

Центральноєвропейська служба сприяння транскордонним
ініціативам (Угорщина)

Інститут економіко-правових досліджень Національної
академії наук України

Юридичний факультет Ужгородського національного
університету

**ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР
УЧАСТІ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ОБ'ЄДНАННЯХ
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

Замовник:

Європейське об'єднання територіального співробітництва
з обмеженою відповідальністю ТИСА (ЕОТС ТИСА)

Видання розроблена за фінансової підтримки Фонду «Pallas
Athéné Domus Educationis» (Угорщина)



Ужгород
2019



Центральноєвропейська служба сприяння транскордонним ініціативам (Угорщина)

Інститут економіко-правових досліджень Національної академії наук України

Юридичний факультет Ужгородського національного університету

**ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР
УЧАСТІ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ОБ'ЄДНАННЯХ
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

Ужгород
2019

УДК
ББК....

Наукові редактори:

Устименко В.А., директор Інституту економіко-правових досліджень НАН України, член-кореспондент НАН України, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України;
Лазур Я.В., декан юридичного факультету Ужгородського національного університету, доктор юридичних наук, професор

Рекомендовано до друку вченою радою
Інституту економіко-правових досліджень НАН України
(протокол № 8 від 04 вересня 2019 р.)

Рекомендовано до друку вченою радою
юридичного факультету Ужгородського національного
університету
(протокол № 8 від 30 серпня 2019 р.)

Інституційно-правовий вимір участі України в європейських об'єднаннях територіального співробітництваНаук. ред. В.А. Устименко, Я.В. Лазур. – Ужгород: НАН України, Інститут економіко-правових досліджень, Ужгородський національний університет, 2019. – ... с.

ISBN

У виданні представлено результати дослідження правових та економічних аспектів забезпечення зміцнення транскордонного співробітництва шляхом утворення і діяльності європейських об'єднань територіального співробітництва (ЄОТС) у контексті європейського права та українського законодавства. Запропоновані рекомендації органам державної влади та місцевого самоврядування України щодо подолання труднощів на шляху поширення практики діяльності ЄОТС як ефективного інструменту регіонального та місцевого соціально-економічного розвитку в контексті європейської інтеграції.

Науково-практичні матеріали підготовлені та видані за підтримки Фонду «Pallas Athéné Domus Educationis» у рамках міжнародного дослідницького проекту щодо вивчення позитивного впливу створення та діяльності ЄОТС на

економічний розвиток ЄС і країн, які з ним мають спільні кордони.

Книга адресована фахівцям органів державної влади і місцевого самоврядування, представникам суб'єктів господарської діяльності, науковцям, юристам-практикам, викладачам, аспірантам, студентам юридичних і економічних спеціальностей вищих навчальних закладів, і всім тим, хто цікавиться проблематикою правового забезпечення розвитку нових форм транскордонного співробітництва.

Висловлені у виданні думки належать виключно авторам. Повною мірою збережено авторську лексику, стиль і форму викладу матеріалу.

ISBN

© Центральноевропейська служба сприяння транскордонним ініціативам (CESCI), 2019

© Інститут економіко-правових досліджень НАН України, 2019

© ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2019

© Європейське об'єднання територіального співробітництва з обмеженою відповідальністю ТИСА (ЄОТС ТИСА), 2019

ЗМІСТ

Вступні слова	7
Розділ I. Положення європейського законодавства стосовно європейського об'єднання територіального співробітництва	11
1.1. Історія правових рамок транскордонного співробітництва в Європі та Мадридська рамкова конвенція	11
1.2. Огляд законодавства Європейського Союзу щодо європейського об'єднання територіального співробітництва	28
1.3. Інтереси третіх держав у Регламенті Європейського Союзу в європейському об'єднанні територіального співробітництва	44
1.4. Етапи заснування європейського об'єднання територіального співробітництва	47
1.5. Приклад застосування Регламенту Європейського Союзу стосовно європейського об'єднання територіального співробітництва в Угорщині	62
Розділ II. Інституційно-правове середовище для європейських об'єднань територіального співробітництва в Україні: поточний стан та перспективи розвитку	73
2.1. Права та компетенція місцевих і регіональних органів публічної влади та їх повноваження брати участь у міжнародному співробітництві	73

2.2. Сфери співробітництва між Україною та державами-членами Європейського Союзу у форматі європейського об'єднання територіального співробітництва: контекст реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Огляд досвіду європейських об'єднань територіального співробітництва	96
2.3. Загальний огляд окремих сфер національного законодавства, що впливає на застосування інструменту європейського об'єднання територіального співробітництва в Україні та рекомендації щодо його вдосконалення	121
2.4. Пропозиції та рекомендації щодо науково-практичного та організаційного сприяння застосуванню потенціалу європейських об'єднань територіального співробітництва для соціально-економічного розвитку України	154

ВСТУПНЕ СЛОВО

Нинішній час відзначений багатьма унікальними інноваціями політико-правового і соціально-економічного гатунку на світових та європейських теренах. До таких, без сумніву, належить і впровадження ініціативи ЄС щодо стимулювання конвергенції на регіональному і транскордонному рівнях у форматі Європейських об'єднань територіального співробітництва (ЄОТС).

Потужними наслідками інтеграційних процесів, що згуртували європейські країни після Другої світової війни, та рішучого нівелювання економічних і політичних бар'єрів між державами-членами Європейського Союзу стало створення єдиного внутрішнього ринку і простору Шенгенської зони, формування економічних регіонів із загальним ринком праці на прикордонних територіях його держав-членів тощо. При цьому регіональна політика, як відомо, є однією з найбільш важливих в ЄС.

Європейська регіональна політика спрямована на підтримку економічного зростання і регіональної конкурентоспроможності, розвиток регіональних ринків праці з метою підвищення рівня зайнятості населення шляхом інвестування в людський капітал, розвиток транспортної та енергетичної інфраструктури, стимулювання і впровадження інновацій, а також підвищення ефективності роботи управлінського апарату регіонів. Такій підхід забезпечує середовище для комплексного і збалансованого розвитку територій, зміцнення соціально-економічних зв'язків і кооперації всередині ЄС, стимулювання міжрегіонального, міжтериторіального і транскордонного співробітництва.

Відповідно, завдання ЄОТС, які фактично є інструментом регіонального згуртування, можуть бути різноманітними і націленими або на вирішення певної конкретної проблеми, або на створення платформи взаємодії, як механізму прийняття специфічних рішень, необхідних для розвитку одразу декількох сусідніх регіонів. У цьому контексті прогнозовано далекоглядним рішенням ЄС є законодавчо закріплена можливість для країн, що не належать до нього, але межують з ним, для України включно, розвивати транскордонну співпрацю у рамках ЄОТС.

Звісно, незалежна Україна та країни ЄС мають доволі давні традиції міжнародної, у т.ч. економічної, співпраці в якості членів Ради Європи, ООН, СОТ, ОБСЄ, ін. Їх спільне цілепокладання відображене в ратифікованих ними конвенціях Ради Європи, ухвалених міждержавних і міжурядових двосторонніх договорах й особливо в Угоді про асоціацію між Україною, ЄС та його державами-членами. Угода, до речі, закріпила наші спільні зобов'язання розвивати транскордонне та міжрегіональне співробітництво. Не варто залишати поза увагою й наше спільне історичне минуле, тісні культурні та міжлюдські зв'язки.

Отже, надзвичайно важливо, що багатобарвне українське Закарпаття першим усвідомило перспективи участі в ЄОТС та успішно увійшло в таке об'єднання з областю Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина) і органом місцевого самоврядування міста Кишварда (Угорщина). ЄОТС «ТИСА» є справжнім першопрохідцем у справі залучення українських територіальних громад і місцевих органів публічної влади до взаємовигідної співпраці з громадами та колегами з ЄС, який надає системну підтримку ЄОТС. Водночас, слід визнати, що на цьому шляху, який відкритий і для інших прикордонних регіонів України, є чимало пунктирних ліній, що позначають прогалини у чинному законодавстві.

Цінний досвід ЄОТС «ТИСА», ґрунтовна та злагоджена робота науковців, нового українського Уряду та Парламенту, а також експертні поради Центральноєвропейської служби сприяння транскордонним ініціативам (CESCI), безперечно, матимуть спільним результатом усунення наявних перешкод і поширення практики міжнародної міжтериторіальної співпраці громад вздовж всього українсько-європейського кордону. Впевнені, що ця робота здатна призвести до покращання рівня та якості життя громадян і сприятиме сталому розвитку нашого спільного європейського простору миру, безпеки і процвітання.

*В.А. Устименко,
директор Інституту економіко-правових досліджень
НАН України, член-кореспондент НАН України,
доктор юридичних наук, професор*

ВСТУПНЕ СЛОВО

Розвиток і поглиблення відносин з європейськими сусідами, курс на європейську інтеграцію України були і залишаються стратегічними пріоритетами нашої держави.

Реалізуючи курс на європейську інтеграцію з 1994 р. наша держава розвиває співробітництво з Європейським Союзом спочатку у рамках Угоди про партнерство і співробітництво, а сьогодні у рамках Угоди про асоціацію. За цією Угодою наша держава взяла на себе масштабні зобов'язання щодо запровадження стандартів Європейського Союзу в усіх сферах життя суспільства, у тому числі стосовно транскордонного та міжрегіонального співробітництва. Відповідно, стаття 447 Угоди визначає, що Сторони зобов'язались підтримувати та посилювати залучення місцевих органів публічної влади до такого співробітництва шляхом розроблення відповідної законодавчої бази.

Протягом останніх років у Верховній Раді України проведено декілька парламентських слухань з різних питань, у тому числі і щодо інтенсифікації співробітництва України з Європейським Союзом стосовно транскордонного співробітництва у рамках інструменту європейських об'єднань територіального співробітництва. У результаті прийнято законодавчі акти, які спрямовані на вдосконалення правового регулювання відносин у цій галузі.

Така форма міжнародного співробітництва, як європейське об'єднання територіального співробітництва є дієвим інструментом, як європейської інтеграції, так і регіонального розвитку. Сьогодні все ще наявна істотна нерівномірність економічного та соціального розвитку різних регіонів нашої держави, наявні диспропорції у розподілі економічних і суспільних благ, зокрема між містом і селом, все ще існують депресивні регіони із серйозними труднощами у забезпеченні їх розвитку. Як показує досвід держав-членів Європейського Союзу, то європейське об'єднання територіального співробітництва є дієвим інструментом у цьому напрямку.

Це науково-практичне видання містить результати дослідження правових, інституційних та економічних аспектів забезпечення зміцнення транскордонного співробітництва шляхом створення та діяльності європейських об'єднань

територіального співробітництва. Пропонуються рекомендації органам державної влади та місцевого самоврядування України стосовно подолання перешкод на шляху поширення практики діяльності європейських об'єднань територіального співробітництва як ефективного інструменту регіонального та місцевого соціально-економічного розвитку в контексті європейської інтеграції.

*Я.В. Лазур,
декан юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
доктор юридичних наук, професор*

РОЗДІЛ І

ПОЛОЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА СТОСОВНО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

1.1. Історія правових рамок транскордонного співробітництва в Європі та Мадридська рамкова конвенція

1.1.1. Транскордонне співробітництво в Європейському Союзі

Ініціативи європейської інтеграції, розпочаті наприкінці Другої світової війни, мали дві основні цілі: *уникнути подальших руйнівних воєн* (встановити стійкий мир) та зберегти лідируючі позиції європейських держав у світовій *ринковій конкуренції*. Кордони мають важливе значення для досягнення обох цілей. Кордони, що представляють територіальний суверенітет у географічному просторі, стали джерелом постійних воєнних конфліктів протягом останніх століть: війни завжди ставлять під сумнів встановлені кордони. Одним з найважливіших досягнень Європейського Союзу є те, що він сприяє глобалізації, встановлює спільні інститути і тим самим зміцнює дух співпраці, а не ворожнечі. Замість того, щоб говорити про минулі образи, європейські держави можуть зосередитись на спільному майбутньому.

Кордони також важливі з точки зору конкурентоспроможності, оскільки різні нормативні вимоги, мови, культури, валюти та митні тарифи значно обмежують формування та розвиток торговельних відносин. Європейський Союз гарантує вільний рух людей, товарів, послуг та капіталу через національні кордони та фінансово сприяє інтеграції між державами. Зменшуючи закритість національних кордонів, Європейський Союз не лише зміцнює згуртованість між державами-членами (для створення єдиного ринку), але й утримує економіку в динаміці, і тим самим сприяє підтримці конкурентоспроможності.

Таким чином, можна зробити висновок, що транскордонне співробітництво не є побічною проблемою європейської інтеграції, а найбільшою мірою відповідає цілям

Європейського Союзу. Не випадково те, що з моменту заснування в 1957 р. ця тема завжди відігравала важливу роль у порядку денному.

Історія європейського транскордонного співробітництва характеризується поступово інституціоналізацією. Початковий рівень це **неформальні особисті** стосунки, коли безперервність співпраці залежить насамперед від прихильності учасників. У той же час спільні заходи, акції та проекти поступово поширюються на більш широкі верстви прикордонного населення (наприклад, школи, підприємства, митці тощо), що сприяє довготривалому підтриманню співпраці. Рамки співпраці, як правило, «регулюються» двосторонньою угодою, без створення автономних установ та без примусу. Спонтанність спілкування характеризується тим, що до сторін немає вимог, тому активність може різко впасти у складні фінансові часи, але на інтенсивність також впливає доля ініціаторів (наприклад, якщо вони виїжджають з регіону або переходять на іншу позицію, то співпраця може бути навіть припинена).

Більш високий ступінь співпраці забезпечує порядок «побратимства», коли органи місцевого самоврядування з обох сторін кордону вносять певну закономірність у систему, іноді органи, що приймають рішення, створюють спільні комітети або проводять спільні засідання органів; вони встановлюють щорічну фінансову основу для діяльності в межах свого бюджету. Подібні рамки створюються у формі партнерств, що об'єднують суб'єктів із різних регіонів для спільної мети. У цих випадках також не існує санкційних умов угод; добровільність та взаємна довіра визначають співпрацю.

З 1970-х років таке співробітництво почало значно збільшуватися. Але розвиток був не суто кількісним, оскільки керівники прикордонних населених пунктів, які працювали разом довгий час, зрозуміли, що вони можуть ефективніше працювати над усуненням недоліків периферійної ситуації. Окрім неформальної співпраці, виникає все більш **функціональна** співпраця. Це означає, що населені пункти прикордонної зони без функціональних закладів (наприклад, відсутність закладів охорони здоров'я, пожежних команд, навчальних закладів, ділових зон тощо) ініціювали *комплементарне* (взаємодоповнююче) або *спільне* забезпечення цих функцій.

У випадку комплементарності відсутня установа з одного боку кордону є доступною з іншого, і таким чином громадяни можуть отримати доступ до її послуг у безпосередній близькості, для чого потрібно просто перетнути кордон. Наприклад, якщо хтось отримав серцевий напад біля кордону, його життя можна врятувати, якщо він потрапить до лікарні за 5 км через кордон, а не до медичного закладу в межах 100 км всередині країни.

У випадку спільних розробок дана послуга недоступна по обидва боки кордону, але з поступовим відкриттям кордону зона обслуговування набагато більша, і, отже, територіальна економічність послуги може бути набагато сприятливішою. У багатьох випадках великі компанії або супермаркети розташовуються в прикордонних населених пунктах, розраховуючи або на робочу силу, або на клієнтів. Успішні прикордонні міста свідомо спрямовують свій розвиток на допомогу такому розташуванню.

Загалом, потреби, що впливають з функціональної співпраці, завжди вимагають певного регуляторного механізму. Рівень функціональної співпраці потребує **нормативного** (регулятивний, від слова «норма») регулювання транскордонного співробітництва. Якщо, наприклад, хтось отримує медичну допомогу в іншій державі, виникає питання про те, хто заплатить за лікування та на якій підставі. Якщо пожежники приїжджають із сусідньої держави на випадок пожежі, це велика допомога, але як скоординувати завдання (особливо якщо інша сторона не розмовляє мовою держави)? Міжнародний автобусний рейс регулюється іншими технічними та тарифними правилами, ніж внутрішні рейси, тощо.

Останні кілька століть національні держави трактували це майже виключно в межах національних кордонів (як частина свого суверенітету). Великі руйнівні війни XX століття призвели до утворення глобальних організацій та установ (Ліги Націй, Організації Об'єднаних Націй, Гаазький Суд тощо), які пропагують міжнародне право. *Міжнародне публічне право* діє на основі договорів між суверенними державами, виконання та дотримання яких визнається обов'язковим для цих держав. Ці договори дозволяють переслідування перед міжнародними судами злочинів проти людства, але вони також

є місцем для врегулювання комерційних чи територіальних суперечок між державами.

Таким чином, транскордонне співробітництво може, як перший крок, регулюватися міжнародними договорами, які забезпечують їм нормативну базу.

Однак із появою Європейського Союзу формувалося певне законодавство, *acquis communautaire* (буквально «доробок спільноти»), яке зобов'язує держав-членів Європейського Союзу створити спільний економічний та безпековий простір для забезпечення успіху Європейського Союзу.

Це законодавство містить низку положень, що стосуються транскордонної роботи, підприємницької діяльності, необхідної для створення спільного ринку, патентів, функціонування державних адміністрацій чи служб охорони здоров'я. Угода про асоціацію між державою-членом та Європейським Союзом є важливим документом, оскільки вона практично встановлює умови, за яких нова держава-член може приєднатися або залишатися державою-членом Європейського Союзу.

Юридичні документи Європейського Союзу за їх юридичною силою можна поділити на п'ять груп:

- положення є обов'язковими для всіх держав-членів Європейського Союзу і повинні бути включені до законодавства цієї держави-члена;
- директиви встановлюють обов'язкові цілі, які мають бути досягнуті, але держави-члени самостійно приймають рішення та знаходять правові вирішення для досягнення цих цілей;
- рішення приймаються Європейським Союзом щодо конкретних випадків, з обов'язковим виконанням, але стосуються лише відповідного суб'єкта;
- рекомендації не є обов'язковими ні для кого, їх можна трактувати як добру пораду, щоб допомогти політиці Європейського Союзу працювати;
- висновки (як впливає з назви) також не є обов'язковими, за їх допомогою інститути Європейського Союзу можуть допомогти реалізувати індивідуальну політику, висвітлюючи нові аспекти.

Створення ЄОТС регулюється обов'язковим Регламентом, це означає, що правові норми, що застосовуються до держав-членів Європейського Союзу, є основою для їх створення та діяльності. В процесі цього ЄОТС представляє найвищий рівень транскордонного співробітництва: він дозволяє розвивати функціональну співпрацю на основі взаємної довіри, побудованої на особистих відносинах, яка на нормативному рівні регулюється Європейським Союзом.

1.1.2. Місце Мадридської рамкової конвенції в європейському регуляторному середовищі

Нормативна база для транскордонного співробітництва в Європі забезпечується міжнародним законодавством та законодавством Європейського Союзу.

Що стосується *міжнародного співробітництва*, учасники кожної держави прагнуть до спільних дій у рамках свого національного законодавства. Це може виявлятися у різних формах:

- міжнародні рамкові договори, конвенції, особливо між державами та регіонами, муніципалітетами та міжмуніципальне співробітництво. Прикладом є Мадридська рамкова конвенція Ради Європи (1980);

- багатосторонні договори (як правило, договори між сусідніми державами), що створюють міжурядові (спільні) комітети з різними цілями: співпраця державних служб з питань нацменшин, європейських справ, культури та медіа, охорони здоров'я та праці, транскордонного співробітництва, захисту навколишнього середовища тощо;

- угоди між національними органами, щодо яких деякі субнаціональні органи мають автономні повноваження (наприклад, Німецько-Голландська Конвенція 1991 р.) або отримали державне погодження;

- угоди на регіональному та місцевому рівні, нормативно-правові акти з довгостроковими зобов'язаннями щодо співробітництва та трудові договори, більшість з яких не мають міжнародно-правової бази (див. відповідні документи Профспілки Альп-Адріатики).

