключові слова: нормативно-правова база, побратимські зв'язки, міста-побратими.

Богородецькая О. И. Ключевые особенности нормативно-правовой базы функционирования побратимских связей городов Украины. Рассматривается правовая основа функционирования побратимских связей городов Украины, а также международно-правовые документы, определяющие характер и способ формирования внешних связей городов. Исследуется уровень развития муниципального права в Украине. Характеризуются уровни формирования нормативно-правовой базы функционирования побратимских связей городов Украины.

Ключевые слова: нормативно-правовая база, побратимские связи, города-побратимы.

Bogorodetska O. I. The Key Features of the Legal and Regulatory Base of Ukraine's Cities' Twinning Functioning. The legal basis of Ukraine's cities' twinning functioning is examined, legal international documents that determine the nature and way of cities' external relations forming are analyzed. There is studied the level of development of municipal law in Ukraine. The levels of the forming of the legal and regulatory base of Ukraine's cities' twinning functioning are analyzed.

Key words: the legal and regulatory base, twinning, twin-cities.

Постановка наукової проблеми та її значення. На шляху євроінтеграційного вектора розвитку України постає питання про надання органам місцевого самоврядування більших значних повноважень, зокрема у сфері реалізації зовнішніх відносин. Так, одним із проявів такого роду відносин є побратимські зв'язки міст, які в країнах Заходу є досить розвиненою та закріпленою практикою тісної співпраці міст у різного роду сферах діяльності. Проте в Україні це відносно нова форма співпраці міст і потребує більш детальнішого вивчення задля повноцінної та більш досконалої реалізації повноважень органів місцевого самоврядування нашої держави. Важливим аспектом є те, що така співпраця міст-побратимів не повною мірою визначена законом України. Тому дослідження нормативно-правової бази функціонування побратимських зв'язків міст України є досить актуальним.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Проблематика дослідження є маловивченою в науковій літературі. Проте слід відзначити наукові праці О. Лазора [8], М. Кельмана [6], В. Погорілка [9]. Досить значними є напрацювання зарубіжних колег із тематики дослідження, зокрема, подібного роду тематикою займається російський Центр прикладних досліджень місцевого самоуправління, який публікує найбільш важливі, з наукової точки зору, матеріали у Віснику міжмуніципального співробітництва [1].

Метою цієї роботи є з'ясування правових аспектів функціонування побратимських зв'язків міст України.

У контексті проблематики цього питання необхідним є розв'язання таких **завдань:** дослідити міжнародно-правові документи у сфері регулювання партнерської (побратимської) співпраці міст; схарактеризувати основні рівні формування нормативно-правової бази функціонування побратимських зв'язків міст України; з'ясувати рівень розвитку муніципального права в Україні.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Суспільні відносини надзвичайно різноманітні й, у свою чергу, їх можна класифікувати за різними ознаками й поділити на різні види залежно від сфери діяльності: політичні, моральні, економічні,

релігійні, правові. Правові відносини – це специфічні суспільні відносини, що виникають на основі норм права, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [6, 119]. Зовнішні відносини держави і її міст вимагають наявності правової основи та юридично оформленої документації, де зв'язки поріднених міст, у свою чергу, не є винятком.

Сучасна нормативно-правова база побратимських зв'язків міст складається із трьох рівнів. Міжнародний або зовнішній рівень представлений сукупністю всіх документів (міжнародних угод, хартій, декларацій), що стосуються особливостей налагодження партнерських (побратимських) взаємовідносин між суб'єктами територіальних громад із різних держав світу. Відповідно, другим рівнем є міждержавний, який ґрунтується на основі укладених міждержавних договорів, угод та інших документів, що закріплюють співпрацю між цими державами. Загалом співробітництво може реалізовуватись у різних сферах, але певним чином буде сприяти налагодження тісних партнерських контактів не тільки між цими державами, а й між їхніми містами. Третім рівнем є внутрідержавний, який представлений Конституцією держави, відповідними законами, статутами міст та окремими рішеннями органів місцевого самоврядування щодо партнерської та побратимської співпраці (рис. 1).