Основними факторами перешкоди для такої співпраці є **розбіжності у внутрішніх правових системах держав та нерозв'язність цих розбіжностей**. Міжнародне право надає

певні комплексні рамки тлумачення для вирішення цих проблем, але по суті, таке співробітництво залишається в межах правого порядку даної держави.

Одним з найбільших викликів перед державами-членами при вступі до Європейського Союзу є сприйняття законодавства Європейського Союзу (наднаціональний регуляторний рівень), що формується та відіграє все більшу роль, обмежуючи при цьому свій національний правовий порядок і наближаючи його до Європейського Союзу (*евросоюзна юридична гармонізація*)¹. Хоча завдання не з легких, але саме це дає можливість державам-членам співпрацювати з використанням найефективніших інструментів регулювання.

Окрім спільного законодавства, держави-члени природно зберігають певні регуляторні повноваження, щодо яких на рівні Європейського Союзу встановлюються лише рамкові правила (наприклад, конкуренція та сільськогосподарська політика). Однак, коли держава-член порушує свій обов'язок щодо гармонізації або прийняла чи підтримує нормативно-правовий акт, який є несумісним із законодавством Європейського Союзу, це слід тлумачити як невжиття необхідних законодавчих кроків для сприйняття законодавства Європейського Союзу. У всіх випадках вони тягнуть за собою санкції, найпоширенішою формою яких є так звані «провадження за порушення».

Метою правової гармонізації є надання людям, які проживають в Європейському Союзі однакових прав у кожній державі-члені, у всіх сферах їхнього життя. Особливе значення цей процес має для населення прикордонних регіонів з тої точки зору, що вони щодня стикаються з труднощами, спричиненими відмінностями в законодавстві.

¹ Це добре ілюструє складність правової гармонізації, що Договір ЄС використовує для цього процесу кілька термінів: гармонізацію (harmonization), наближення (approximation), координацію (coordination).

Мадридська рамкова конвенція.

Мадридська рамкова конвенція (далі – Рамкова Конвенція)² – це рамковий закон, прийнятий Радою Європи, який набув чинності 22 грудня 1981 р. і відомий як основний стандарт міжнародного права. Починаючи з 1960-х років Рада Європи займалася створенням умов для транскордонного співробітництва. Донині Мадридська рамкова конвенція має найважливіше значення. Важливо зауважити, що хоча Європейський Союз об'єднує 28 держав-членів, а Рада Європи – 47 держав-членів, законодавство, прийняте та ратифіковане державами-членами, має більшу територію дії, що дозволяє розвивати співпрацю між європейськими державами за межами Європейського Союзу.

Важлива роль Мадридської рамкової конвенції полягає в тому, що вона визначає ініціативи місцевих та регіональних органів влади у ряді областей та надає їм моделі для розробки угод про співпрацю та їх рішення. Організації, які посилаються на Мадридську рамкову конвенцію у своєму транскордонному співробітництві, (використовуючи цю модель) зобов'язуються (добровільно) спільно вирішувати юридичні, адміністративні труднощі у своїй співпраці та надавати інформацію місцевим та регіональним органам влади та Раді Європи.³

Таблиця 1: Типи міждержавних угод та угод, договорів про основні принципи співробітництва між місцевими органами влади, запропонованих Конвенцією

Типові міждержавні угоди	Угоди, статuti та договори про основні принципи співробітництва між місцевими органами влади
---------------------------------	---

² Рамкова конвенція про прикордонне співробітництво місцевих органів влади та органів Ради Європи, прийнята Радою Європи 21 травня 1980 р. (Реєстр. №: 106). CETS (The Council of Europe Treaty Series) – це аббревіатура, що використовується для переліку угод Ради Європи з 1949 року.

³ Ст. 6 Мадридської Конвенції

Про розвиток транскордонного співробітництва	Про основні принципи створення групи зв'язку між місцевими органами влади
Про транскордонні регіональні зв'язки	Про основні принципи координації управління транскордонними місцевими державними справами
Про транскордонні місцеві зв'язки	Про основні принципи створення транскордонних асоціацій приватного права
Про транскордонне співробітництво на контрактній основі між місцевими органами влади	Про основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (типу «приватне право»)
Про органи транскордонного співробітництва між місцевими органами влади	Про основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (типу «публічне право»).
	Про основні принципи створення органів транскордонного співробітництва між громадами

Основна складність у застосуванні Конвенції полягає в тому, що вона не стає обов'язковою після її підписання, а лише робить (може зробити) альтернативні пропозиції стосовно транскордонного співробітництва.

Додаткові протоколи

До Мадридської рамкової конвенції укладено три додаткові протоколи⁴.

Перший Додатковий протокол⁵ підтримує інституціоналізацію транскордонного співробітництва, навіть через набуття правосуб'єктності, чи то в публічному, чи в приватному праві, відповідно до національного правового порядку, до якого підписали місцеві чи регіональні органи влади. Держави, що приєдналися до протоколу, повинні заявити, чи мають вони намір діяти установи, які мають бути створені відповідно до приватного чи публічного права, і в будь-якому випадку вони набувають певної правосуб'єктності після даного вступу.

Підписанти **Другого додаткового протоколу⁶** вже повинні забезпечити співпрацю між більшими, не сусідніми (транснаціональними) територіальними утвореннями, внаслідок чого термін «транскордонне співробітництво» замінюється на «міжтериторіальне співробітництво». Держави, що приєднуються, зобов'язуються поширити положення Мадридської рамкової конвенції та Першого додаткового протоколу, включаючи правила щодо інституціоналізації, на міжтериторіальне співробітництво. Вони також заявляють, чи хочуть вони керувати установами, заснованими на приватному чи публічному праві.

Третій додатковий протокол⁷, опублікований у 2009 р., є новим інструментом транскордонної співпраці між

⁴ Додаткові протоколи відіграють важливу роль у житті міжнародних конвенцій, розробляючи та адаптуючи відповідні основні та рамкові конвенції до сучасного економічного, правового, політичного та адміністративного контексту.

⁵ Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, CETS No.: 159, відкрито для підпису: 09/11/1995., набуло чинності: 01/12/1998.

⁶ Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation, CETS No.: 169, відкрито для підпису: 05/05/1998., набуло чинності: 01/02/2001.

⁷ Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs), CETS No.: 206, відкрито для підпису: 16/11/2009, набуло чинності: 01/03/2001.

територіальними громадами, органами влади та іншими органами, т.зв. забезпечує організаційну базу для об'єднання євро регіонального співробітництва. За своєю правовою базою та потенціалом об'єднання євро регіонального співробітництва не можна порівняти з юридично-фінансово-економічної точки зору найкраще розвиненою європейською об'єднанням територіального співробітництва (яка буде представлена далі у цьому дослідженні). Існує кілька подібностей та відмінностей між двома формами співпраці, які представлені нижче (до початку обговорення ЄОТС⁸).

Таблиця 2: Порівняння ОЕС та ЄОТС

Характеристика	ЄОТС European Grouping of Territorial Cooperation (Європейське об'єднання територіального співробітництва)	ОЕС Euroregional Co- operation Grouping, (Об'єднання євро регіонального співробітництва)
Джерело права та чинність	Регламент (ЄС) № 1302/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 р. «Про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 1082/2006 про європейське об'єднання територіального співробітництва з метою уточнення, спрощення та вдосконалення	Багатостороння міжнародна конвенція (формально це автономна конвенція, але за своїм змістом вона є Протоколом 3 Мадридської рамкової конвенції); Є юридично обов'язковим лише для країн, що ратифікують її.

⁸ Порівняння ґрунтувалося на дослідженні («Додаткові структури чи надлишки» Данієля Хегеда в європейському регулюванні територіального співробітництва? Семінар 30, Європейський фонд порівняльних досліджень меншин у Будапешті 2007) та текстовій версії LR-CT (2007) 13.

Характеристика	ЄОТС European Grouping of Territorial Cooperation (Європейське об'єднання територіального співробітництва)	ОЄС Euroregional Co- operation Grouping, (Об'єднання єврорегіонального співробітництва)
	створення та функціонування таких об'єднань»; загальнообов'язков а юридична норма ЄС	
Поява джерела в державі-члені	Положення як джерело права визначає відповідні основні елементи; національне законодавство встановлює лише деталі правил примусового виконання	Міжнародна конвенція повинна бути ратифікована, та проголошена у внутрішньому законодавстві, тобто вона стає джерелом права через юридичний текст, оприлюднений у внутрішньому законодавстві
Пріоритет створення організації	Участь у програмах, фінансованих ЄС; використання коштів фондів ЄС та суворозвітність перед фондами ЄС	Створення структури для гнучкої, функціональної транскордонної співпраці
Суб'єктне коло	Держави-члени Європейського Союзу	Держави-члени Ради Європи

Характеристика	ЄОТС European Grouping of Territorial Cooperation (Європейське об'єднання територіального співробітництва)	ОЄС Euroregional Co- operation Grouping, (Об'єднання єврорегіонального співробітництва)
Установчі документи, процедури, органи	Детальна конвенція та підзаконні акти; затвердження / реєстрація мінімальні органи: загальні збори, директор	Угода, частиною якої є Статут; – повідомлення; – реєстрація; – відсутні – інституціональні вимоги
Можливість приєднання	Добровільне приєднання; участь підлягає погодженню урядом для відмови від неї існує правова процедура	Можливість широкого державного втручання (державна заявляє, що вважає бажаним співпрацювати зі своїми суб'єктами і що немає правового засобу проти цієї обмежувальної заяви)
Правоздатність	Максимальна правоздатність у відповідності із законодавством країни (за місцем його знаходження)	Максимальна правоздатність у відповідності із законодавством країни (за місцем його знаходження)
Статус юридичної	юридична особа	юридична особа

Характеристика	ЄОТС European Grouping of Territorial Cooperation (Європейське об'єднання територіального співробітництва)	ОЕС Euroregional Co- operation Grouping, (Об'єднання єврорегіонального співробітництва)
особи		
Географічне охоплення	Юридичні особи хоча б однієї держави-члена ЄС + третьої країни (але не самої держави!)	Прийняте регулювання ЄОТС, але можливе у все ще широкому географічному районі (за одним або двома винятками – наприклад, Білорусь – усі європейські держави)
Членство	Місцеві та регіональні органи влади; підприємства, довірені на експлуатацію послуг загального економічного інтересу; державні підприємства; публічно-правові інститути; національні, регіональні чи місцеві органи	Першочергово – місцева та регіональна влада; вторинно – НДО, асоціації, інші організації, якщо вони не створені для виробничих чи комерційних цілей (більшість голосів повинні мати первинні суб'єкти!)

Характеристика	ЄОТС European Grouping of Territorial Cooperation (Європейське об'єднання територіального співробітництва)	ОЕС Euroregional Co- operation Grouping, (Об'єднання єврорегіонального співробітництва)
	влади із третіх країн	
Повноваження	спільні компетенції всіх членів сприяють співпраці; організація не може здійснювати законні повноваження своїх членів – регіональних та місцевих органів влади (є виняток!)	Немає обов'язкових повноважень, є тільки мінімальні повноваження, тобто повноваження можуть бути делеговані; у випадку висловленого уповноваження дозволяється делегування повноважень місцевих та регіональних органів влади
Вид співробітництва	«cross-border», «transnational» та «interregional» вони можуть бути предметом конкретних програм, що фінансуються Співтовариством	transfrontier та interterritorial види співпраці. (Однак, Interterritorial підлягає ратифікації Протоколу №2 Мадридської Рамкової Конвенції!
Правила відповідальності	детальні (причина: використання ресурсів громади),	збільшені (відповідно до чинного

Характеристика	ЄОТС European Grouping of Territorial Cooperation (Європейське об'єднання територіального співробітництва)	ОЄС Euroregional Co- operation Grouping, (Об'єднання єврорегіонального співробітництва)
і	можлива обмежена та необмежена відповідальність	національного законодавства), можлива також обмежена та необмежена відповідальність
Державне втручання, перевірка	високий ступінь втручання (причина: розроблене прецедентне право ЄС): з мотивів державної політики, громадської безпеки, охорони здоров'я, моралі, суспільних інтересів	юридичний контроль втручання в разі порушення
Мова	гнучкий підхід у Статуті повинні бути вказані лише робоча мова (мови) (мова одного з учасників не є обов'язковою)	більш обмежений підхід: мова кожного учасника є офіційною мовою, але робоча мова може бути визначена (у цьому випадку, однак, мова одного з учасників не є обов'язковою)

Ще один примітний елемент Третього додаткового протоколу, т. зв. стаття під назвою «Федеральний пункт»⁹, яка дозволяє брати участь автономним територіальним одиницям, не визначених Конституцією, але еквівалентних у своїй термінології транскордонному співробітництву, зберігаючи, звичайно, можливість втручання держави.

На сьогодні Рамкова Конвенція та Додаткові Протоколи дають вказівки щодо налагодження співробітництва відповідно до міжнародного публічного права, однак існують великі розбіжності між державами в їх підписанні, ратифікації та набранні чинності.

Таблиця 3: Дати підписання (S), ратифікації (R) введення в чинність (F) Рамкової конвенції та її протоколів у випадку пов'язаних держав¹⁰

Країна	Конвенція	Додатковий протокол	Протокол № 2	Протокол № 3
Білорусь	-	-	-	-
Польща	20/06/1993 (F)	-	-	-
Угорщина	22/06/1994 (F)	-	-	-
Молдова	01/02/2000 (F)	28/09/2001 (F)	28/09/2001 (F)	-
Румунія	17/10/2003 (F)	05/05/1998 (S)	05/05/1998 (S)	-
Словакія	02/05/2000 (F)	02/05/2000 (F)	01/02/2001 (F)	-
Російська	05/01/2003	28/02/2009	28/02/2009	01/07/20

⁹ Ця пропозиція була включена на пропозицію Швейцарії.

¹⁰ Станом на 06 серпня 2019 року

Федерація	(F)	(F)	9 (F)	17 (F)
Україна	22/12/1993 (F)	05/02/2005 (F)	05/02/200 5 (F)	01/03/20 13 (F)

Практичне застосування Мадридської рамкової конвенції: двосторонні або багатосторонні договори.

Посилаючись на Мадридську конвенцію, було укладено низку міждержавних двосторонніх (двосторонніх) або багатосторонніх (багатосторонніх) конвенцій, які дозволили створити різноманітні транскордонні організації.

Відповідно до положень Конвенції Бенелюксу, підписаної в Брюсселі 12 вересня 1986 р. між Королівством Бельгія, Великим Герцогством Люксембург та Королівством Нідерландів, Сторони, крім адміністративних угод, можуть створити спільні органи з вираженою міжнародною правосуб'єктністю. Примітно, що ці угоди були явно публічно-правовими актами без будь-якого елемента приватного права.¹¹

Байонська конвенція була підписана у 1995 р. урядом Франції та Іспанії. Конвенція визначає як специфічну форму закону про співпрацю консорціум (*consortio*), який повинен бути створений в Іспанії, прикордонна група суспільних інтересів, визнана з французької сторони (*groupement d'interet public de cooperation transfrontaliere*), та змішане господарське товариство місцевого рівня (*societe d'economie mixte locale*). Кожна така організація повинна скласти два установчих документа: конвенцію та статuti. Застосування Байонської конвенції підлягає контролю Франко-Іспанського спільного комітету, створеного в 1994 р., який також регулюється цим документом.

Карлсруеська конвенція була підписана 23 січня 1996 р. і також ознаменувалася пошуком законодавчої бази для спільних органів та установ, що відображає ступінь, у якому амбіції Мадридської конвенції були задоволені потребою у міжурядовій угоді. Конвенція була укладена між урядом Великого Герцогства Люксембург, ФРН, урядом Французької

¹¹ Др. Едіт Пінтер: Стандартна правова модель транскордонного правового співробітництва, кандидатська дисертація 2008, 65 п.

республіки та Федеральною радою Швейцарії, але не змогла уникнути тіні Мадридської конвенції, оскільки гарантування статусу юридичної особи та виконання правил угоди залежало від розпоряджень виконання національного рівня держав-членів. Конвенція передбачає, що кожен член повинен вимагати дозволу у національних органів влади на участь. У будь-якому випадку, в угоді заснування також повинен бути визначений строк діяльності та забезпечувати можливість його припинення. Спільна установа контролюється органами національного права (штаби), обрані засновниками.

Відповідно до Конвенції можуть бути створені органи без правосуб'єктності (наприклад, робочі комітети, координаційні комітети, постійні конференції тощо); муніципалітети можуть входити до організацій, які вже створені суб'єктами в інших країнах (якщо це не суперечить правовій системі відповідної країни); і можуть бути створені організації з незалежною правосуб'єктністю, визначені в Конвенції як *прикордонні місцеві кооперативні групи*.

Загальною особливістю вищенаведених конвенцій є те, що вони надають урядам держав-членів значні повноваження контролю співпраці (що також дає можливість втручання в державну політику) і що рішення завжди визначаються в рамках національних правових систем: на основі вже існуючих юридичних форм юридичних систем конкретної держави можуть приєднатися до зовнішнього учасника.

1.2. Огляд законодавства Європейського Союзу щодо європейського об'єднання територіального співробітництва

1.2.1 Шлях до європейського об'єднання територіального співробітництва: рішення в межах Європейського Союзу

Прикордонні географічні, економічні, соціальні та культурні взаємозв'язки та взаємозалежності кордонів, а також зміни та корективи кордонів після Світових воєн, як правило,

створили основу для регулювання транскордонного співробітництва на рівні Європейського Союзу¹².

Починаючи з 1970-х років, Єврорегіон став найбільш широко використовуваним квазіінституціональним рішенням для транскордонного співробітництва не лише між державами-членами Європейського Союзу, але і на всьому континенті. Назва форми співпраці стосується першої такої ініціативи, представники якої на конференції 1958 р. вперше застосували термін «еврорегіон», який потім став постійним у назві співпраці¹³

Німецько-голландська структура призвела до подальших єврорегіональних організацій (не завжди з назвою «еврорегіон», іноді – «конференція» чи «рада»), особливо в країнах Бенілюксу, Німеччині та скандинавських країнах до зміни східноєвропейського режиму. Спільною рисою цих організацій було те, що вони взагалі не створили власну юридичну особу, а функціонували лише як установи консультативного характеру; або встановлені паралельні структури, між якими конвенція, договір, забезпечували основу для співпраці. Якщо ж в рамках Мадридської рамкової конвенції була створена спільна установа, вона була зареєстрована на одній стороні кордону з деякими транскордонними повноваженнями - якщо взагалі відбувалося подібне.

Ця своєрідна нежорстка форма дозволила розширитися єврорегіонам після падіння соціалістичних режимів. Частково після десятиліття ізоляції співпраця розпочалась у прикордонних регіонах західних та східних країн, які об'єдналися (що в багатьох випадках мали причини безпеки та геополітично-стратегічні причини), а також частинами держав-членів колишнього східного блоку, які були розділені між собою десятиліттями, та з часом вони почали співпрацювати між собою в дедалі популярніших рамках. Тільки в Угорщині було встановлено 18 єврорегіональних співробітництв з 1993 р. по 2004 рік. Однак єврорегіони зіткнулися з низкою труднощів спочатку на Заході, а пізніше на Сході через

¹² Оскільки Лісабонський договір ввів термін «Союз» замість «Співтовариство», для ясності ми будемо використовувати термін «Європейський Союз».

¹³ <https://www.euregio.eu/en>

відсутність компетенції, неадекватне регуляторне середовище та незабезпеченість фінансового середовища. Щоб підтримати життєздатність цих форм співробітництва, Європейський Союз здійснив ряд кроків.

Ще в 1981 р. Європейська комісія випустила Рекомендацію (81/879/ЄЕС) щодо координації транскордонного регіонального розвитку, яка згодом була включена як напрямок для транскордонного співробітництва в регуляторну базу Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР). У 1988 р. рішення Європейського парламенту про регіоналізацію закликав держави-члени підтримувати міжнародне транскордонне співробітництво на всіх рівнях, зокрема між регіонами, зокрема шляхом спільної розробки транскордонних програм.

Розвиток транскордонного співробітництва значною мірою сприяв системі грантів, що надходили зверху вниз (top down) (з визначенням бюджету, цілей та пріоритетів), започаткованих у 1990 р., що започаткувалося за допомогою програми Громадських Ініціатив Євросоюзу «Interreg». Програма «Interreg» являлась каталізатором публічно-правового статусу її транскордонного співробітництва, даючи зрозуміти, що без цього єврорегіони не матимуть можливості брати участь у тендерах ЄС, позичати кошти чи навіть розпоряджатися власними активами. Під час реалізації проектів також піднімалися проблеми фінансування та відповідальності. Оскільки заявки часто подавались партнерами, які контактували між собою тільки під час впровадження гранту, регулярно виникали питання щодо фінансування та подальшої підтримки програми. Був випадок, коли один із партнерів чомусь не зміг виконати покладені на нього завдання проекту, внаслідок чого весь проект провалився. Важливим кроком вперед стало запровадження принципу «провідного партнера» на бюджетний період 2007-2013 рр., що призвело до того, що головний заявник відповідав за повну реалізацію проекту. Цей крок сприяв більш продуманому, надійному розвитку партнерства та довгостроковому інституційному співробітництву.

Інше ефективне рішення пропонувало те, що з 2007 р. при формуванні нових цілей структурних фондів застосувався досвід програм Interreg (наприклад, труднощі з

фінансовим звітом), таким чином була можливість організації ЄОТС адаптуватись до нових умов.

1.2.2. Передумови правової інституалізації європейського об'єднання територіального співробітництва

Запуск Стратегічних Принципів Співтовариства, що визначають пріоритети політики згуртованості у новому програмному періоді Європейською Комісією в липні 2005 року, став основним поштовхом для правової інституалізації ЄОТС¹⁴.

Окрім Керівних принципів, ряд нових законодавчих пропозицій Співтовариства намагаються сприяти розвитку транскордонного співробітництва. Такі проекти законів включали, в тому числі:

- проект регламенту про Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР);

- проект Положення про створення **Європейського об'єднання транскордонного співробітництва (ЄОТС)**, яке пізніше було перейменовано на Європейське **об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС)** шляхом розширення його територіальної сфери¹⁵, таким чином інтегруючи інструмент безпосередньо в систему Когезійної Політики. Персональна сфера проекту Регламенту була обмежена державами-членами Європейського Союзу, тоді як співпраця з державами-учасницями та державами, які не входять до Європейського Союзу, охоплювалася так званим «Регламентом». Правила, що застосовуються до «третіх країн»;

- розроблення проектів правил щодо прикордонного руху на зовнішніх кордонах держав-членів та внесення змін до Конвенції про виконання Шенгену та Загальних консульських інструкцій.

Серед проектів у центрі уваги приділявся матеріал про ЄОТС, оскільки він незвично розширював юридичну та

¹⁴ Назва: Політика згуртованості на підтримку зростання та робочих місць: Стратегічні настанови громадам, 2007-2013 P6_TA (2006) 0216: Стратегічні настанови громади, 2007-2013

¹⁵ Територіальна сфера поширюється за межі прикордонних районів і включає міжрегіональне та транснаціональне співробітництво (див.: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of territorial cooperation (ETT) – Presidency compromise), <http://www.europa.nu.nl/id/vi7jgt1pga5q/proposal>

адміністративну межу для місцевих органів влади завдяки своєму підходу «знизу вверху» (bottom up). Важливим елементом була підзвітність форми Регламенту, вузька політична свобода процедур та посилання на основне законодавство щодо процедур реєстрації на національному рівні.

Після тривалої підготовки **5 липня 2006 р. Європейський Парламент та Рада прийняли Регламент (ЄС) № 1082/2006 (далі – Регламент), ухваливши нове законодавство про Європейське об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС).** Угорщина була однією з тих небагатьох держав-членів, яка прийняла своє національне (провінційне) законодавство відповідно вимогам Регламенту, який набрав чинності одночасно із датою заснування даного Регламенту, тобто 1 серпня 2007 р.¹⁶

1.2.3 Огляд положень Регламенту Європейського Союзу про європейське об'єднання територіального співробітництва

Для прозорості положення Регламенту розглядаються на основі двох законодавчих актів: перший – це законодавство, яке було спочатку видане (за період 2007-2012 рр.), а друге – переглянуте законодавство (2013 рік до сьогодні).

Період 2007-2012 років

Перш за все, слід підкреслити, що Регламент ввів новий спосіб мислення, який підняв механізм транскордонного співробітництва на вищий рівень. Однак, хоча він був цілком обов'язковим і безпосередньо застосовувався в державах-членах, для того, щоб бути застосовними, держави-члени повинні були встановити регламент національного рівня.¹⁷

Нижче ми представляємо оригінальний Регламент за тематиками.

☞ Характер ЄОТС-ів, застосоване законодавство (стт.1-2, 5)

¹⁶ Регламент (ЄС) № 1082/2006, прийнятий Європейським Парламентом та Радою Європейського Союзу, був опублікований 5 липня 2006 р. та набрав чинності 6 липня 2006 року, але його положення застосовуються з 1 серпня 2007 р. (стосовно статті 16 станом на 1 серпня 2006 року).

¹⁷ Положення ст.16 Заключні положення 1. Держави-члени вживають необхідних заходів для забезпечення ефективного застосування цього Регламенту.

ЄОТС покликана сприяти транскордонному, транснаціональному та/або міжрегіональному співробітництву з єдиною метою зміцнення економічної та соціальної згуртованості. Для цього ЄОТС має в кожній державі-члені найширшу правоздатність, надану юридичним особам відповідно до їх законодавства для того, що за певних умов вони можуть набути обмежену відповідальність. ЄОТС набуває своєї правосуб'єктності із дати реєстрації та / або публікації відповідно до національного законодавства штабу (залежно від того, що відбувається вперше) і може регулюватися державним, приватним чи перехідним законодавством.

☞ Члени (ст. 3.)

Відповідно до первинного Регламенту, ЄОТС можуть бути створені щонайменше двома державами-членами Європейського Союзу, але за певних умов приєднатися до організації можуть суб'єкти, які не входять до Європейського Союзу (так звані треті держави), (самі треті держави не можуть!).

☞ Завдання (ст. 7.)

При розробці проекту Регламенту очікувалося, що створені ЄОТС зможуть керувати як програмами співфінансування (ЄФРР, Структурні фонди), так і програмами, ініційованими виключно на рівні держав-членів, та територіальним співробітництвом без участі громади / держав-членів.

Одна з найбільш чітко визначених частин регламенту визначає обсяг завдання.

Згідно цього:

- завдання, покладені на ЄОТС, можуть бути обрані лише з компетенції кожного члена відповідно до їх національного законодавства, але не серед тих завдань, які покладені на них публічним законодавством та захистом загальних інтересів держави чи інших державних органів;
- завдання повинні обмежуватися виконанням програм, що фінансуються Європейським Союзом у контексті територіального співробітництва, і відповідно держави-члени можуть обмежувати виконання завдань без фінансового внеску

Європейським Союзом в ЄОТС (але мають поширюватися хоча б на заходи співпраці, перелічені у ст. 6 Фонду ERFA)**18**;

- ЄОТС не може виходити за межі своєї компетенції;
- Члени ЄОТС одногосно можуть дозволити одному зі своїх членів виконувати завдання ЄОТС.

☞ Основні документи, організаційна структура (стт.8-10.)

Два установчих документи ЄОТС – **статут та засновницький договір**. Основні документи мали мінімально встановлений законом зміст**19**, і, крім того, організаційні та оперативні домовленості можна було «вільно» сформулювати в законодавчих рамках Європейського Союзу та держави-члена, по місцезнаходженню.

Два обов'язкові органи ЄОТС – **загальні збори та директор**. Положення не розглядає повноваження та обов'язки Загальних зборів чи Директора та доручає їх створення членам, хоча основні регуляторні елементи можуть бути логічно виведені зі змісту Регламенту, офіційного характеру членів та сфери застосування ЄОТС.

☞ *Штаб-квартира*

ЄОТС може мати свою штаб-квартиру тільки на території держави-члена Європейського Союзу, держави-члена, відповідно до законодавства якої принаймні один з членів ЄОТС створений в Європейському Союзі²⁰. Це важливо в контексті регламентів про ЄОТС, оскільки питання, не врегульовані чи недостатньо регульовані Регламентом, регулюються національним законодавством країни походження.

☞ Процес заснування (ст. 4-5.)

Адміністративна установа ЄОТС – це **складний і трудомісткий процес** з двома основними фазами:

18 Основними відповідними пунктами статті 6 (Європейське територіальне співробітництво) є:

У рамках мети "Європейське територіальне співробітництво" ЄФРР зосереджує свою допомогу на таких пріоритетах:

1. розвиток транскордонної економічної, соціальної та екологічної діяльності (...)
2. Встановлення та розвиток транснаціонального співробітництва (...)
3. Підвищення ефективності регіональної політики (...)

19 Див. стт.8 та 9 Регламенту

20 Див. ст. 8 параграфу (2) (а) Регламенту

– **підготовчий етап** заснування за участю членів; як результат, найвищий орган, що приймає рішення, затверджує своє членство в ЄОТС, розробляє статут та засновницький договір та повідомляє свою державу-член про намір брати участь у ЄОТС;

– фаза сповіщення розпочне **регуляторну фазу** ЄОТС, яка **складається з процедури затвердження та реєстрації**²¹; під час процедури затвердження призначений орган відповідної держави-члена погоджує вступ члена, створеного за його власним законодавством, до ЄОТС, або на підставі перевірки компетенцій та завдань членів, викладених у основних документах, що подаються, дає мотивовану відмову в погодженні²² відмова повинна **ґрунтуватися** на порушенні Регламенту або суспільних інтересів держави-члена²³; існує правовий засіб проти відмови; Держави-члени можуть вимагати сплати певних зборів у процедурах, які не повинні перевищувати (реальні) адміністративні витрати на реєстрацію²⁴.

Про реєстрацію повідомляються відповідні держави-члени, треті держави та Комітет регіонів протягом 10 робочих днів. Повідомлення про оголошення ЄОТС буде опубліковано в Офіційному журналі Європейського Союзу, в серії «S», на вимогу членів-засновників, включаючи дату вступу, назву ЄОТС, її цілі, ключову інформацію про своїх членів та місце її перебування.

☞ **Фінансова відповідальність та управління (ст. 11-12)**

За замовчуванням члени несуть необмежену відповідальність, тобто вони несуть відповідальність за будь-яку непогашену заборгованість пропорційно попереднім внескам (членський внесок, внески інших членів). Якщо член-засновник (або член, який приєднується) несе **обмежену відповідальність** через свої національні норми (наприклад, угорські члени у випадку муніципальних членів)²⁵, інші члени,

21 Члени можуть залучати призначені національні органи влади на підготовчому етапі до перевірки основних документів.

22 Див. Постанову 7. § (1), 8. § (2), 9. § (2)

23 Див. Постанову 2. § (3)

24 Див. ст. 16 Регламенту (2)

25 Див., наприклад, обмеження щодо деяких угорських членів: Акт ХСІХ 2007 року. Закон про Європейську групування територіального співробітництва ст. 2 (3)

на які не впливає обмеження, вільні вирішити, чи слід обмежувати свою відповідальність в ЄОТС. **26** Обсяг цього обмеження не визначений у Регламенті, але бажано, щоб а) жоден член не міг перевищувати ліміт відповідальності члена з обмеженою відповідальністю відповідно до свого національного законодавства, і б) жодна відповідальність не була виключена.

Звідси випливає, що не всі ЄОТС матимуть членів з обмеженою відповідальністю, і що не всі члени обов'язково матимуть обмежену відповідальність, це означає, що врегулювання боргу може змінюватись від однієї ЄОТС до іншої.

Основне правило – ЄОТС, як організація, несе відповідальність за погашення всіх²⁷ своїх боргів, і якщо активів організації недостатньо для погашення боргу, відповідальність членів «активується».²⁸

Тут ми хотіли б зазначити, що якщо говорити про ЄОТС з обмеженою відповідальністю, мова не йде про те, щоб ЄОТС мала обмежену відповідальність зовні, наприклад, для кредиторів, оскільки їхня відповідальність, знову ж таки посилюється на перше речення ст. 12 (2) Регламенту, не обмежена в повному обсязі, але ми говоримо лише про обмежену відповідальність членів перед ЄОТС!

Обмеження відповідальності та розмір фінансового внеску членів встановлюються Статутами.

Безпека держав- членів відбувається так, що, коли ЄОТС складається з членів з обмеженою відповідальністю, держави-члени можуть забороняти без будь-якого наслідку реєстрацію на їх території²⁹. Це вже було застосовано декількома державами-членами у своїх національних регламентах по ЄОТС.

Крім правил про фінансову відповідальність, Регламент регулює інші фінансові та економічні питання в загальному вигляді, залишаючи деталі для фінансового регулювання державою-членом ЄОТС.

²⁶ Теоретично інші члени, окрім члена з обмеженою відповідальністю в ЄОТС, не можуть обмежувати свою відповідальність.

²⁷ Перше речення статті 12 (2) Регламенту

²⁸ Дивіться перший та другий пункти статті 12 (2) Регламенту

²⁹ Дивіться останній абзац статті 12 (2) Регламенту

☞ Юрисдикція (ст.15.)

Регламент надає вказівки щодо врегулювання внутрішніх та зовнішніх спорів про ЄОТС. Відповідно, внутрішні суперечки між членами регулюються насамперед законодавством Європейського Союзу³⁰, але там, де такого положення не існує, застосовуються компетентні суди країни походження. Спори між членами та третіми сторонами регулюються внутрішнім законодавством держави-члена.

☞ Процес припинення(ст.14.)

ЄОТС припиняється на основі конкретних положень, що містяться в Регламенті та **засновницькому договорі**, або з ініціативи компетентного органу та встановленого органу. **Основною причиною припинення є порушення положень публічної політики, громадської безпеки, охорони здоров'я чи моралі**, що може спричинити заборону протиправної діяльності на території держави-члена або вимагати від її члена (членів), створених відповідно до її законодавства, залишити ЄОТС.

Призводить до припинення ЄОТС також і те, якщо на прохання будь-якого з компетентних органів, що мають законний інтерес, компетентний суд або орган держави-члена походження зобов'язує припинити ЄОТС за порушення положень Регламенту. Ці санкції можуть бути застосовані лише в тому випадку, якщо на вимогу органу ЄОТС - не відмовився від забороненої діяльності на вимогу органу .

Примітки та перегляд після прийняття Регламенту

Перші думки щодо ЄОТС не були оптимістичними. У дослідженні Комітету регіонів, опублікованому на початку 2007 року, було піддано критиці, що Регламент залишає занадто багато можливостей для регулювання на національному рівні, а перший великий аналіз ЄОТС, опублікований у 2008 р., також підкреслив потенціал для розбіжних юридичних застосувань через «домінування» національного законодавства, що може призвести до зловживань.

Комітет регіонів опублікував свій аналіз ситуації у 2009 р., в якому визначив подальші проблеми, такі як тривалість

³⁰ Див. РЕГЛАМЕНТ (ЄС) № 1215/2012 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ від 12 грудня 2012 р. про юрисдикцію та визнання та виконання судових рішень у цивільних та комерційних справах

процедур затвердження та реєстрації та невизначеність положень щодо третіх держав.

Комітет регіонів також випустив брошуру у 2010 р.³¹, в якій зроблено короткий підсумок першого досвіду застосування Регламенту та конкретні рекомендації щодо перегляду Регламенту. У брошурі були внесені пропозиції у кількох сферах, наприклад, участь приватних організацій в ЄОТС, необхідність змін у затвердженні державами-членами з часом та змісту установчих документів.

У 2010 р. Комітет регіонів провів широку консультацію щодо перегляду в рамках чергових Днів відкритих дверей (Open Days). Було встановлено, що існує велика адміністративна невизначеність щодо змісту та цілей Регламенту, і що політика деяких держав-членів явно перешкоджає ефективності роботи ЄОТС. У 2011 р. Комісія прийняла висновок щодо «Нових аспектів перегляду Регламенту про ЄОТС», спрямованого на розробку рекомендацій щодо політики пропозицій Комісії щодо перегляду регуляторної бази по ЄОТС.

Деякі твердження з вищезазначеної думки³²:

- можливість держав-членів доручити управління операційними програмами ЄОТС;
- тривалість процедур затвердження повинна бути скорочена в розумній мірі;
- створення спільної платформи із залученням зацікавлених сторін;
- приватним організаціям слід дозволити брати участь у ЄОТС;
- положення, засновані на міжнародному праві, дозволяють місцевим та регіональним органам влади в третіх державах повноцінно брати участь в ЄОТС.

У результаті підготовчих дій та документів у жовтні 2011 р. Європейська Комісія опублікувала свою пропозицію щодо

31

Див. <http://portal.cor.europa.eu/ETT/SiteCollectionDocuments/2010%20ETT%20brochure.pdf>

32Думка з власної ініціативи Комітету регіонів щодо нових аспектів перегляду Регламенту про ЄГТС (88-е пленарне засідання, 27 та 28 січня 2011 р.) Докладчик: Альберто Нунес Фейо (Президент Галичини).

внесення змін до Регламенту³³ з такими положеннями про внесення змін:

- *безперервність (continuity)*: характер ЄОТС не може бути змінений модифікаціями, так що існуючі ЄОТС не потребують змін тексту чи функціонування засновницьких документів;
- *чіткість (clarity)*: поправки забезпечують узгодженість з положеннями Лісабонського договору, що також забезпечує більшу видимість створення та роботи ЄОТС;
- *гнучкість (flexibility)*: діяльність ЄОТС буде розширена на всі аспекти територіального співробітництва та буде створена правова основа для участі органів влади та регіонів третіх держав як членів.

Зауваження, зроблені державами-членами, а потім Комітетом регіонів щодо тексту, запропонованого Європейською Комісією, включали, в тому числі:

- розширити спектр придатних підприємств;
- причини чітких рішень органів влади про відмову від створення ЄОТС зробити зрозумілішими;
- відкрити можливість створення ЄОТС членами однієї держави-члена та з третіх держав або зарубіжних територій;
- ЄОТС може встановлювати тарифи та збори за використання інфраструктури, якою вона керує;
- важко визначити в засновницькому договорі перелік нормативно-правових актів, які стосуються діяльності ЄОТС;
- можливість введення страхової схеми повинна бути роз'яснена щодо системи відповідальності членів.

Завдяки вищезазначеній правовій та адміністративній підготовці відкрито шлях до прийняття змін до Регламенту.

З 2013 р. після багатоступеневого перегляду Європейський Парламент та Рада прийняли зміни до

³³ Див. Пропозицію щодо РЕГЛАМЕНТУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ від 5 липня 2006 р. Про Європейську групу територіального співробітництва (ЄГТС), роз'яснюючи, спрощуючи та Європейського економічного та соціального комітету, Брюссель, 6.10.2011 COM (2011) 610 фінал, 2011/0272 (COD)

Регламенту 17 грудня 2013 р. (далі – Регламент)³⁴. Основні зміни наводимо нижче³⁵

☞ Ціль (ст. 1.)

До цілей Регламенту (зміцнення економічної та соціальної згуртованості) додано територіальний елемент, оскільки Лісабонський договір додав територіального виміру політиці згуртованості. Цілі були розширені для сприяння повному територіальному співробітництву.