Одним із основних міжнародно-правових документів у сфері регулювання партнерської (побратимської) співпраці міст є *Європейська хартія місцевого самоуправління*, прийнята 1985 р. у м. Страсбурзі. Хартія зобов'язує держави, які її підписали, закріпити у внутрішньому законодавстві й застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних утворень. Вона також установлює потребу конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування. У ст. 10 Хартії зазначено про право муніципальних утворень вступати в об'єднання. Власне, при здійсненні своїх повноважень муніципальні утворення мають право співпрацювати з іншими муніципальними утвореннями, а також, діючи відповідно до положень законів, вступати в об'єднання з ними для розв'язання завдань, що представляють спільний інтерес. У статті зазначено, що в кожній державі має бути визнано право муніципальних утворень вступати в об'єднання для захисту і досягнення загальних інтересів, а також право вступати у міжнародні об'єднання муніципальних утворень. Відповідно, муніципальні утворення можуть співпрацювати з органами місцевої влади інших держав на умовах, що встановлені законом [1, 4].

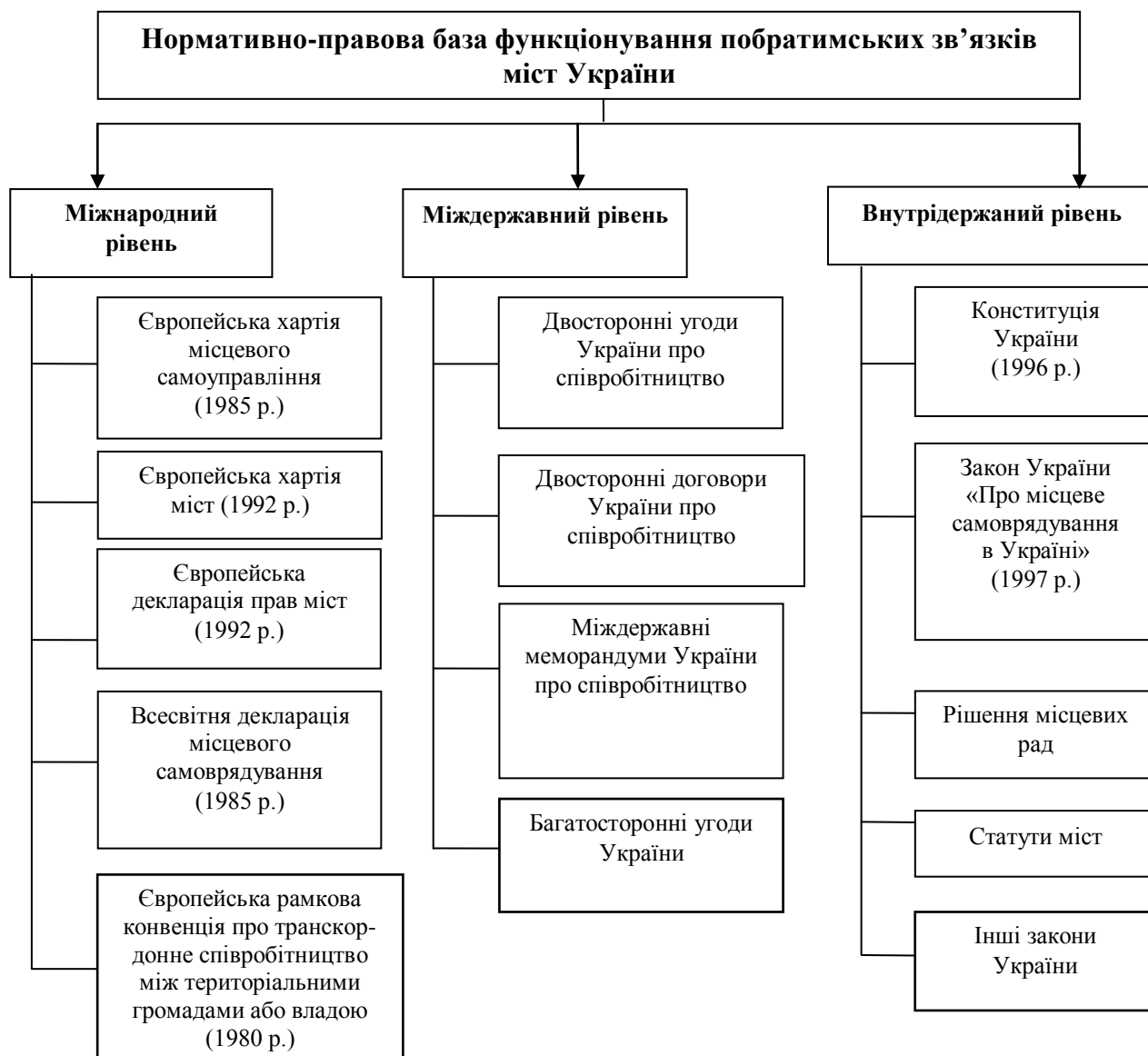


Рис. 1. Нормативно-правова база функціонування побратимських зв'язків міст України