☞ Характер ЄОТС, застосоване законодавство, штаб-квартира (ст. 1-2, 5) Закон, що застосовується до штаб-квартири, визначений чіткіше,³⁶ і відповідне положення було включено до більш важливих правил.

☞ Члени (ст.3)

Коло членів ЄОТС може розширитись за участю:

- *органів національного рівня (у поєднанні з органами регіонального рівня);*
- *громадські організації та ін.*
- *публічно-правові інститути; цей тип установи (а) створений з конкретною метою задоволення потреб у загальних інтересах, не маючи виробничого чи комерційного характеру (б); (с) фінансується, здебільшого, державою або регіональним чи місцевим органом влади чи іншим органом, що регулюється публічним законодавством; або під наглядом цих установ; або має адміністративний орган, який приймає рішення або наглядовий орган, більшість членів якого призначаються державними, регіональними або місцевими органами влади або іншими органами, які регулюються публічним законодавством;*
- *національні, регіональні чи місцеві органи влади в третій країнах (national, regional or local authorities), або установи або державні підприємства третій країн, рівнозначні державним органам (bodies or public undertakings).*

³⁴ Див. Регламент (ЄС) № 1302/2013 Європейського Парламенту та Ради

³⁵ Регламент застосовувався з 22 червня 2014 року.

³⁶ Дивіться останнє речення Регламенту статті 2 (2): "Якщо закон про групування вимагає вибору закону відповідно до законодавства Співтовариства або міжнародного приватного права, угруповання вважається правосуб'єктністю в державі-члені, в якій воно зареєстроване."

☞ Завдання (ст.7.)

Було введено кілька нових гнучких правил, таких як:

- держава-член або третя держава також можуть схвалити участь члена, створеного відповідно до її національного законодавства, в ЄОТС без того, щоб член мав ті ж повноваження, що й інші члени (поки що кожен член-член несе відповідальність за завдання, покладені на ЄОТС мусив з'явитися);
- загальні збори ЄОТС можуть визначити умови використання інфраструктури, якою керує ЄОТС, включаючи тарифи та збори, які повинні сплачувати користувачі (включення нових, раніше заборонених повноважень);
- завдання ЄОТС можуть виконуватися без фінансової підтримки Європейської політики згуртованості, але вони повинні бути узгоджені з положеннями, що регулюють період програмування.

☞ Установчі документи (стт. 8-9.)

У процесі затвердження буде розглянута лише засновницька угода, а частина змісту, раніше включеного до Статуту, буде частиною угоди (і навпаки).³⁷ І угода, і статут повинні бути зареєстровані/опубліковані, оскільки статут більше не містить усіх положень угоди. Вони публікуються у серії «С» Офіційного журналу Європейського Союзу разом з типовою публікацією у Додатку до цього Регламенту.

☞ Процес заснування (ст. 4-5.)

Оновлено також деякі правила процедури затвердження:

- процедура затвердження продовжена з 3-х місяців до 6-и місяців;
- до випадків відмови в органах державної влади додалися ще дві підстави: порушення іншого законодавства Європейського Союзу, що застосовується до ЄОТС, та недотримання положень засновницький договір;
- причини відмови у затвердженні повноважень повинні полягати в тому, що діючий орган повинен запропонувати зміни до тексту документа, на який подано скаргу;
- якщо орган, що визначає, протягом 6-и місяців, тобто не видає жодного процесуального акта (наприклад, прохання

³⁷ Див. нові статті 8 та 9 Регламенту.

про виправлення), засновницький договір вважається затвердженим після закінчення шестимісячного періоду. (ОДНАК! і в цьому випадку засновницький договір повинен бути офіційно затвердженим державою-членом походження);

– термін строк розгляду переривається, коли орган затвердження відповідає на запит, і поновлюється; коли член відповідає на запитання органу; термін не буде перерваний, якщо член відповість на питання протягом 10-и робочих днів.

☞ Фінансова відповідальність, економіка (стт. 11-12.)

Було заявлено, що **до створення ЄОТС не буде автоматично приєднана фінансова підтримка ЄС (тобто необхідно подавати окрему заявку)**, а також положення про аудит для ЄОТС стали зрозумілишими.

У випадку створення ЄОТС обмеженої відповідальності органи влади держав-членів можуть розглянути питання про необхідність адекватного страхування чи фінансової гарантії на обмежені ризики.

Зміни в інтерпретації інструменту ЄОТС

Огляд також відповів на деякі суттєві проблеми, що виникають головним чином із застосування Регламенту.

(1) Ініціатори Регламенту спочатку мали намір створити інституційний інструмент транскордонного співробітництва (див. Оригінальну назву проекту 2004 р. «Cross-Border»), Тобто створити нове покоління євро регіонів, які були настільки поширені на той час новим інструментом. Ця пропозиція була розроблена для усунення недоліків того, що існуючі євро регіони не мали правоздатності з іншого боку кордону. Це важливо, оскільки інтегровані транскордонні проекти не могли бути реалізовані, а отримана інфраструктура чи установа не могли бути керовані завдяки спільному управлінню: для цих завдань завжди було потрібно будь-якій стороні, що практично ліквідувало євро регіональні установи. Ця мета врешті-решт була досягнута, незважаючи на зміну територіальних рамок ЄОТС. Хоча транскордонна риса більше не є домінуючою, оскільки інші дві осі Європейського територіального співробітництва, транснаціональна та міжрегіональна, були включені в інтерпретаційну рамку, транскордонні об'єднання (Groupings) отримали правоздатність здійснювати та підтримувати заплановані зміни через кордон.

(2) З територіальної точки зору авторів Регламенту розмежовано транскордонні ЄОТС (cross-border) та міжрегіональні ЄОТС, що з'єднують суб'єкти з більш віддалених країн (в рамках політики згуртованості). Відповідно до їх функцій, на нові установи було покладено завдання керувати проектами чи програмами з підтримкою Європейського Союзу або без нього. Крім того, було зрозуміло, що ці угруповання не можуть брати на себе повноваження суб'єктів у будь-якій державі-члені, а можуть лише виконувати покладені на них завдання. Однак після прийняття Регламенту регіональні суб'єкти почали застосовувати інструмент ЄОТС суттєво по-іншому. З одного боку, з територіальної точки зору не вищезгадана тріада лягла в основу класифікації. Переважна більшість (понад 80%) створених ЄОТС стали «новими єврорегіонами» уздовж кордону. Одночасно виникли двосторонні та багатосторонні кластери на державному рівні та мережі, дотримуючись різних просторових зразків, замінюючи транснаціональні та міжрегіональні виміри. З іншого боку, створені ЄОТС – це не в першу чергу для управління проектами або програмами. До моменту огляду було створено лише одну ЄОТС для управління конкретним проектом та ще одну для цілей управління програмою. Вони належали переважній більшості або до групи нових єврорегіонів, які мали на меті комплексний розвиток певного регіону; або мережеві ЄОТС, організовані навколо спільної теми, в якій беруть участь представники кількох держав-членів ЄС. Ця тенденція не змінилася з того часу. Платформа ЄОТС, створена Комітетом регіонів, публікує перелік офіційно зареєстрованих ЄОТС. Станом на 3 липня 2018 р. в ЄС існує 72 групування. З них 58 (81%) можна класифікувати як транскордонні кластери розвитку, 9 – мережеві ЄОТС (12,5%), 3 – завдання управління програмами та 1 – управління проектами ЄОТС. Ці пропорції чітко вказують на те, що, всупереч своїм початковим намірам, «кінцеві споживачі» створили власні установи насамперед для просторового розвитку та професійної координації.

Хоча передача компетенцій все ще не допускається, поправка відображає потреби, що впливають з інституціоналізації складних ініціатив транскордонного розвитку. Тому деякі компетенції тепер можуть надаватися ЄОТС, наприклад, вони можуть надавати державні послуги на

транскордонній основі та можуть приймати рішення про рівень тарифів та зборів, пов'язаних з такими послугами. І дозволити створення Служб загального інтересу (Services of General Interest, SGEI) **38** може відкрити подальші перспективи в цьому напрямку – стосовно надання інтегрованих транскордонних послуг Співтовариства ЄОТС.

Загалом, ЄОТС – це групи, утворені суб'єктами державного сектору декількох держав, які можуть діяти як незалежні юридичні особи у своїй державі-члені, в якій працюють, громадяни інших держав-нерезидентів і мають право підтримувати результати своїх проектів у цих державах-членах: або запуск і ведення громадського бізнесу. Очевидно, що використання цих можливостей передбачає наявність ряду додаткових законодавчих актів, але законодавча база існує для справжньої територіальної інтеграції.

Необхідність внесення змін до Регламенту про ЄОТС також піднімалася під час підготовки регламентів ЄС для бюджетного циклу після 2021 року.. Учасникам було набагато важливіше надалі просувати інструмент ЄОТС та використовувати існуючу правову базу, оскільки у багатьох державах-членах ЄС не було видано схвалення стосовно ЄОТС.

1.3. Інтереси третіх держав у Регламенті Європейського Союзу в європейському об'єднанні територіального співробітництва

Змінюючи Регламент, законодавці Європейського Союзу дали зрозуміти, що вони вважають участь третіх держав у транскордонному співробітництві за певних умов вигідним, і хочуть сприяти цьому шляхом сприяння регулюванню.

Одне з найважливіших нововведень нового регламенту полягає в тому, що **ЄОТС може складатися з членів, розташованих на території однієї держави-члена та в одній або більше третіх державах (або зарубіжних територіях, або ОСТ), що межують з цією державою-членом, включаючи її найбільш віддалені регіони.**

38 Поняття SGEI може означати різні значення та назви для кожної держави-члена, оскільки законодавство ЄС не покладає жодних зобов'язань на визначення певної задачі чи послуги як "загально-економічного інтересу", за винятком певних правових зобов'язань ЄС (наприклад, універсальних поштових та телекомунікаційних послуг); держава-член не може називати службу SGEI під своїм найменуванням.

Нижче наведені умови:

- відповідна держава-член вважає таку ЄОТС сумісною з предметом її територіального співробітництва з відповідною третьою державою;
- відповідна третя держава схвалює участь своїх власних членів за умов та процедур, рівнозначних встановленим у Регламенті, або за домовленістю між нею та принаймні однією державою-членом.
- однак, наприклад застосування нової умови сприяння для членства, яка, якщо новий член походить із держави-члена, яка вже затвердила договір про заснування про ЄОТС, повинна бути схвалена лише тією державою-членом, згідно з яким законодавство встановлює новий член, змінене Положення не дозволяє для третіх держав. Тому процес затвердження повинен завершуватися щоразу, коли новий член входить. Регламент все ще не дозволяє третім державам (як державам-членам) брати участь у ЄОТС.

Інші відповідні положення зміненого Регламенту можна узагальнити так:

- **продовжується узгодженням правил**, спрямованих на сприяння співпраці між однією або кількома державами-членами та однією або більше третіми державами, Преамбула (9);
- рамки тлумачення того, що ЄОТС, включаючи треті держави, **підвищують ефективність зовнішніх дій Союзу**, залишаються, але очевидно, що підтримка цього може доповнювати лише цілі територіального співробітництва держав-членів: Преамбула (10);
- у програмний період 2014-2020 рр. **подальші фінансові асигнування** повинні посилити співпрацю між найвіддаленішими регіонами Союзу та сусідніми третіми державами: Преамбула (11);
- держави-члени повинні забезпечити, щоб **пов'язані треті держави**, які схвалили участь своїх членів у ЄОТС, **були належним чином затверджені**, тобто застосовували умови та

процедури, еквівалентні положенням Регламенту, або чи діяли вони відповідно до двосторонніх або багатосторонніх міжнародних угод, укладених між державами-членами Європейського Союзу та державами-членами Європейського Союзу, на основі Мадридської рамкової конвенції та додаткових протоколів: Преамбула (15) та ст. 4 (3а);

- **спрощення процедури внесення змін до основних документів у разі приєднання нових держав-членів не застосовується**, коли майбутній новий Член є з третьої держави, ОСТ або держави-члена, яка ще не затвердила **засновницький договір**; це тому, що всім державам-членам, які беруть участь, слід надати можливість перевірити, чи є приєднання нового члена в їхніх власних інтересах чи державній політиці: Преамбула (16);
- перед вступом членів з третіх держав чи ОСТ, **засновницький договір про ЄОТС повинен встановити правила участі держав, які не є членами Європейського Союзу**: Преамбула (23);
- потенційні держави, що не є членами ЄОТС: **національні, регіональні або місцеві органи влади третіх держав або органів** (national, regional or local authorities, or bodies or public undertakings) або **державні підприємства третіх держав, еквівалентні тим, які зазначені у пункті (d) (державні постачальники послуг та класичні замовники) або державні компанії**: ст. 3. (1) f);
- держави, що не є членами, і не межують з однією державою-членом (**тобто із загальним сухопутним кордоном**) можуть брати участь у європейському об'єднанні територіального співробітництва, але ця держава-член повинна все-таки перевірити, чи сумісна така ЄОТС що

- стосується територіального співробітництва з третьою державою у транскордонному чи транснаціональному співробітництві або у двосторонніх відносинах: ст. 3 параграфу а. (2);
- певні завдання ЄОТС слід визначати як частину компетенції кожного члена, якщо держава-член чи **третья держава не схвалюють участь члена, встановленого відповідно до його національного законодавства, навіть якщо цей член не має компетенції** у всіх завданнях, передбачених засновницького договору: стосовно статті 7 (2);
 - зміст засновницького договору, включаючи домовленості щодо участі членів з **третіх держав** чи **домовленості на участь держав-членів**, включаючи визначення чинного законодавства, коли ЄОТС виконує завдання в третіх державах чи ОСТ: стаття 8 (2).

На сьогоднішній день Комітет регіонів зареєстрував дві ЄОТС з членами третіх держав: ЄОТС «Тиса», в якій Україна (2015 р.) та ЄОТС ЄС в Швейцарії (2016 р.) є зовнішніми партнерами.

1.4. Етапи заснування європейського об'єднання територіального співробітництва

Далі наведено короткий виклад практичних аспектів, які слід враховувати під час створення європейського об'єднання територіального співробітництва. Основні етапи заснування:

1. Таблиця: Огляд процесу заснування

Розділ	Назва діяльності	Зміст діяльності
ПІДГОТОВКА	Аналіз потреб і цілей	Визначення мотивації, вивчення потреб, визначення мети та цілей, встановлення завдань тощо.

Розділ	Назва діяльності	Зміст діяльності
	Галузь	Розмежування обсягу (та можливого розширення).
	Члени	Визначення потенційних (засновників та приєднання) членів.
	Юридичні, професійні аспекти	Перегляд та порівняння відповідного законодавства в державах-членах та в державах-членах з автономним законодавством.
	Ідентифікація штаб-квартири	Визначення місця для політики Співтовариства, ефективності організації та правових цілей.
РЕЄСТРАЦІЯ	Угода	Складання засновницького договору (узгодження її загального змісту, найменування тощо).
	Статут	Специфікація операційного процесу (органи та компетенції, порядок прийняття рішень, робоча мова (мови), організація роботи, органи контролю тощо).
	Рішення члена про приєднання	Рішення держав-кандидатів та уповноважених ними органів про приєднання, затвердження проектів Статутів та засновницького договору.
	Затвердження	Запит на затвердження призначених органів у державах-членах та державах-членах з автономним законодавством.

Розділ	Назва діяльності	Зміст діяльності
	Заснування	Члени підписують засновницький договір та Статут, попередньо затверджені уповноваженими ними органами та обирають посадових осіб угруповання.
	Реєстрація	Порядок реєстрації перед статутним органом в державі походження, за погодженням з державою-членом.
	Публікація, інформація	Протягом 10 днів після остаточної реєстрації директор ініціює публікацію в Офіційному журналі Європейського Союзу повідомлення про створення ЄОТС перед Комітетом регіонів. Крім того, вона інформує компетентні органи всіх зацікавлених держав-членів про реєстрацію, додаючи остаточні документи про реєстрацію.
ДІЯЛЬНІСТЬ	Врегулювання трудових відносин	Підбір персоналу
	Отримання ідентифікаційних даних	Потрібні ідентифікаційні номери (податковий номер, номер банківського рахунку тощо), необхідні для роботи.
	Проведення перших загальних зборів	Інші органи, комітети ЄОТС тощо. розвиток, прийняття ключових стратегічних та оперативних рішень першого періоду.

Як видно з таблиці, створення ЄОТС – це досить складний процес, який вимагає ретельного планування, глибокого знання законодавства та високого ступеня взаємної довіри між партнерами. Дуже важливо, перш ніж починати, уточнити наступні три питання:

(1) Чи існує взаємозв'язок між співпрацею та партнерами на рівні, який дозволяє і виправдовує створення спільної установи?

(2) Чи є створення ЄОТС найбільш підходящим для цілей співпраці?

(3) Чи готові партнери співфінансувати запуск нової установи в той час, коли доходи ще не очікуються?

Тільки за умови позитивної відповіді на ці три питання варто розпочати процес заснування. Важливо, щоб цілі були спочатку чіткими, щоб були зрозумілі загальні інтереси і щоб організація не була самоціллю. Якщо партнери погоджуються з цими цілями, то варто вивчити, яку модель співпраці можна використати для досягнення цих цілей. Існує багато форм (частково згаданих вище) ініціаторів, які можна використовувати для різних цілей.

Нарешті, засновники також повинні усвідомлювати, що запуск ЄОТС спричинить за собою витрати без отримання прибутку. Якщо ініціатори зобов'язані створити ЄОТС, розпочнеться ретельний підготовчий процес, в рамках якого будуть вивчені наступні фактори.

1.4.1. Фактори визначення європейського об'єднання територіального співробітництва

Існує багато факторів, які впливають на те, як врешті-решт ЄОТС налаштований і запускається. (На сьогодні цілі зрозумілі, і також зрозуміло, що ці цілі можна досягти за допомогою ЄОТС.)

Правове підґрунтя

Законодавство, що визначає організаційну структуру, повноваження та операції, повинно бути визначено в процесі заснування. Спершу слід згадати Регламент ЄС про ЄОТС, який є найбільш повним документом. Крім того, слід враховувати відповідне законодавство про ЄОТС держави, в якій має бути створена ЄОТС, та будь-яке законодавство, що впливає на

функціонування ЄОТС, зокрема галузеві закони, що стосуються досягнутих цілей.

Чинне Положення про ЄОТС не дозволяє створювати об'єднання, що розташоване в Україні, тому відповідне законодавство буде польським, словацьким, угорським чи румунським. Хоча перегляд Регламенту вимагає посилання на все відповідне законодавство в засновницькому договорі, влада цього не вимагає, оскільки це неможливо. Навіть коли ЄОТС створено, не потрібно переглядати все чинне законодавство, достатньо посилатися на ЄОТС та на його управління та правоздатність, оскільки це визначатиме умови експлуатації.

Крім того, необхідно, звичайно, враховувати відповідне законодавство України,³⁹ зокрема ЄОТС 43/2018. закон про ратифікацію Третього додаткового протоколу до Мадридської рамкової конвенції та правила щодо правоздатності та управління. Ці документи встановлюють законодавчу базу для роботи ЄОТС, яка має бути створена.

Членство в ЄОТС

Другий важливий фактор – членство. З одного боку, існують інші закони, які застосовуються до органів місцевого самоврядування та ін. , а з іншого – існують відмінності у їхніх фінансових та людських можливостях. Слід розробити членство таким чином, щоб склад учасників оптимальним для поставлених цілей і не шкодив працездатності. Досвід показує, що чим більше число ЄОТС і чим більше держав задіяно, тим складніший і триваліший процес створення та реєстрації. Це доцільно скоротити, щоб об'єднання було сформовано з якнайменше членів-засновників, а інших членів запрошують лише після остаточної реєстрації. У той же час, положення Статуту вже повинні бути розроблені таким чином, щоб забезпечити таке розширення, вже враховано в положеннях, що регулюють посади.

Три рівні функціональності ЄОТС:

ЄОТС як структура управління та розвитку включає три рівні завдань.

³⁹ ЗАКОН УКРАЇНИ. Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 43, ст.343)

Політичний рівень стосується процедур прийняття рішень в рамках ЄОТС, потенційних службовців та їх відносин.

Стратегічний рівень означає семінари для спільно налагодженої діяльності з розвитку. Ці семінари створюють та реалізують заплановані спільні проекти. Цей рівень, очевидно, не такий, як рівень прийняття рішень.

Адміністративний рівень – це рівень щоденної роботи ЄОТС. Адміністративним центром ЄОТС керує директор, але завдання центру чітко відокремлені від прийняття рішень і стратегічних завдань.

Організація ЄОТС повинна відображати ці три функції одночасно. Для цього доступні різні моделі.

☞ *Загальні збори (політичний рівень)*

Регламент ЄС не передбачає обов'язкових органів для ЄОТС, крім загальних зборів та директора. Загальні збори складаються з усіх членів. Кожному члену доцільно надати рівні права голосу, але можливі різні рішення (пропорційні кількості населення, пропорційні розміру внеску). (Дивіться нижче!)

Загальні збори може очолювати директор або президент. З точки зору відокремлення функцій прийняття рішень та виконавчої влади, Загальним зборам вигідніше обрати Президента для керівництва роботою загальних зборів, а директора по координації професійної роботи ЄОТС в якості керуючого. У випадку Europe region Tirol-Südtirol-Trentino ЄОТС та West Vlanderen-Dunkerque-Côte d'Opale ЄОТС голова, делегований кожним членом, також є директором групи та призначений генеральним секретарем Австрійсько-Італійської ЄОТС. Угорська практика розділяє дві функції, голова загальних зборів зазвичай суто політичний, а директор – суто професійний. Виняток є Banat-Triplex Confinium ЄОТС та ЄОТС Sajó-Rima.

Ситуація є унікальною в єдиному програмуванні ЄОТС Європейського Союзу, при Grande Région. Тут Голова чітко представляє асоціацію, тоді як директор керує виконанням транскордонної оперативної програми. Кількість та розмежування позицій очевидно також залежить від кількості організацій, членами якої є дана ЄОТС. Чим більша кількість членів, тим більше рівнів включено до структури управління (наприклад, крім Президента та Віце-президента, може бути

доцільним створити Бюро – навіть на основі регіонального представництва).

Для забезпечення інтересів членів слід використовувати один із таких методів прийняття рішень:

– *одноголосне рішення*: пропозиція стає остаточною, коли всі члени її затвердили (такий тип рішення може зберігатися для деяких конкретних типів справ);

– *паритетне рішення*: у цьому випадку пропозиція повинна бути схвалена окремо українськими та неукраїнськими членами (це варіант одностайного процесу прийняття рішень, коли голоси, які підтримують українські та іноземні члени, вимагаються окремо, тобто жодна сторона не може приймати рішення без підтримки іншої);

– *голосування кваліфікованою більшістю голосів*: у цьому випадку кожне рішення може бути прив'язане до певної пропорції (подібно до законодавчих процедур);

– *прийняття рішень простою більшістю голосів*, коли голос Голови є вирішальним у випадку нерівності (це рішення пришвидшує прийняття рішень, але є найменш корисним для довгострокової співпраці).

☞ *Голова (політичний рівень)*

– Загальні збори є обов'язковим органом, що складається з представників членів. Якщо члени вирішили створити президентську посаду, вони можуть обрати один із наступних рішень для балансу.

– *позиція співголови*: інша сторона надає заступника голови чи співголову

– *принцип ротації*: протягом визначеного періоду один з представників однієї сторони виступає одноосібно головою і після закінчення мандату переходить до іншої, з іншої сторони кордону (принцип ротації може поєднуватися з посадою співголови).

Засновники можуть, звичайно, також вирішити, що обраний лідер, що проживає на місці, повинен продовжувати виконувати президентські функції, що може бути корисним для правової системи держави (це стосується ЄОТС, що базуються в Arrabona і Banat-Triplex Confinium, засновані в м. Морагалом).

Однак це рішення може послабити прихильність транскордонного партнера.

☞ Директор (адміністративний рівень)

Обов'язковим є призначення директора відповідно до Регламенту про ЄОТС. Директор представляє ЄОТС і діє від його імені. Директор також може мати заступників у кожній державі-члені, але це також матиме фінансові наслідки.

Директор є керівником ЄОТС, який несе відповідальність за підготовку та виконання рішень загальних зборів та представляє ЄОТС стосовно зовнішніх офіційних органів. У цьому контексті настійно рекомендується знати офіційну мову обох держав та прикордонного регіону.

☞ секретаріат (адміністративний рівень)

Роботі директора допомагає секретаріат ЄОТС. Важливо, щоб і Директор, і Секретаріат, або обидва гарантували двомовність ЄОТС. Добре знання англійської мови також є основною вимогою.

Завдання, пов'язані з організацією роботи, можуть виконувати члени:

- створення власної дирекції / секретаріату ЄОТС, де співробітники обох сторін можуть працювати разом;
- в межах своїх власних установ (урядів-членів) шляхом розширення обов'язків деяких працівників; або
- можуть передати ці завдання зовнішній організації або компанії.

☞ Комітети (стратегічний рівень)

Чим ширше предмет ЄОТС (тобто чим різноманітніші його цілі), тим розумнішим є створення професійних комітетів для підготовки рішень. Професійні комітети, з одного боку, допомагають загальним зборам приймати рішення, проводячи професійну підготовку, а з іншого – дозволяють професіоналам кожного члена брати участь у роботі з розробки ЄОТС.

Тематика кожного комітету визначається цілями ЄОТС. У цьому контексті комітети створюватимуться насамперед у галузі потенційних «загальних» муніципальних державних служб, але існує також можливість створення таких органів. Однак включення комітетів за назвою до статуту не рекомендується, оскільки їх створення та діяльність відтепер можуть вважатися обов'язковими для ЄОТС. Однак може призвести до розпуску деяких комітетів, а інших до утворення. У установчих документах достатньо встановити можливість

створення комітетів, а також правила процедури та компетенції всередині організації.

☞ Наглядний Комітет (політичний рівень)

Діяльність ЄОТС зазвичай передбачає створення Наглядової ради або подібного органу, як того вимагає закон. Під час її роботи слід враховувати відповідні правила рідної держави, але також доцільно було б надати українському партнеру місце в його членстві.

1.4.2. Адміністративні питання, пов'язані із заснуванням європейського об'єднання територіального співробітництва

Рішення про найменування ЄОТС

Спочатку це може не здатися актуальним, хоча назва ЄОТС є важливим питанням. Це буде бренд співпраці, який повинен виражати згоду всіх членів-засновників, а не порушувати почуття, при цьому легко ідентифікуватися.

ЄОТС, створені досі в галузі розвитку кордонів, дотримувалися різної практики у виборі назви. Загальним є посилення на географічну назву регіону від імені ЄОТС. Це рішення обрали, наприклад Eurodistrict Saar-Moselle, Rába-Duna-Vág або ЄОТС в Lille-Kortrijk-Tourna. У випадку Ister-Granum застосували стародавнє найменування Дунаю та середньовічно латинське найменування Гарам, проявляючи загальний європейський дух.

Також відомі приклади того, що ЄОТС якимось представляє власну місію від свого імені. Pons Danubii, що базується в Північному Комаромі, відноситься до духовних мостів, які потрібно будувати на Дунаї; Європейські ворота, що базуються в Ньюрадони, бачать потенціал для розвитку в європейському дусі співробітництва в неблаготворних прикордонних регіонах, подібно до Європейської ЄОТС загального майбутнього будівництва в Пуштаоттлак.

Третій тип практики – використання аббревіатур (ArchiMed, UTTS, EUKN), які дозволяють не переводити назву ЄОТС на офіційну мову кожної держави-члена, але сама аббревіатура все ж відображає деяку мовну версію.

Вибір імені повинен враховувати чутливість сусідніх народів та вибрати ім'я, яке передає позитивне послання всім зацікавленим етнічним групам.

Рішення про членський внесок

Створені до цього часу ЄОТС встановлювали різні рівні членських внесків. *Внески за чисельність населення:* Кожен член сплачує членський внесок залежно від кількості населення, яке він представляє. Членський внесок для ЄОТС «Ister-Granum» становить 20 HUF на жителя, для EGTS Pons Danubii-0,5 EUR.

Паритетний внесок: партнери з двох відповідних держав-членів вносять рівномірний внесок у щорічний бюджет. Що стосується ЄОТС Лілль-Кортрейк-Турнай, французькі та бельгійські юридичні особи вносять від 50% до 50% річного бюджету, встановленого Загальними зборами, сума якого розподіляється на основі внутрішньої ставки. Це означає, що члени кожної держави можуть застосовувати додаткові моделі розподілу тягарів між собою. Наприклад, у випадку з ЄОТС Страсбург-Ортенану, наприклад, витрати розподіляються порівну між німецькою та французькою сторонами, але кожна сторона розподіляє їх пропорційно між своїми членами.

Рівний внесок: Усі зацікавлені члени сплачують однаковий членський внесок. Що стосується ЄОТС «Галичина-Норте» в Португалії, його члени вносять рівномірну суму до погодженого річного бюджету. Кожен член Zasnnet ЄОТС сплачує членський внесок у розмірі 40 000 Євро/рік.

Комбіноване рішення: заздалегідь не визначений членський внесок, він завжди підлаштовується під вимоги даного р. (наприклад, проекти). Що стосується ЄОТС Amphictyony, Загальні збори визначає спосіб сплати членського внеску щороку.

1.4.3. Підготовка установчих документів європейського об'єднання територіального співробітництва

Якщо держави-кандидати вирішили створити ЄОТС, необхідно подати такі документи:

- засновницький договір ЄОТС: офіційною мовою кожного члена;
- статут про ЄОТС: офіційною мовою кожного члена;
- запит на публікацію та повідомлення в Офіційному журналі Європейського Союзу: англійська мова;

– резолюції загальних зборів відповідних членів та пов'язані з ними пропозиції щодо створення ЄОТС, офіційною мовою членів на їх офіційній мові та на державній мові їхньої держави.

На додаток до вищезазначеного також повинні бути підготовлені документи, необхідні органам кожної держави-члена (наприклад, загальні збори, заява про затвердження, заява на податковий номер тощо).

Два найважливіші документи – засновницька угода та статут. Поправка 2013 р. до Регламенту ЄС також створила більш чітку ситуацію в цьому відношенні, усунувши зміст дублювання двох установчих документів, що зробило складання засновницької угоди та статуту складним та заплутаним. Новий Регламент чітко розмежовує те, що має бути включене в одне та інше в установчому документі. Тим самим Конвенція стала статутом, в той час як Статут став більш регуляторним документом. Схвалення видаються компетентними органами відповідно до Конвенції. У той же час обидва тексти повинні гармонізувати один з одним і утворювати цілісне ціле, оскільки згідно з новими правилами схвалення може бути відмовлено, навіть якщо існує конфлікт між засновницька угодою та Статутом. Тому дане формулювання вимагає ретельної роботи.

Таблиця № 5: Обов'язковий зміст засновницької угоди та статуту

засновницька угода	Статут
Назва об'єднання та його штаб-квартира згідно установчого документа	Положення, що регулюють функціонування та повноваження органів об'єднання та кількість представників членів у відповідних органах
Галузь, в якій ЄОТС може виконувати свої завдання (необов'язково для міжрегіональних мережевих ЄОТС та	Процедури прийняття рішень групи

засновницька угода	Статут
організацій управління програмами)	
Мета та завдання об'єднання	Робоча мова або робочі мови об'єднання
Тривалість дії ЄОТС та умови її розпуску (деякі держави-члени ЄС, наприклад, Італія, не дозволяють утворити ЄОТС на невизначений термін)	Домовленості щодо функціонування об'єднання
Список членів об'єднання	Процедури, що стосуються управління справами персоналу об'єднання та процедури прийому
Перелік органів об'єднання та їх повноваження	Правила про фінансовий внесок членів
Чинне законодавство ЄС щодо тлумачення та імплементації Конвенції та застосовуване національне законодавство в державі-члені, де знаходиться штаб-квартира ЄОТС згідно з її установчим документом	Правила бухгалтерського обліку та фінансів, що застосовуються до його членів
Чинне законодавство ЄС та діюче національне законодавство держави-члена, в якій розташовані органи об'єднання	Призначення незалежного зовнішнього аудитора (якщо цього вимагає національне законодавство) для аудиту фінансової звітності об'єднання

Засновницька угода	Статут
<p>В даному випадку, домовленості щодо участі членів з третіх держав чи ОСТ, в тому числі визначення застосовуваного законодавства, якщо об'єднання виконує завдання в третіх державах чи ОСТ</p>	<p>Процедури внесення змін до його статутів</p>
<p>Чинне законодавство ЄС та національне законодавство, що безпосередньо застосовуються до діяльності, здійснюваної групою у рамках завдань, визначених засновницьким договором</p>	
<p>Правила, що застосовуються до персоналу об'єднання та принципи, що регулюють порядок управління персоналом та процедури набору персоналу</p>	
<p>Механізм відповідальності об'єднання та його членів</p>	
<p>Відповідні механізми взаємного визнання, включаючи відповідні механізми фінансового контролю за</p>	

засновницька угода	Статут
управлінням державними коштами	
Процедури прийняття Статуту та внесення змін до Конвенції	

CESCI в 12-й раз надаватиме експертну допомогу у створенні ЄОТС. Досвід показав, що варто обговорити деталі угоди та статуту для кожного з членів, що склалися, окремо, спираючись на приклади існуючих ЄОТС, а також довідковий документ для сприяння цьому. Це спосіб розробки структури та процедур, які найкраще відповідають інтересам членів та цілям ЄОТС. Важливо, що крім вищезазначених обов'язкових змістових елементів, немає необхідності включати додаткові теми до угоди та статуту;

1.4.4. Процес заснування європейського об'єднання територіального співробітництва

Якщо така угода буде досягнута, майбутні члени проекту повинні розробити текст проекту Конвенції та Конституції та перекласти її на офіційну мову кожного з зацікавлених членів. Доцільно також позначити довідкову мову (зазвичай англійську), на основі якої можна забезпечити оригінальну формальність текстів (через помилки перекладу).

Ці два документи мають бути прийняті органами, які приймають рішення, на підставі яких вони беруть на себе обов'язок прийому участі в ЄОТС разом із своїми правами та обов'язками. Наступні кроки:

– *Подання заявки на затвердження:* Кожен учасник подає індивідуальну заяву до національного органу затвердження, визначеного чинним законодавством, вимагаючи затвердження від органу участі у запропонованій ЄОТС.

– *Процес затвердження:* компетентний орган очікує трьох типів реакції: або взагалі немає відповіді, і в цьому випадку затвердження автоматично набирає чинності протягом 6 місяців (мовчазне схвалення); або видати наказ про

затвердження; або (якщо він знайде роз'яснення або уточнення в засновницького договору), пропонує зміни.

– Доопрацювання установчих документів: члени-засновники на основі офіційного зворотного зв'язку вносять зміни та доопрацьовують текст засновницького договору та Статуту та подають їх органам, що затверджують, для остаточного затвердження.

– *Урочисте засідання при заснуванні*: Після того, як усі члени-засновники отримали офіційне схвалення на присутність, може бути проведено вступне засідання, на якому остаточний текст двох документів затверджується членами та обираються посадові особи організації. Відтепер ЄОТС на офіційних форумах представлятиме директор, обраний на установчих зборах.

– *Реєстрація*: директор подає заявку на реєстрацію ЄОТС в органах місцевого самоврядування разом з документами про реєстрацію та затвердженнями.

– *Інформація*: директор інформує органи затвердження відповідних держав-членів та Комітет регіонів про факт реєстрації після остаточної реєстрації.

– *Публікація*: комітет регіонів ініціює публікацію повідомлення про створення ЄОТС в Офіційному журналі Європейського Союзу.

У списку також видно, що це не короткий процес. Попередній досвід – від 3-4-х місяців до 3-4-х років фундаментальних процесів. Поправка 2013 р. мала на меті скоротити тривалу адміністративну процедуру шляхом надання обов'язкової відповіді протягом півроку. Однак цей процес переривається щоразу, коли орган надсилає будь-яку відповідь на подання, якщо тільки кандидат-адресат також не відповідь протягом 10 днів.

Найважливішим завданням цього періоду є підтримка інтересу та відданості членів-засновників. У будь-якому випадку ініціатори повинні активно керувати процесами, тим самим скорочуючи тривалість процесу. Таким чином забезпечується, щоб цілі, які вважалися актуальними і в будь-якому випадку були досягнуті на ранній стадії, залишаються важливими і що зареєстрована ЄОТС може почати працювати з потрібним імпульсом.

1.5. Приклад застосування Регламенту Європейського Союзу стосовно європейського об'єднання територіального співробітництва в Угорщині

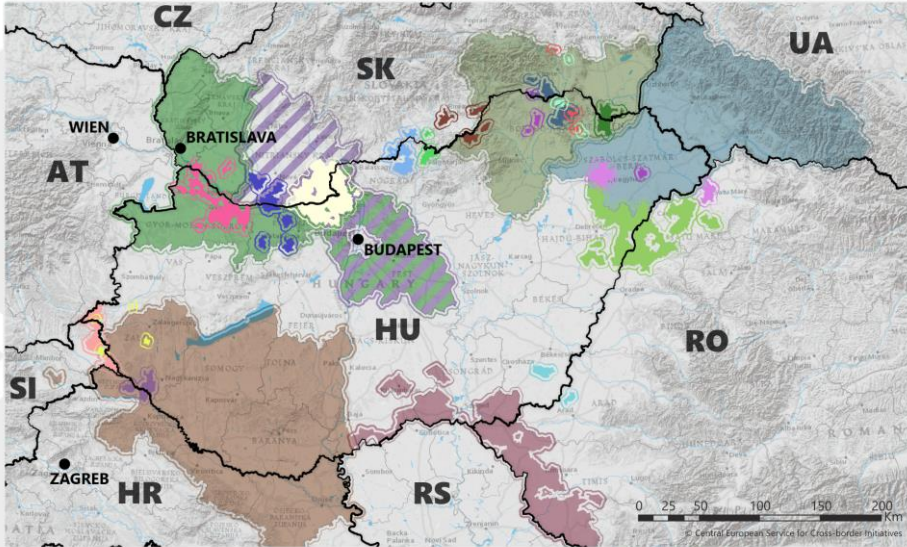
1.5.1. Правове підґрунтя застосування Регламенту Європейського Союзу щодо європейського об'єднання територіального співробітництва в Угорщині

Угорщина застосовує тривалий час інструмент ЄОТС. Це може бути підтверджено як кількісними, так і якісними показниками. З одного боку, 24 зареєстрованих до цього часу в Європі ЄОТС мають угорські члени (33,3%), а 21 мають штаб-квартиру в Угорщині (29,1%). Частково це пояснюється тим, що угорський уряд являється єдиним у Європейському Союзі, який надає професійну та фінансову підтримку діяльності відповідних об'єднань. (З моменту запуску Фонду ЄОТС у 2011 р. відповідальне міністерство розподілило загалом понад 3,5 млн. євро для внутрішніх ЄОТС.), забезпечує можливість обміну досвідом. Міністерство також організовує щорічні збори органів, що затверджують, для обміну досвідом роботи з органами інших європейських держав. Існує багато інших способів допомогти кластерам працювати, наприклад, з 2018 по 2020 рік. розвиток потенціалу ЄОТС у масштабі більшого проекту ЄС та підтримка їх діяльності з розробки проектів.