Важливими документами, що лежать в основі правового обґрунтування партнерських (побратимських) зв'язків міст, є *Європейська хартія міст* та *Європейська декларація прав міст*, ухвалені в березні 1992 р. Європейська декларація прав міст проголошує право громадян міст на фінансові механізми і структури, які дають змогу місцевим органам влади (за певних умов спільно) знаходити фінансові ресурси, необхідні для здійснення прав, визначених цією декларацією. До таких прав віднесено право на безпеку, незабруднене і здорове навколишнє середовище, на працю, житло, свободу пересування, на охорону здоров'я, спорт і дозвілля, на культуру, розвиток економіки та навколишнього середовища, на міжміське співробітництво, на рівноправність. Відповідно, у разі порушення вищеподаних прав чи виникнення певних проблем і з метою їх швидкого та якісного вирішення міста об'єднуються, а в результаті формування дружніх і доброзичливих відносин мають хороше підґрунтя для встановлення побратимських зв'язків.

Європейська хартія міст визначає права громадян у європейських містах. Вона фактично є практичним посібником із питань міського управління, що регулює такі питання, як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт і дозвілля, забруднення міст, безпека на вулицях та всі ті питання, які потребують вирішення спільними зусиллями. Водночас слід зазначити, що у 2008 р. було прийнято Європейську хартію міст II, яка в умовах нових викликів глобалізації значно видозмінює першопочаткові принципи Хартії міст. Передусім у Європейській хартії міст II

зазначається, що основною метою політики європейських міст є соціальна і територіальна згуртованість у розв'язанні посталих перед суспільством проблем [5].

Всесвітня декларація місцевого самоврядування (1985 р.) визначає основоположні принципи місцевого самоврядування:

- воля народу є основою влади уряду;
- ефективна участь належним чином усіх елементів суспільства в підготовці та здійсненні національних планів і програм соціального й економічного розвитку;
- зміцнення місцевої влади шляхом ефективнішої партнерської політики;
- децентралізоване прийняття рішень, що зменшує перевантаження центру, а також покращує і прискорює урядові дії [2].

У ст. 10 цієї Декларації зазначено, що право органів влади на створення спілок поєднується з правом входження до міжнародної спілки місцевих органів влади. Важливим є також положення статті щодо надання місцевим органам влади права на підтримку зв'язків із колегами інших країн світу для взаємообміну і співробітництва та сприяння міжнаціональній згоді [8, 178].

Отже, зазначені міжнародно-правові документи юридично закріплюють правові засади встановлення зовнішніх зв'язків органами місцевого самоврядування міст.

Інший аспект нормативно-правового регулювання партнерської взаємодії міст містить **Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами** (1980 р.). Цей документ, підписаний державами-членами Ради Європи, надав поняттю «транскордонне співробітництво» правовий статус. Україна приєдналася до Конвенції в 1993 р. [4].

Згідно із цим документом, транскордонне співробітництво визначається як «будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або органами влади, що перебувають під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, а також укладання із цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей». Тут уточнюється поняття «територіальні громади», які здійснюють місцеві та регіональні функції, що визначаються внутрішнім законодавством відповідної держави [12].

Міждержавний рівень сучасної нормативно-правової бази побратимських зв'язків міст України представлений сукупністю багатосторонніх, двосторонніх угод, договорів та меморандумів України про співробітництво. Так, у Договорі про дружбу, співробітництво й партнерство між Україною і Російською Федерацією (1998 р.) наголошено на потребі забезпечення сприятливих умов для співробітництва на рівні адміністративно-територіальних одиниць відповідно до чинних національних законодавств. Він приділяє особливу увагу розвитку економічних зв'язків прикордонних регіонів, а також сприяє розвитку контактів між людьми, політичними партіями і громадськими рухами, профспілками, релігійними організаціями, оздоровчими, спортивними, туристичними та іншими об'єднаннями [3]. Потрібно зазначити, що двостороння співпраця України здійснюється в різних сферах: політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній і т. д. Її результат може певним чином сприяти налагодженню партнерських (побратимських) контактів між містами окремих держав. Міждержавний рівень слід характеризувати як потенційний, адже міста не завжди долучаються до такого роду співпраці.

Численними й активними є побратимські зв'язки міст України з містами Польщі, Словаччини та Угорщини. Основні чинники цього – спільні історичні особливості, родинні зв'язки, культурні традиції, схожість проблемних ситуацій. Важливу роль у зміцненні таких зв'язків відіграють двосторонні угоди України із цими державами, зокрема українсько-словацьке співробітництво у 2006 р. з виконання Плану дій Україна – ЄС (2006), Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про правила місцевого прикордонного руху (2007), Угода між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух (2008), Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про правила місцевого прикордонного руху (2008) [11].