Карта №1: Прикордонні ЄОТС з участю Угорщини 40



EGTCs along the Hungarian borders



HU-SK BORDER

- ABAÚJ-ABAÚJBAN EGTC
- Arrabona EGTC
- BODROGKŐZI EGTC
- Ister-Granum EGTC
- Ipoly-völgye EGTC
- Novohrad – Nógrád EGTC
- Pans-Danubii EGTC
- PONTIBUS EGTC
- Rába-Danube-Váh EGTC

- Sajó - Rima/Slaná - Rimava EGTC
- Svinka EGTC
- Torysa EGTC
- Ung-Tisza-Túr-Sajó EGTC
- Via Carpatia EGTC

HU - UA BORDER

- Tisza EGTC

HU-RO BORDER

- Banat-Triplex Confinium EGTC
- European Border Cities EGTC
- European Common Future Building EGTC
- Gate to Europe EGTC

HU - HR - SI BORDER

- MASH EGTC
- Mura Region EGTC
- MURABA EGTC
- Pannon EGTC

40 Крім прикордонних ЄОТС, Угорщина також бере участь у мережевому угрупованні СЕТС, але це не зазначено у вищенаведеній карті.

ЄОТС з участю Угорщини до 2019 р. подали заявки на суму майже 40 мільйонів євро, залучили майже 400 місцевих та регіональних органів влади до транскордонного співробітництва та залучили в загальному п'ятсот співробітників.

Перша ЄОТС, яка знаходиться поза межами членства ЄС (ЄОТС «Тиса») була створена за участю Угорщини; інша група координує роботу першого транскордонного геопарку, визнаного UNESCO, два ЄОТС керують малим проектним фондом Словаччини-Угорщини INTERREG V-A, а ЄОТС Ister-Granum – перша група, яка здійснює інвестиції в інфраструктуру через кордон від імені одного з муніципалітетів-членів.

На сьогодні прийнято два закони щодо виконання Регламенту в Угорщині, їх створення було приурочене до створення Регламенту та внесення змін до нього. Це: *Закон XCIX 2007 р. про Європейське об'єднання територіального співробітництва* (далі – Закон),⁴¹ та *LXXV 2014 р. про Європейську територіальну асоціацію*, прийняту (та скасовану) після внесення змін до Регламенту (далі: Новий закон).⁴²

Зміст угорського регламенту про ЄОТС багато в чому визначався тим, що деякі елементи Регламенту є обов'язковими для держав-членів, тому вони не потребують внутрішнього регулювання, а з іншого боку, під час підготовки регламенту виникли такі вимоги:

- швидке, юридично правильне заснування;
- правова визначеність, що впливає на весь час діяльності;
- положення, які допомагають організації розвиватися;
- мінімізація можливості політичного втручання.

Вищезазначені нормативно-правові акти, видані на основі вищезазначених аспектів, були структуровані відповідно до змісту чинних версій Регламенту ЄС та адекватно регламентовані з точки зору процедурних строків та положень про контроль. Особливий акцент повинен бути зроблений на

⁴¹ Закон був прийнятий парламентом в день його засідання 25 червня 2007 року. Дата публікації: 9 липня 2007 року, дата набрання чинності: 1 серпня 2007 року. Закон було скасовано §36 Закону LXXV від 2014 р. з 20 грудня 2014 року.

⁴² Опубліковано 5 грудня 2014 року, набув чинності 20 грудня 2014 року.

судовому перегляді у першому регламенті, який на рівні ЄС виявився зразковим: якщо суд не прийняв рішення про подану заяву про ЄОТС у встановлений термін, зміст заяви було автоматично прийнято законом.

Зміст двох законів буде вивчений окремо з метою наступних поправок.

Закон ХСІХ 2007 р. про Європейське об'єднання територіального співробітництва (Закон)

☞ Територіальна, персональна чинність

Територіальна сфера застосовується до реєстрації ЄОТС, з угорською штаб-квартирою та участі члена ЄОТС, який із закордонною штаб-квартирою згідно угорського законодавства. Особиста чинність (тобто, коло тих, хто має право приєднатися до ЄОТС) відповідає формулюванню Регламенту, з тією різницею, що хоча ЄОТС по суті мають статус публічного права, угорська ЄОТС має правовий статус приватного права, переплітається з елементами публічного права.

☞ Відповідальність

Відповідно до положень угорських органів місцевого самоврядування, відповідальність угорського місцевого самоврядування, асоціації місцевих органів влади та бюджетного органу місцевого самоврядування в ЄОТС не може перевищувати їх фінансовий внесок (обмежена відповідальність), тобто вищезазначені типи угорських кандидатів можуть брати участь лише в будь-якій ЄОТС.

☞ Основоположні документи

Основними документами організації є Конвенція та Статут зі змістом, необхідним Регламентом.

☞ Заснування

ЄОТС може бути створена на добровільних засадах її членами. Функціонування організації, що створюється, є відносно широкою, наприклад, це може бути організація управління програмами, що використовує кошти ЄС (див. Управляючий Орган), або може працювати як проектна компанія, використовуючи виключні внутрішні ресурси.

Створена за угорським законодавством ЄОТС – це господарська організація за цивільним законодавством, яка може бути віднесена до громадсько-корисних організацій відразу після її створення (це правило згодом було посилено).

ЄОТС було створено із залученням різних типів органів влади на етапі затвердження та реєстрації. Міністерством державного управління та юстиції (КІМ) було призначено як орган затвердження, а Столичний загальний суд – орган, відповідальний за реєстрацію. Середній процес затвердження становить 15-30 днів, тоді як процес реєстрації займає 15 + 8 днів (завершується з юридичною дією). ЄОТС набула правосуб'єктності в день остаточної реєстрації та почала діяти.⁴³ Процес реєстрації являється безкоштовним.

☞ Органи, організації

Органами, які повинні бути обрані ЄОТС, є **загальні збори та директор**, але можуть бути створені й інші **органи**, навіть допоміжні **організації**, що діють під впливом більшості (визначальних) ЄОТС.

☞ Правонаступництво

Положення не вимагає автоматичного припинення законного попередника ЄОТС. Практичним прикладом є існуючий Єврорегіон, члени якого створили ЄОТС, але після його створення Єврорегіон продовжував діяти в тій же організаційній формі та змісті (див. Справу з угорсько-словацьким ЄОТС Sajó-Rima та Єврорегіоном Sajó-Rima). Звичайно, ці дві організації, що перекриваються, мають співіснувати, якщо їх існування обґрунтовано окремо або спільною роботою.

☞ Економіка

Члени ЄОТС домовляються про відносини по майну та власності. Дана ЄОТС здійснює власну економічну діяльність у напрямку досягнення мети, визначеної Конвенцією, а також може здійснювати підприємницьку діяльність відповідно до своїх Статутів, що сприяють конкурентоспроможності регіону, не загрожуючи досягнутим цілям.

☞ Нагляд, економіка

ЄОТС як юридична особа підлягає нагляду прокурора, а Державна аудиторська служба має повноваження контролювати її фінансове управління. Якщо використовуються ресурси Співтовариства, моніторинг проводиться Генеральним управлінням аудиту європейської допомоги (EUTAF). Інші органи (наприклад, NAV-Національна

⁴³ Про накази, видані Столичним Генеральним Судом, див: <http://www.fovarositorvenyszek.hu/europai-teruleti-tarsulasok>

Податкова та Митна Служба) також мають право контролювати діяльність ЄОТС.

☞ Процес припинення, дія припинення

Незважаючи на те, що ЄОТС може бути припинено з ряду причин, у всіх випадках звичайно, що він припиняється без правонаступника, лише у формі ліквідації (за винятком неплатоспроможності, за якою супроводжує банкрутство). Ймовірною причиною припинення є мінімізація ризиків для безпеки, пов'язаних із використанням коштів Співтовариства, та уточнення відповідальності за спільні проекти.

Перегляд закону про Угорський ЄОТС

Початок процесу перегляду Регламенту 2011 р. обов'язково тягнув за собою перегляд Угорського закону про ЄОТС.

Цей огляд здійснювався Міністерством державного управління та юстиції (КІМ), яке займалося законодавчим процесом ЄОТС. На прохання КІМ в огляді було залучено кілька експертних робочих груп, включаючи робочу групу представників ЄОТС, а також робочу групу представників міністерств, Столичного Суду, Управління Національної ради юстиції (ОІТН) та CЕССІ.

У липні 2010 р. для уряду було підготовлено інструктаж щодо поточної внутрішньої та міжнародної ситуації з ЄОТС. На основі цього інструктажу уряд ініціював координацію на рівні уряду та перегляду відповідних законодавчих актів, в результаті яких відбулися такі основні законодавчі зміни: **44**

- *назва* – назва «Європейське об'єднання територіального співробітництва» в Угорщині змінилася на «Європейська територіальна асоціація»;
- *орган затвердження* – замість Столичного Суду став орган (міністерство), призначений Урядом відповідною постановою;
- *дерегуляція* – положення, які вже містяться в інших нормативно-правових актах, були вилучені із закону (наприклад, адміністративний термін, зміст заяви);
- *реєстр* – в інтересах суспільства погоджені ЄОТС-и та їх зареєстровані дані стали публічними (і в Інтернеті);

44 Див. Закон СХХVІ від 2010 р. Про державні управління міста та округу та внесення змін до Закону про створення державних і повітових управлінь та територіальної інтеграції.

- *відмова від погодження* – з конституційної точки зору було перелічено по пунктах причини для відмови в погодженні;
- *господарська діяльність* – положення про господарську діяльність були уточнені таким чином, що ЄОТС може (координувати)? лише підприємницьку діяльність, яка сприяє розвитку конкурентоспроможності;
- *набуття суспільної користі* – ЄОТС отримує право на статус суспільно корисного щонайменше через 2 роки після заснування за умови, що його робота та діяльність відповідають іншим умовам, встановленим окремим законом;
- *вилучення строку доповнення, вираженого в днях* – у разі неповної заяви про реєстрацію суд закликав заявника виправити недолік лише встановивши «розумний термін»;**45**
- *вимога прокурора* – у разі порушення Положення чи Закону Столичний суд на підставі вимоги прокурора видаляє ЄОТС з реєстру.

Загалом, поправка до Закону уточнила попереднє регулювання щодо кількох моментів, усуваючи труднощі та недоліки, зазначені практикою.

Закон LXXV від 2014 р. (Новий Закон)⁴⁶

Після обов'язкового перегляду було розроблено та згодом прийнято часткове внесення змін до Регламенту,**47** що внесло значні послаблення в декілька пунктів регулювання.⁴⁸ Поновлення Регламенту спричинило внесення змін до національного законодавства про ЄОТС, але в той час як держави-члени, як і Регламент, мали тенденцію до прийняття лише часткових змін, що включають їх у попередні регламенти, в Угорщині було прийнято абсолютно нове законодавство про ЄОТС.**49**

⁴⁵ Закон CLXXXI 2011 р. в Судовому реєстрі цивільних організацій та суміжних процедур (розділ 120 (1) – (2))

⁴⁶ Опубліковано 5 грудня 2014 року, набуває чинності 20 грудня 2014 року.

⁴⁷ Див. The Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings

⁴⁸ Дата набрання чинності: день після публікації, чинний з 22 червня 2014 року.

⁴⁹ Закон LXXV 2014 р. про Європейську територіальну асоціацію.

Новим законом загалом внесено наступні зміни:

- спрощена процедура затвердження та реєстрації;
- роль діючих органів взяв на себе один орган (міністерство), процедури були впорядковані;
- розширено коло предметів відповідно до соціальних потреб та економічних процесів;
- посилено наглядові повноваження цього органу, тим самим забезпечується більш сильна реакція на роботу ЄОТС, які не функціонували тривалий час;
- уточнено повноваження щодо нагляду та контролю та умови припинення;
- сільськогосподарська діяльність стала більш помітною;
- процедурні норми були вилучені з тексту закону, що робить його більш стислим та зрозумілим.

☞ Членство

Кількість осіб було збільшено відповідно до поправок до Регламенту, концепція була перейнята угорським регулюванням без будь-яких змін.

☞ Діяльність

Новий Закон підкреслює, що ЄОТС – це неприбуткова організація, яка не може бути створена насамперед для здійснення економічної діяльності, і додала, як новий елемент, що **ділова діяльність, що сприяє конкурентоспроможності, може здійснюватися лише в зоні ЄОТС (галузь діяльності)**, без ризику для реалізації цілей. Про важливість тексту, що стосується економічної діяльності, свідчить той факт, що він був включений до загальних положень Нового Закону зі своєї частини, що стосується бізнесу.

Закон продовжував дозволяти ЄОТС набувати статусу суспільно вигідного підприємства за умови, що він працює відповідно до діючих норм цивільного законодавства.

☞ Відповідальність

Неодноразово наголошувалося, що відповідно до правил місцевого самоврядування Угорщини – **в ЄОТС відповідальність угорського місцевого самоврядування, асоціації місцевих органів влади та бюджетного органу місцевого самоврядування не може перевищувати розмір їх фінансового внеску.** У цьому контексті органи держав-членів

можуть вимагати від ЄОТС як організації надання належного страхування та фінансової безпеки.

Послідовне наполягання нового Закону про обмежену відповідальність цих типів муніципалітетів не випадково. Основним обов'язком угорського місцевого самоврядування є забезпечення фінансового покриття своїх обов'язкових завдань. Будь-яке інше залучення (наприклад, добровільне членство в ЄОТС) повинно здійснюватися лише без загрози основним обов'язкам. Неважко помітити непередбачувані наслідки для муніципалітету який несе необмежену відповідальність за членство в ЄОТС чи інше співробітництво, оскільки відповідно до національних норм місцева влада

– за його збитковий бізнес завжди несе відповідальність власна організація, а центральний бюджет не несе відповідальності за свої зобов'язання;

– можливе укладання операції, що генерує заборгованість, за певних винятків (наприклад, власний внесок внеску ЄС, ліквідна позика) лише за попереднім погодженням уряду, так що боргове зобов'язання, що впливає з вашого боргу, не може перевищувати половини вашого доходу щорічно.

☞ Заснування

Чинні два основні нормативно-правові акти процесу затвердження та реєстрації – це Новий закон та Постанова Уряду від 2017 року, що містять детальні правила.⁵⁰

В угорській назві новостворених ЄОТС використовується термін «Європейська територіальна асоціація» або, у випадку обмеженої відповідальності члена Європейської територіальної асоціації, термін «Обмежена відповідальність» від імені Європейської територіальної асоціації. Як полегшення, ЄОТС, зареєстровані в Угорщині, можуть продовжувати включати назву «Європейське об'єднання територіального співробітництва» до набрання чинності законом.

Новим елементом засновника є те, що Закон передав міністру закордонних справ повноваження щодо прийняття рішень щодо процедури реєстрації від колишнього Столичного

⁵⁰ Постанова уряду 485/2017. (XII. 29.) «Про детальні правила процедури затвердження та реєстрації стосовно Європейського територіального об'єднання».

Суду. По суті, і процедура затвердження, і процедура реєстрації були передані Органу – Міністерству закордонних справ. Наразі двоступенева процедура була скасована, що спрощує створення законодавчих і електронних програм та контролю за їхньою роботою.

Поряд із зазначеними вище змінами, реєстр ЄОТС та управління змінами даних були передані до нового органу. Документи, зареєстровані та зберігаються Столичним судом, повинні бути передані новій Адміністрації з дня набрання чинності новим законом.

☞ Економіка

Згідно нового правила, ЄОТС повинні, за значенням угорського Закону про бухгалтерський облік, як «інший суб'єкт господарювання» подавати свої річні звіти протягом 60 днів замість 150 днів з дати балансу звітного року (31 грудня), а також публікувати свій звіт і, якщо це застосовується, свій звіт про неприбуткові заявки для визначаючого органу. З цією зміною ЄОТС були звільнені від публікації в Угорському офіційному віснику і в той же час виконали свої зобов'язання щодо депонування та розкриття інформації.

☞ Нагляд, перевірка

Новим елементом закону є те, що законність діяльності ЄОТС контролюється Органом, який також займається затвердженням та реєстрацією відповідно до пояснювальної записки щодо спрощення процедури. Юридичне підґрунтя зміни полягає в тому, що, коли реєстрація є компетенцією міністрів, відповідний міністр здійснює юридичний контроль за діяльністю і, зрештою, правом подавати позов, тому юридичний нагляд прокуратури за ЄОТС є застарілим.

Якщо орган виявить будь-яку дію чи діяльність, яка суперечить установчому договору чи статуту, офіційно або за повідомленням іншої організації, вона вимагає від ЄОТС відновити її законність (та правильним буде зробити відповідну пропозицію щодо цього), а якщо ЄОТС не виконує дані поправки, вжити заходів щодо припинення діяльності даної групи.

Державна служба аудиту стала замість Державної аудиторської служби органом контролю законності управління ЄОТС. Ревізійний орган може не тільки коли йому стане відомо про порушення закону, але і про управління документами, які порушують основні документи, закликати ЄОТС припинити

незаконну діяльність, або заборонити проведення такої діяльності, або ж виключним заходом може ініціювати початок процедури припинення у відповідному органі (в такому випадку раніше голова Державного Казначейства звертався до прокурора для започаткування судової справи по припиненню діяльності). Вищий орган члена ЄОТС також отримав право вимагати припинення, на вимогу Органу, який може припинити членство угорських члена (членів) відповідно до закону та повідомити про це нерезидентний орган реєстрації ЄОТС.

Членство припиняється після набрання чинності припинення постанови про припинення.

☞ Припинення

Новий угорський Закон про ЄОТС розмежовує термін дію припинення та процесом припинення діяльності ЄОТС. Випадки та засоби припинення зазначені в Конвенції про ЄОТС. Орган, відповідальний за затвердження та реєстрацію, має право ініціювати припинення з власної ініціативи або на підставі вищезазначених заявок.

Припинення може тривати і без правонаступництва. Столичним Генеральним судом законом призначено вести провадження припинення та ліквідації на тій підставі, що орган, який займається процедурами затвердження та реєстрації, не може вести судові спори. Орган реєструє факт процедури ліквідації/припинення в реєстрі ЄОТС.

З введенням нового закону угорське регулювання все ще залишається першорядним у забезпеченні того, щоб терміни затвердження та реєстрації могли бути належним чином відстежуються та можуть бути закриті у разі їх неповноти – може тривати за набагато коротший, ніж у шестимісячний процедурний термін, встановлений Регламентом ЄС про ЄОТС. Основна причина цього полягає в тому, що засновники ЄОТС можуть звернутися до представників угорської влади перед проведенням офіційної процедури для узгодження змісту заявок.

РОЗДІЛ II

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ ДЛЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ: ПОТОЧНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

2.1. Права та компетенція місцевих і регіональних органів публічної влади та їх повноваження брати участь у міжнародному співробітництві

Розгляд означеної тематики потребує, перш за все, розуміння поняття «міжнародне співробітництво», адже саме співробітництво між місцевими і регіональними органами публічної влади України із подібними органами Угорщини та інших європейських країн є предметом розгляду у межах даної дослідницької роботи. Встановлення міжнародного співробітництва є першочерговим завданням їхньої практичної діяльності в форматі європейських об'єднань територіального співробітництва (далі – ЄОТС).

Не викликає сумніву, що міжнародне співробітництво становить невід'ємну складову сучасних відносин між державами незалежно від їхнього політичного, економічного і соціально-культурного устрою та є принциповою засадою підтримки міжнародного миру, безпеки та розвитку. Саме ідея запровадження та підтримки широкого міжнародного співробітництва в різних галузях суспільних відносин спонукала створення міжнародних організацій на кшталт ООН, Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Організації економічного співробітництва та розвитку, Світової організації торгівлі, ін., а також і регіонального наддержавного утворення – Європейський Союз. Положення про міжнародне співробітництво є одним із основоположних у системі норм статутів та установчих договорів цих міжнародно-правових інституцій.

Універсальна значущість міжнародного співробітництва визнана у просторі міжнародного права як його принцип, про що свідчить Декларація про принципи міжнародного права, які стосуються дружніх відносин і

співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй 1970 р. **51**, а також і Декларація принципів, якими держави-учасники керуватимуться у взаємних відносинах, яку проголошує Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі (нині – ОБСЄ) 1975 р. **52**. Принцип міжнародного співробітництва йде поряд з принципами суверенної рівноправності держав; незастосування сили та погрози силою; непорушності кордонів; територіальної цілісності держав; мирного врегулювання спорів; невтручання у внутрішні справи держав; поваги прав людини і основоположних свобод, включаючи свободу думки, совісті, релігії і переконань; сумлінне виконання зобов'язань по міжнародному праву, ін.

Тож, міжнародне співробітництво в контексті міжнародного права є обов'язковим принципом взаємин між різними його суб'єктами – суверенними державами, незалежно від їхніх політичних, економічних і соціальних систем, їхнього розміру, географічного положення та рівня економічного розвитку.

Засади, цілі та напрями міжнародного співробітництва ґрунтовно представлені у вищезазначеній Декларації принципів ОБСЄ 1975 р., де вказано, що держави мають прагнути, розвиваючи між собою співпрацю на засадах рівності, сприяти взаєморозумінню і довірі, дружнім і добросусідським відносинам між ними, міжнародному миру, безпеці і справедливості. Вони повинні прагнути у ході розвитку співпраці підвищувати добробут народів і сприяти втіленню в життя їх сподівань, використовуючи, зокрема, вигоди, що випливають із розширення взаємного ознайомлення та із прогресу і досягнень в економічній, науковій, технічній, соціальній, культурній та гуманітарній сферах. Держави мають робити відповідні кроки щодо створення сприятливих умов для того, щоби ці вигоди були доступними для всіх, враховувати інтереси всіх у скороченні відмінностей в рівнях

51 Декларація про принципи міжнародного права, які стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй (прийнята Резолюцією 2625 (XXV) Генеральної Асамблеї ООН від 24 жовтня 1970 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_569

52 Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі (м. Гельсінкі, 1 серпня 1975 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055

економічного розвитку і, зокрема, інтереси країн, що розвиваються у всьому світі.

У контексті теми даного дослідження варто наголосити, що вагома конструктивна риса цього міжнародно-правового акту в порівнянні з Декларацією ООН 1970 р. полягає в особливому наголосі на обов'язку держав підтвердити право та можливість урядів, установ, організацій і людей грати відповідну і позитивну роль у сприянні досягненню цілей співпраці між державами.

Україна у відповідності до норм і принципів міжнародного права у статті 18 свого Основного Закону – Конституції⁵³ закріпила, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки через підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства.

Нині наша держава є членом одразу декількох крупних загальносвітових і регіональних – європейських, організацій, а також співпрацює в рамках міжнародних договорів, наприклад, з Європейським Союзом. Поточна державна політика України відзначена євроінтеграційним пріоритетом, реалізація якого неможлива поза форматом співробітництва з європейськими міжнародними організаціями, інституціями та країнами.

Вочевидь, міжнародне співробітництво є одним із ключових напрямів діяльності Української держави, органів влади центрального, регіонального та місцевого рівнів, установ, організацій та громадських об'єднань. Воно відповідає інтересам і потребам громадян щодо конструктивного сталого розвитку в епоху потужних глобалізаційних процесів, нових перспективних можливостей та загальносвітових викликів.

Як відомо, правова доктрина та законодавство до системи місцевих органів публічної влади відносять органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади; останніми в Україні є місцеві державні адміністрації⁵⁴. Їхній

⁵³ Конституція України, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁵⁴ Крупчан О. Формування компетенції місцевих органів публічної влади шляхом делегування повноважень / О. Крупчан // Юридична Україна. – 2013. – № 7. – С. 14-19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2013_7_5

правовий статус визначений Конституцією України⁵⁵, законами «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵⁶ та «Про місцеві державні адміністрації»⁵⁷, іншими правовими актами.

Нормативне закріплення місцевих органів публічної влади в якості суб'єктів міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного, пов'язане з положеннями міжнародного договору Ради Європи – Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. (далі – Конвенція)⁵⁸ та трьох Протоколів до неї, що так само мають статус міжнародних договорів, які її доповнюють.

Характеризуючи статус Конвенції, перш за все, наголосимо, що у 1993 р. Україна у статусі держави-члена Ради Європи стала її учасницею відповідно до Постанови Верховної Ради України № 3384-XII⁵⁹. У подальшому наша держава ратифікувала наступні протоколи – у 2004 р. Додатковий протокол⁶⁰ та Протокол № 261, у 2012 р. – Протокол № 362 до Конвенції. Актом ратифікації цих міжнародних договорів

55 Конституція України, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР, ст. 5 Розділу I «Загальні засади»; ст. 118-119 Розділу VI Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади; ст. 140-146 Розділу IX «Місцеве самоврядування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

56 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

57 Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

58 Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (м. Мадрид, 21 травня 1980 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106

59 Постанова Верховної Ради України від 14 липня 1993 р. № 3384-XII «Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» від 14 липня 1993 р. № 3384-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-12>

60 Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (м. Страсбург, 9 листопада 1995 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_099

61 Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва (м. Страсбург, 5 травня 1998 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_520

62 Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) (м. Утрехт, 16 листопада 2009 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947

Україна погодилася визнати їх норми/положення юридично обов'язковими для імплементації в законодавство та практичну діяльність. Й вони стали частиною національного законодавства України, як це встановлено статтею 9 Конституції України. При цьому зауважимо, що доктрина права визначає пріоритет норм міжнародного права над національним.

У контексті розгляду питання про компетенцію органів публічної влади у сфері міжнародного співробітництва, безперечно, важливо орієнтуватися на зміст Конвенції та вищезазначених Протоколів. Звісно, вже з її назви зрозуміло, що вона врегульовувала основні аспекти міжнародного прикордонного співробітництва між суміжними територіями держав-членів Ради Європи, переслідуючи мету сприяти нівелюванню бар'єрів між державами, що на той час становили економічні, соціальні і культурні перешкоди для комплексного і раціонального розвитку прикордонних регіонів.

Наголосимо, що в статті 2 представлено визначення «транскордонного співробітництва», що використовується в цілях даної Конвенції. Так, згідно з правом Ради Європи «*транскордонне співробітництво*» означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох держав-учасниць Конвенції, та на укладення з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей.

Отже, цей міжнародно-правовий акт створює спільну правову базу для розвитку транскордонного співробітництва між місцевими та регіональними органами влади європейських країн, у т.ч. через інструмент укладення міждержавних угод щодо заохочення та реалізації ініціатив територіальних общин і властей, які стосуються їхньої компетенції. Такі угоди можуть охоплювати питання регіонального розвитку, охорони навколишнього природного середовища, вдосконалення державних та інших послуг тощо, а також і створення транскордонних асоціацій або консорціумів місцевих органів влади. З метою створення можливості для гнучкого підходу в питаннях впровадження змін у правовій та конституційній системах держав-членів Ради Європи, Конвенція пропонує цілий ряд типових угод, які дозволяють місцевим і регіональним органам влади та державам унормувати

транскордонне співробітництво в найбільш сприятливому контексті, який найкраще відповідатиме їхнім потребам.

Варто зауважити, що можливі угоди поділяються Конвенцією на дві категорії та мають відповідати типовому стандарту, притаманному договорам Ради Європи, про що йдеться в статті 3 Конвенції, Додатку 1 до Конвенції та в двох окремих спеціальних документах, що конкретизують такі стандарти⁶³. Це, зокрема: 1) типові/модельні міждержавні угоди про транскордонне співробітництво на регіональному та місцевому рівнях; 2) угоди, договори та статuti про основні принципи співробітництва, які можуть становити основу для транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади.

До першої категорії віднесено типові міждержавні угоди, що спрямовані регулювати низку наступних питань:

- сприяння транскордонному співробітництву;
- регіональні та / або місцеві транскордонні консультації;
- договірне (на контрактній основі) транскордонне співробітництво між місцевими органами влади;
- створення та функціонування органів транскордонного співробітництва між місцевими органами влади;
- міжрегіональна та / або міжмуніципальна економічна та соціальна співпраця;
- міждержавна співпраця в сфері просторового планування;
- міжрегіональне та / або міжмуніципальне транскордонне співробітництво у сфері просторового планування;
- створення та управління транскордонними парками, у т.ч. сільськими парками;

⁶³ Model inter-states Agreements on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (status as of 1 September 1999). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078b0a>; Outline Agreements, Statutes and Contracts on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (status as of 1 September 1999). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078b0b>

- прикордонне співробітництво у питаннях, що стосуються навчання протягом усього життя (*lifelong training*), інформації, працевлаштування та умов праці;
- сприяння транскордонному чи транснаціональному співробітництву між закладами шкільної освіти;
- транскордонне або міжтериторіальне співробітництво щодо використання земель на узбережжі транскордонних річок;
- створення і функціонування об'єднань (угруповань) транскордонного співробітництва, що мають статус юридичної особи (ці угоди можуть бути двосторонніми або багатосторонніми).

Друга категорія об'єднує угоди щодо основних принципів:

- створення консультативної групи між місцевими органами влади;
- координації управління транскордонними місцевими державними справами;
- створення асоціацій транскордонного співробітництва, що працюють у межах приватного права;
- приватно-правових та публічно-правових контрактів на постачання послуг або надання послуг між місцевими органами влади на прикордонних територіях;
- створення приватно-правовими суб'єктами – асоціаціями та управління ними транскордонними парками;
- розвитку транскордонного співробітництва у сфері цивільного захисту та взаємодопомоги у разі стихійних лих, що трапляються на прикордонних територіях (укладаються між місцевими та регіональними органами влади);
- транснаціонального співробітництва між закладами шкільної освіти та місцевими громадами, про створення шкільних програм транскордонного характеру;
- підготовки та впровадження статутів об'єднань (угруповань) транскордонного співробітництва, що мають статус юридичної особи.

Примірні тексти таких угод пропонуються в двох вищезгаданих спеціальних документах, що супроводжують Конвенцію.

Відповідно до Конвенції, держави-члени Ради Європи, котрі беруть участь в її реалізації, зобов'язуються знаходити шляхи усунення перешкод на шляху транскордонного співробітництва та надавати органам місцевої та регіональної влади, які залучені у таке міжнародне співробітництво, усі прийнятні засоби, якими вони користуватимуться у спосіб та з метою задоволення національних інтересів.

Додатковий протокол до Конвенції, відкритий для підписання через п'ятнадцять років після неї з нагоди 40-ї річниці Ради Європи у 1995 р., спрямований на впровадження додаткових практичних заходів для поступового усунення будь-яких перешкод – адміністративних, правових, політичних або психологічних, – що стримують розвиток транскордонних проектів, реалізація яких стала можливою завдяки дії норм Конвенції. Такими практичними заходами, як передбачено Додатковим протоколом, є покращення унормування питань щодо створення в рамках міждержавних угод та функціонування органу транскордонного співробітництва, а також щодо його статусу в якості суб'єкта публічного/державного чи приватного права, або такого, що не має правосуб'єктності. Цим Протоколом встановлюються норми щодо системи права, яке регламентує діяльність такого органу; його компетенції та обов'язків; юридичну силу його рішень; фінансування його діяльності; нагляду за нею; правовий порядок вирішення спорів, що виникають в ході та внаслідок його роботи.

Протокол № 2 до Конвенції впроваджує поняття і термін «міжтериторіальне співробітництво». Згідно з його статтею 1 таке співробітництво означає будь-яку спільну діяльність, спрямовану на започаткування відносин між територіальними общинами або властями двох або більше держав, що беруть участь в його реалізації, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми властями, включаючи укладання угод про співробітництво з територіальними общинами або властями інших держав. Таким чином Протокол № 2 розширив європейське коло суб'єктів міжнародного співробітництва – органів влади місцевого рівня, створюючи умови для розвитку регіонів, які не межують між

собою. Водночас слід уточнити, що з урахуванням особливостей, пов'язаних із різним станом ратифікації Конвенції та Протоколів різними державами-членами Ради Європи, цей термін може тлумачитися по-різному з точки зору його співвідношення з терміном «транскордонне співробітництво». Останній, відповідно до статті 5 цього Протоколу, є більш загальним. Тому для України, яка ратифікувала і Конвенцію, і Додатковий протокол, і Протокол № 1, термін «транскордонне співробітництво» «*mutatis mutandis*» фактично означає «міжтериторіальне співробітництво».

Інноваційність Протоколу № 3 полягає у нормах про право територіальних общини або властей та інших органів місцевої влади утворювати орган транскордонного співробітництва у формі «об'єднання євро регіонального співробітництва» (ОЕС) на території держав-членів Ради Європи. Цим Протоколом врегульовані питання про правосуб'єктність, право- та дієздатність ОЕС і застосовне законодавство; про спосіб заснування ОЕС та членство в ньому; про зміст статуту щодо утворення ОЕС, завдання та сфери його діяльності; про строк його існування; про відповідальність перед його членами та третіми сторонами; про порядок вирішення спорів між ОЕС та його членами; про здійснення наглядових, адміністративних та юридичних перевірок законності дій територіальних общин або властей у рамках ОЕС; про фінансовий аудит стосовно менеджменту і виконання бюджету ОЕС.

Тож, Конвенція та Протоколи до неї встановлюють і закріплюють формально-правові рамки та організаційно-правові форми участі органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної влади європейських держав у міжнародних партнерських зв'язках на місцевому рівні, які завдяки імплементації її норм мають набути системного та упорядкованого характеру.

Україна, адаптувавши ряд відповідних законів, у 1993 р. приєдналася до цієї Конвенції **64**. Це державне рішення відкрило нові можливості розвитку діяльності вітчизняних

64 Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями – [Електронний ресурс]. – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-12>

місцевих органів публічної влади і територіальних общин у співпраці з подібними органами публічної влади інших держав-членів Ради Європи, які разом з Україною беруть участь у її реалізації. Тож, варто приділити увагу ознайомленню з міжнародними та вітчизняними правовими нормами для більш детального розуміння таких можливостей.

Природно, що, перш за все, постає питання про те, **які саме суб'єкти публічного права мають право брати участь у міжнародному транскордонному співробітництві.**

У відповідності до частини 2 статті 2 Конвенції, суб'єктами міжнародного транскордонного співробітництва є *територіальні общини або власті, які здійснюють функції управління на місцевому або регіональному рівнях.* Саме такий їхній статус має бути закріплений внутрішнім законодавством кожної держави, що бере участь в Конвенції. При цьому слід звернути увагу на право держави (під час приєднання до цього європейського договору або після цього) визначити общини або органи місцевої публічної влади, а також види і форми їхньої діяльності, стосовно яких вона має намір ввести обмеження або заборону щодо обсягу застосування цієї Конвенції. Про таке рішення держава має офіційно повідомити Генерального секретаря Ради Європи.

Українське законодавство слідує національним і європейським традиціям народовладдя, й Конституція нашої держави (стаття 5 Розділу I. Загальні засади) встановлює, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У статті 140 Конституції місцевого самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Безперечно, це означає, що місцевого самоврядування є засадою конституційного ладу України та важливою складовою частиною механізму управління, адже дозволяє оптимально поєднувати місцеві, регіональні та загальнодержавні інтереси.

Зміст терміну «*територіальні общини*» у нашому законодавстві визначений статтею 140 Конституції: територіальні громади – жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Положення статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» додають, що територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого

самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. *Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування у встановленому законом порядку, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.* Спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст представляють районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Тож, зрозуміло, що й на міжнародному рівні територіальна община має можливість брати участь у реалізації власних інтересів через роботу обраних нею органів місцевого самоврядування.

Термін *«територіальні власті»*, котрий використовується в Конвенції, має досить узагальнюючий зміст, адже має враховувати особливі реалії різних держав-членів Ради Європи. Відтак, це дає формальні підстави нашій державі як учасниці реалізації Конвенції віднести до *«територіальних властей» місцеві органи виконавчої влади.* У відповідності до статей 118-119 Конституції та Закону *«Про місцеві державні адміністрації»* під *«територіальними властями»* можливо розглядати *місцеві державні адміністрації*, які здійснюють на відповідній території свої повноваження, котрі надані ним державою або делеговані відповідними місцевими радами, що є органами місцевого самоврядування. Водночас, слід звернути увагу на положення статті 143 Конституції, яка встановлює, що *органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади.* В таких випадках вони також можуть виступати у ролі *«територіальних властей»*, але за Конституцією вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

У широкому контексті ідеєю транскордонного співробітництва є співробітництво общин без посередництва держави. Проте, як вже зазначалося, у Конвенції до суб'єктів такого співробітництва досить альтернативно віднесені *«територіальні общини або власті»*. Відповідно, можна логічно допустити, що місцеві органи влади різних європейських країн-учасниць Конвенції теж можуть співпрацювати, якщо вони представляють інтереси територіальних громад.

Для більш розгорнутого врегулювання питань, окреслених Конвенцією, у 2004 р. наша держава ухвалила Закон «Про транскордонне співробітництво»⁶⁵, до якого згодом вносилися зміни та доповнення. За цим Законом суб'єктами транскордонного співробітництва є «територіальні громади, їх представницькі органи та їх об'єднання, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України та угодами про транскордонне співробітництво».

Приєднання України до Конвенції та у подальшому ратифікація нею Протоколів до Конвенції обумовило й питання про **компетенцію місцевих органів публічної влади у сфері міжнародного співробітництва**. У цьому зв'язку слід зазначити, що Конвенція залишає за державами-членами Ради Європи право визначати таку компетенцію внутрішнім законодавством; її межі та характер Конвенцією не змінюються.

Місцеві органи публічної влади – місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, за організаційно-правовою природою відрізняються, їхня діяльність залежить від наданих ним компетенції та повноважень.

Так, коло питань, які в Україні віднесені до відання *місцевого самоврядування*, перш за все, визначається у Конституції. Відповідно до її статті 143 територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші

⁶⁵ Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 р. № 1861-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15/ed20181011>

питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Крім того, компетенція місцевого самоврядування конкретизується у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативних актах. Закон урегульовує компетенцію органів місцевого самоврядування у відповідності з принципом розподілу повноважень: окремо визначено компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних міських рад, а також їхніх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.

Так, стаття 25 Закону закріпила загальну компетенцію *сільської, селищної, міської ради* як право розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами нашої держави до їхнього відання. Стаття 26 Закону встановила виключну компетенцію сільської, селищної, міської ради, а саме – вирішення на пленарному засіданні відповідної ради питань самоорганізації ради та формування її органів, організація та функціонування системи місцевого самоврядування, економічного та соціального розвитку території, бюджету управління комунальною власністю, здійснення контрольних функцій та інші питання. Зокрема, пунктом 21 частини 1 статті 26 Закону передбачено, що виключно на пленарному засіданні сільська, селищна, міська рада уповноважена вирішувати питання про те, що органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань. Органи місцевого самоврядування та їхні асоціації можуть входити у відповідні міжнародні асоціації, інші подібні добровільні об'єднання. Отже, територіальні громади виносять рішення про об'єднання в асоціації чи вступ до них та інші форми добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід із них.

Стаття 43 Глави 4 Закону передбачила повноваження районної і обласної ради. Так, відповідно до її пункту 15 виключно на пленарному засіданні районної і обласної ради приймаються рішення про об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій і інших форм добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування, котрими представляються спільні

інтереси територіальної громади, а також приймається рішення про вихід із таких форм.

Глава 2 Закону визначила компетенцію *виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної в місті ради*. Закон систематизує власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо відповідних предметів відання. Серед власних повноважень закон визначає такі, що стосуються сфери соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку; галузі бюджету, фінансів та цін; управління комунальною власністю; галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту та зв'язку; будівництва; сфери освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту; сфери регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; сфери соціального захисту населення; галузі зовнішньоекономічної діяльності; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян; відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України. Додамо, що Конституцією України до відання районних та обласних рад віднесено: затвердження програм соціально-економічного розвитку області та району, контроль щодо виконання цих програм; затвердження районних та обласних бюджетів, котрі сформовані з коштів державного бюджету для їх належного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів із коштів, які залучені на договірних засадах із місцевого бюджету для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм та контроль за виконанням цих програм; ін.