Внутрідержавний рівень побратимських зв'язків визначається тим, що сучасна правова держава розподіляє завдання та функції між різними рівнями влади. Це є необхідною об'єктивною передумовою ефективного функціонування її як інституту організації суспільного життя і у федеративних, і в унітарних державах. В унітарних державах, як відомо, ці функції розподіляють між державною владою і місцевим самоврядуванням. Із 1990-х рр. на таких засадах будується державна влада в Україні, що закріплено в Конституції України [7].

Правовий статус побратимських зв'язків міст України обґрунтовано за допомогою структурно-логічної схеми, наведеної на рис. 2.

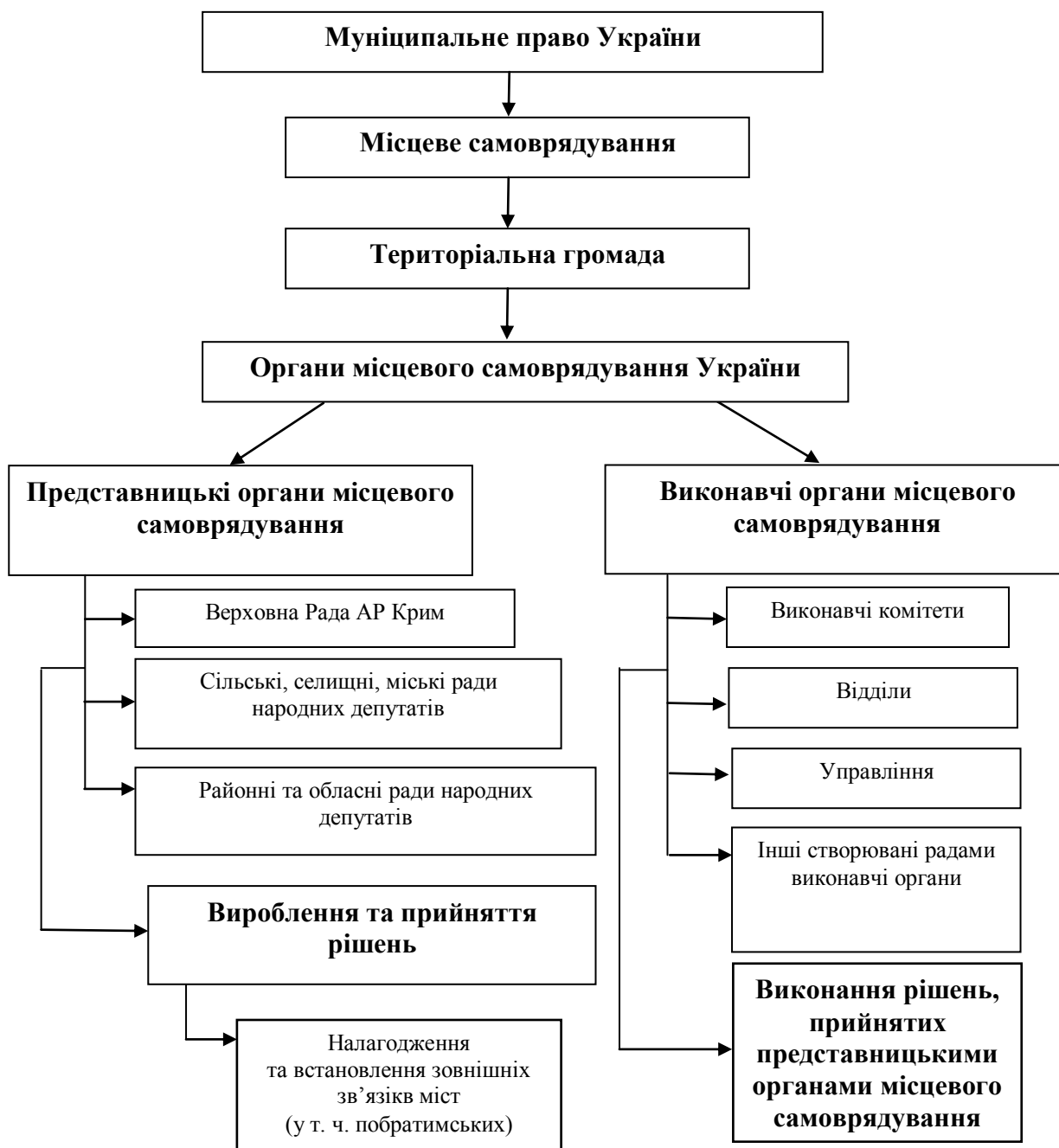


Рис. 2. Правовий статус функціонування побратимських зв'язків міст України

Муніципальне право є галуззю права України, норми якої виражають волю й інтереси її народу, держави та територіальних громад і регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. Предметом цього права є місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [6, 9].

Місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою і безпосередньо (шляхом призначення, делегування, кооперування), і через органи місцевого самоврядування. Формування органів місцевого самоврядування України відбувається в результаті волевиявлення територіальної громади шляхом виборів, референдумів чи інших форм утворення органів місцевого самоврядування.

Діяльність органів місцевого самоврядування України ґрунтується на основі *Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»*. Як відомо, органи місцевого самоврядування для більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Органи місцевого самоврядування та їхні асоціації можуть уходити до відповідних міжнародних асоціацій, а також інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

Відомо, що органи місцевого самоврядування поділяються на представницькі та виконавчі. До перших належать ради (в Україні це Верховна Рада Автономної Республіки Крим; сільські, селищні та міські ради; а також районні та обласні ради), що є колегіальними органами загальної компетенції, які складаються з обраних безпосередньо населенням представників відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що виражають їх волю, приймають від її імені рішення, котрі мають загальнообов'язковий характер [9]. У свою чергу, виконавчі органи місцевого самоврядування створюються представницькими і їм підконтрольні та підзвітні. Відповідно, для ефективного функціонування споріднених та інших зовнішніх зв'язків міст України у виконавчих органах місцевих рад утворюються спеціальні організаційні структури – відділи (управління) зарубіжних (зовнішніх, зовнішньо-економічних) зв'язків, що ведуть практичну роботу з організації і планування міжнародного співробітництва, а також із розроблення й реалізації його організаційно-правових форм [9].

Усе свідчить, що представницькі органи місцевого самоврядування на основі Конституції України та відповідних законів України мають право приймати *рішення* про укладання договорів у сфері зовнішніх (у тому числі побратимських та партнерських) зв'язків з органами місцевого самоврядування інших міст іноземних держав відповідно до власних інтересів та проблем [10]. Вони ґрунтуються на інтересах цих міст, і географія поширення побратимських зв'язків залежить від потреб та цілей, які ставлять перед собою міста.

Водночас потрібно зазначити: важливе значення для нормативно-правового забезпечення побратимських зв'язків мають *статуту територіальної громади* міста, які можуть окреслювати конкретні сфери своїх зовнішніх зв'язків, виходячи із власних потреб.

Висновки. Отже, зовнішні зв'язки міст мають певну правову основу. В Україні її визначають три рівні документів – міжнародний, міждержавний та внутрідержавний. Перший слугує дорадчою ланкою в процесі юридичного закріплення побратимських зв'язків. Другий є потенційним для співпраці міст, оскільки не завжди гарантує залучення міст до конкретних видів співпраці. Третій рівень є пріоритетним і визначає ключові функції органів місцевого самоврядування у сфері партнерських стосунків міст.

Список використаної літератури

1. Вестник межмуниципального сотрудничества / под ред. С. М. Киричука. – М. : Центр прикладных исследований местного самоуправления, 2008. – 176 с.
2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakony.com.ua/juridical.html?catid=37055>
3. Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/643_006
4. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво різноманітних об'єднань і органів територіальної влади (21 трав. 1980 р., м. Мадрид) / Рада Європи. Відділ видань і документів. – Страсбург : [б. в.], 1980.
5. Європейська хартія міст II [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.logincee.org/file/15879/library
6. Кельман М. С. Загальна теорія права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2002. – 353 с.
7. Конституція України. – Х. : Ранок, 2008. – 64 с.
8. Лазор О. Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. – Вид. 2-ге, допов. і переробл. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, 2005. – 560 с.
9. Муніципальне право України : підручник. – Вид. 2-ге, доп. / В. Ф. Погорілко, О. М. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций та ін. ; за ред. М. О. Баймуратова. – К. : Правова єдність, 2009. – 716 с.
10. Співпраця задля розвитку. Кращі практики місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – К. : Асоціація міст України та громад, 2004. – № 4. – 52 с. – Режим доступу : http://www.municipal-library.org.ua/file/97_1/pdf?PHPSESSID=3d377db75d985c079bcd1bf9a3dfced1

11. Урядовий портал / Двосторонні документи з державами-членами ЄС щодо співробітництва в сфері євроінтеграції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart_id=223285917&cat_id=223280190
12. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/106.htm>

Стаття надійшла до редколегії
17.10.2012 р.