Стаття 42 Глави 3 Закону визначила компетенцію *сільського, селищного, міського голови*. Відповідно до її пункту 14 сільський, селищний, міський голова зобов'язаний представляти інтереси територіальної громади, ради та її виконавчого комітету у відносинах із державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах у відповідності до законодавства. Положення пункту 16 встановлюють, що сільський, селищний,

міський голова зобов'язаний уклади від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори у відповідності до законів, а з питань, котрі стосуються виключної компетенції ради, подавати договори на затвердження відповідній раді.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного, зокрема транскордонного, співробітництва та механізм співпраці, окреслені вище згадуваним Законом України «Про транскордонне співробітництво». У статті 7 йдеться про наступне: органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України:

- 1) укладають угоди про транскордонне співробітництво і забезпечують їх виконання;
- 2) забезпечують виконання зобов'язань України за міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво;
- 3) беруть участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм);
- 4) приймають рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань;
- 5) вносять пропозиції щодо запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон;
- 6) вносять у разі потреби у встановленому порядку пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства з питань транскордонного співробітництва.

Варто зазначити, що у 2018 р. цей Закон був удосконалений внаслідок прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва»⁶⁶. Оновлення стосувалися розширення повноважень та механізму співпраці органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного, зокрема транскордонного, співробітництва. Ці законодавчі заходи були обумовлені ратифікацією Україною Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне

⁶⁶ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва» від 04.09.2018 р. № 2515-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2515-19#n118>

співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва⁶⁷.

Пункт 2 статті 1 Протоколу № 3 окреслює мету діяльності об'єднань єврорегіонального співробітництва (далі – ОЄС) як заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, установлених згідно з національним законодавством відповідних держав. Пункт 1 статті 3 визначає, що членами ОЄС, в першу чергу, є територіальні громади або власті держави, яка бере участь у реалізації Протоколу. Пункт 3 цієї статті встановлює, що територіальні громади або власті держав-учасниць мають більшість виборчих прав в ОЄС.

Крім іншого, Протокол № 3 у статті 7 визначає завдання та сферу діяльності ОЄС, підкреслюючи, що таке об'єднання виконує ті завдання, які його члени йому доручають. Ці завдання повинні відповідати компетенції членів згідно з їхнім відповідним національним законодавством, а також бути переліченими в угоді й статутах. ОЄС ухвалює рішення та забезпечує їхнє виконання стосовно та в інтересах фізичних і юридичних осіб відповідно до юрисдикції держав, до яких належать його члени. Члени повинні вживати усіх необхідних заходів у межах їхньої компетенції для забезпечення виконання рішень ОЄС. Водночас, як вказується, завдання, поставлені перед ОЄС не повинні ставитися завдання щодо здійснення розпорядчих повноважень. Також, ОЄС не є вповноваженим уживати заходів, які можуть зачіпати права та свободи фізичних осіб чи обкладати зборами фіскального характеру. Інше обмеження прав ОЄС стосується виконання повноважень, які здійснюють територіальні громади або власті як представники держави, до якої вони належать, за винятком випадків, коли це належним чином дозволено. ОЄС може здійснювати повноваження, які надають йому держави – члени.

⁶⁷ Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (м. Утрехт, 16 листопада 2009 року). Ратифікований Законом України від 16.05.2012 р. № 4704-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947

Аналіз законодавчих змін, внесених у правове поле України внаслідок ратифікації Протоколу № 3, свідчить, що вони розширили положення законів «Про транскордонне співробітництво» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Так, зміни в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» відбулися в тій частині, що стосується повноважень органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного, зокрема транскордонного, співробітництва. Впроваджені вдосконалення торкнулися його статей 26 та 43.

До частини першої статті 26, яка визначає виключну компетенцію сільської, селищної, міської ради на пленарних засіданнях вирішувати питання, додані пункти 21-1 і 21-2. За їх змістом, сільські, селищні, міські ради компетентні:

- 1) схвалювати угоди про об'єднання єврорегіонального співробітництва, приймати рішення про утворення об'єднання єврорегіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання єврорегіонального співробітництва та внесення до нього змін;
- 2) приймати рішення про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання.

Статтю 43, яка закріпила виключну компетенцію районної і обласної ради, доповнено пунктами 15.1 та 15.2 в її частині першій. У них йдеться про те, що виключно на пленарному засіданні районної і обласної ради вирішуються питання про:

- 1) укладення та ухвалення угоди про органи транскордонного співробітництва, зокрема об'єднання єврорегіонального співробітництва, щодо приєднання або виходу з органів транскордонного співробітництва, про затвердження статутів та внесення змін до них;
- 2) прийняття рішень про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання.

Розширені також і положення статті 7 Закону України «Про транскордонне співробітництво», котра стосується повноваження органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного, зокрема транскордонного співробітництва. Нині органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України уповноважені:

- 1) дотримуватися зобов'язань України за міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво;
- 2) брати участь у розробленні та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм та стратегій;
- 3) утворювати органи транскордонного співробітництва;
- 4) вносити пропозиції щодо організації прикордонної торгівлі, створення транскордонних об'єднань;
- 5) здійснювати інші повноваження у сфері транскордонного співробітництва відповідно до законодавства та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

У цілому зазначимо, що компетенція органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного, зокрема транскордонного, співробітництва складає сукупність прав, обов'язків та предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, котрі встановлені вище окресленими нормами законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про транскордонне співробітництво», Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та Протоколів до неї.

Іншим суб'єктом вітчизняного публічного права, що має повноваження працювати у сфері міжнародного транскордонного співробітництва, є **місцеві державні адміністрації**. Конституція та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» врегулювали питання про компетенцію місцевих державних адміністрацій та компетенцію голови місцевої державної адміністрації.

Згідно із статтею 119 Основного Закону, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

При цьому стаття 118 визначила питання їхньої підзвітності, встановивши, що у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами – органами місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам; у цілому ж – ці місцеві органи публічної влади підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації», базуючись на конституційних нормах, у декількох статтях конкретизував питання компетенції. Зокрема, відповідно до статті 13 до відання місцевих державних адміністрацій належить вирішення ряду наступних питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Відповідно, зазначений Закон наділяє місцеві державні адміністрації основними галузевими повноваженнями (статті 17-29). До них належать такі, що стосуються сфери соціально-економічного розвитку; галузі бюджету та фінансів; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; зайнятості населення, праці та заробітної плати; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; оборонної роботи, ін.

Окремо зазначимо, що *повноваження місцевої державної адміністрації*, котрі стосуються галузі *міжнародних і зовнішньоекономічних відносин*, визначені у пунктах 1-8 статті 26 Закону. Тож, місцева державна адміністрація повинна на території, на яку поширюються її повноваження:

- 1) виконувати зобов'язання нашої держави, набуті нею за міжнародними договорами;
- 2) сприяти розвитку міжнародного співробітництва в економічній сфері, у площинах захисту прав людини, боротьби з тероризмом, екологічної безпеки, охорони здоров'я, а також у науковій, освітній, культурній, туристичній, фізкультурній і спортивній сферах;
- 3) укладати договори з іноземними партнерами про співробітництво, але лише в межах визначених законодавством;
- 4) сприяти зовнішньоекономічному співробітництву підприємств, установ та організацій незалежно від форм їх власності;
- 5) сприяти та розвивати експортну базу і збільшувати виробництво продукції на експорт;
- 6) організовувати прикордонну і прибережну торгівлю;

7) сприяти діяльності митних органів і прикордонних служб, створювати умови для їх належного функціонування;

8) вносити в установленому порядку до відповідних органів пропозиції щодо залучення іноземних інвестицій з метою розвитку економічного потенціалу відповідної території.

Наголосимо, що як і у випадку органів місцевого самоврядування, Закон України «Про транскордонне співробітництво» 2004 р. розширив повноваження та механізми діяльності місцевих державних адміністрацій у сфері міжнародного, зокрема транскордонного, співробітництва. У його статті 7 встановлені наступні повноваження, що здійснюються відповідно до законодавства України:

1) укладення угод про транскордонне співробітництво і забезпечення їхнього виконання;

2) забезпечення виконання зобов'язань України за міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво;

3) участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм);

4) прийняття рішень про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань;

5) внесення пропозицій щодо запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон;

6) внесення пропозицій, у разі потреби та у встановленому порядку, щодо змін до актів законодавства з питань транскордонного співробітництва.

Подальше вдосконалення цього Закону відбулося в у 2018 р. у результаті ратифікації Україною Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, про об'єднання єврорегіонального співробітництва та прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва». Норми названого міжнародного договору вплинули на законодавче регулювання повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері міжнародного транскордонного співробітництва.

Відповідно, у статті 7 Закону «Про транскордонне співробітництво» до вище перелічених повноважень додалося ряд позицій, серед яких:

- 1) участь у розробленні та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм та стратегій;
- 2) утворення органів транскордонного співробітництва;
- 3) внесення пропозицій щодо організації прикордонної торгівлі, створення транскордонних об'єднань.

Наводячи законодавчі норми щодо *повноважень суб'єктів міжнародного транскордонного співробітництва* – місцевих органів публічного права (*органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій*), варто приділити увагу одному з найважливіших із них – *укладення угод про транскордонне співробітництво*. Це повноваження є надзвичайно відповідальним, адже поряд з тим, що воно відкриває нові можливості розвитку територіальних громад, створює й зобов'язання суб'єктів співробітництва, що носять міжнародно-правовий характер. Тому конкретизуємо параметри цього повноваження, враховуючи нововведені норми Закону «Про транскордонне співробітництво».

Українські суб'єкти транскордонного співробітництва повинні знати, що такі угоди, згідно із статтею 8 цього Закону: а) мають регламентувати правові, організаційні, економічні та інші аспекти співробітництва; б) при їх розробленні слід користуватися типовою формою; в) підлягають реєстрації шляхом надсилання повідомлення до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику – нині Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Уточнимо, що типова угода розробляється і затверджується зазначеним центральним органом виконавчої влади, він же затверджує порядок повідомлення та забезпечення функціонування реєстру угод про транскордонне співробітництво. Крім того, суб'єкти транскордонного співробітництва України за запитами центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання транскордонного співробітництва, повинні надавати інформацію щодо

виконання угод про транскордонне співробітництво, а також про його результати.

Важливим аспектом таких угод, відповідно до норм Протоколу № 3 та статті 9 Закону, є те, що вони можуть передбачати утворення органів транскордонного співробітництва, які виконують завдання, покладені на них територіальними громадами, їхніми представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади. Ці органи транскордонного співробітництва можуть розміщуватися на території України й у таких випадках вони можуть утворюватися як юридичні особи. В окремих випадках їхні функції можуть покладатися на відповідні виконавчі органи місцевого самоврядування та структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади.

Подібні юридичні особи згідно із нормами статті 9 можуть бути об'єднаннями єврорегіонального співробітництва та утворюватися відповідно до національного законодавства держави – члена Ради Європи, на території якої є його місцезнаходження. Також, такі юридичні особи можуть бути європейськими об'єднаннями територіального співробітництва і утворюватися відповідно до національного законодавства держави – члена Європейського Союзу, на території якої є його місцезнаходження.

Така відмінність пояснюється тим, що перші утворюються в рамках імплементації норм права Ради Європи, зокрема Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та Протоколів до неї; другі ж утворюються у відповідності до Регламенту (ЄС) № 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 5 липня 2006 р. «Про європейські об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС)»⁶⁸ та Регламенту (ЄС) № 1302/2013 Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 17 грудня 2013 р. про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 1082/2006 «Про європейські об'єднання територіального співробітництва» (ЄОТС) стосовно

⁶⁸ Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1082>

роз'яснення, спрощення та покращення організації та функціонування таких об'єднань⁶⁹.

Цей Регламент, звісно, не є нормативним актом, що створює юридичні зобов'язання для України. Проте він відображає рішення Євросоюзу про можливість для суб'єктів транскордонного співробітництва з «третіх держав» – держав, що не є членами ЄС, брати участь у діяльності європейських об'єднань територіального співробітництва за умови, якщо це не суперечить національному законодавству цих держав, або закріплено в міжнародних договорах між державами-членами Європейського Союзу і цими державами.

Аби усунути певні сумніви у питанні щодо правових підстав впровадження в Україні практики міжнародного транскордонного співробітництва у форматі ЄОТС, зазначимо, що наша держава у цій справі має можливість керуватися не лише положеннями конвенцій Ради Європи, багатьох двосторонніх договорів із європейськими країнами, які мають членство в ЄС, але й багатосторонніми домовленостями з ними та інституціями ЄС, що склали зміст відомої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС⁷⁰.

2.2. Сфери співробітництва між Україною та державами-членами Європейського Союзу у форматі Європейського об'єднання територіального співробітництва: контекст реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Огляд досвіду європейських об'єднань територіального співробітництва.

Розглядаючи питання про сфери співробітництва між Україною та державою-членом ЄС у рамках Європейського

⁶⁹ Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013R1302>

⁷⁰ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифікована Україною згідно з Законом від 16.09.2014 р. № 1678-VII, набрала чинності 01.09.2017 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

об'єднання територіального співробітництва (далі – ЄОТС), варто брати до уваги, що у сучасних умовах значно посилилася інтернаціоналізація світового господарства та взаємозалежність розвитку економіки окремих країн і господарських регіонів⁷¹. Із цих причин кожна держава, міжнародні організації та інтеграційні об'єднання на кшталт ЄС мають спів-ставляти свої дії з діями інших суб'єктів міжнародних відносин. А у разі необхідності та доцільності – вони мають узгоджувати свою діяльність і спільно встановлювати її правила шляхом прийняття оптимальних рішень, що набувають форми багатосторонніх або двосторонніх міжнародно-правових договорів – конвенцій, угод тощо. Такі угоди вирішують питання гармонізації міжнародних відносин у різних сферах, у т.ч. у галузі економіки – в бюджетній, фіскальній, соціальній сферах та охоплюють широкий спектр площин застосування, включаючи угоди про торгівлю, валютно-фінансове співробітництво, інвестиції, регулювання та оподаткування⁷².

У цілому ж поняття «міжнародне економічне співробітництво» визначається як процес координації дій та об'єднання зусиль різних країн світу для розв'язання складних соціально-економічних проблем розвитку світової економіки, взаємного економічного розвитку і отримання економічних вигод⁷³.

Принципи міжнародного економічного співробітництва, його завдання та можливості, а також зобов'язання і політика держав у галузі міжнародного співробітництва в цілях розвитку сформульовані в Декларації про міжнародне економічне співробітництво, зокрема пожвавлення економічного зростання та розвитку в країнах,

⁷¹ International Economic Cooperation. Martin Feldstein, ed., University of Chicago Press, 1998. URL: <http://www.nber.org/books/feld88-4>

⁷² Резнікова Н.В. Міжнародне співробітництво в сфері економічної політики: проблема збереження суверенітету та аналіз потенційних вигод / Н.В. Резнікова / Актуальні проблеми міжнародних відносин. Збірник наукових праць. Випуск 113 (Частина II). – Ін-т міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка, 2013. – С. 149-159. URL: <http://journals.iir.kiev.ua/index.php/apmv/article/viewFile/177/153>

⁷³ Павлова Є.Г. «Міжнародне економічне співробітництво та інтеграція». Словарна стаття електронного ресурсу «Центр управління фінансами». URL: <https://center-yf.ru/data/economy/mezhdunarodnoe-ekonomicheskoe-sotrudnichestvo-i-integraciya.php>

що розвиваються⁷⁴, ухваленій державами – членами Організації Об'єднаних Націй 1 травня 1990 р. . Крім іншого, у Декларації зафіксовано узгоджену волю держав-членів ООН інтегрувати східноєвропейські країни в світову економіку і міжнародну економічну систему, адже такі дії сприятимуть наданню позитивних імпульсів світовій торгівлі і розвитку (пункт 19). Зазначимо, що в цілому ця Декларація має безпосередній зв'язок із подальшим формулюванням ООН Цілей розвитку тисячоліття та Цілей сталого розвитку⁷⁵, що визначають поточний Порядок денний розвитку людства у період до 2030 року.

Вивчення та узагальнення практики міжнародної економічної діяльності держав світу дозволило визначити декілька причин виникнення і розвитку міжнародного економічного співробітництва. Серед них, зокрема такі:

- нерівномірність розподілу природних, людських, наукових ресурсів між країнами;
- особливості спеціалізації країн;
- розширення масштабу інвестиційних проектів і ризику їх реалізації;
- поява глобальних проблем сучасності;
- необхідність узгодження національної економічної політики в умовах посилення взаємного впливу країн на економічний розвиток один одного та ін.

За масштабом ефекту і кількістю учасників, залучених у міжнародне економічне співробітництво, визначається декілька його видів, а саме:

- глобальне співробітництво, що охоплює більшість країн світу, впливає на всі рівні

⁷⁴ Декларація про міжнародне економічне співробітництво, зокрема поживлення економічного зростання та розвитку в країнах, що розвиваються (ухвалена державами – членами Організації Об'єднаних Націй 1 травня 1990 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_982

⁷⁵ Заключний документ саміту ООН 2015 р. «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку на період до 2030 року», затверджений Резолюцією Генеральної асамблеї ООН № 70/1 від 25.09.2015 р. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainabledevelopment-report/the-2030-agenda-for-sustainable-development.html>

- світової економічної системи – міжнародний, регіональний, національний;
- регіональне співробітництво, що охоплює країни регіонального угруповання і впливає на економічний розвиток певного регіону;
 - багатостороннє співробітництво, що охоплює країни, які не є учасницями угруповань, орієнтоване на вирішення певних локальних проблем;
 - співпраця на рівні окремих компаній або міжнародна кооперація між компаніями, що охоплює суб'єктів економічної діяльності різних країн і має на меті вирішення їхніх власних господарських проблем

Й, безумовно, науково-практичні дослідження підтверджують, що одним із ефективних шляхів побудови багатостороннього економічного співробітництва є створення міжнародних економічних організацій, покликаних сприяти сумісному розробленню та підписанню багатосторонніх договорів їхніми державами-членами, створювати міжнародні механізми спостереження і контролю за їх виконанням, розробляти та встановлювати норми і стандарти, спрямовані на правове регулювання міжнародних економічних відносин, та ін.⁷⁶

У міжнародному співробітництві, у т.ч. транскордонному економічному, його сторони-партнери виходять із їхніх власних інтересів, зберігаючи при цьому об'єктивно необхідний баланс. Звісно, суб'єкти транскордонного співробітництва з держав-членів ЄС, які можуть стати разом із Україною членами ЄОТС, керуються потребами розвитку, що регулюються їхніми національними і загальноєвропейськими правовими принципами, нормами національного права та *acquis* ЄС, стратегічними пріоритетами та програмами і планами їхньої реалізації.

⁷⁶ Павлова Є.Г. «Міжнародне економічне співробітництво та інтеграція». Словарна стаття електронного ресурсу «Центр управління фінансами». URL: <https://center-yf.ru/data/economy/mezhdunarodnoe-ekonomicheskoe-sotrudnichestvo-i-integraciya.php>

При цьому, аналіз статутних цілей ЄС, відображених у Договорі про Європейський Союз⁷⁷ та, зокрема, зміст Європейської стратегії «Європа 2020» для розумного, сталого та інклюзивного розвитку 2010 р.⁷⁸, дає підстави виявити пріоритет економічного співробітництва для створення сприятливого середовища для життєдіяльності європейців. Так, преамбула Договору про ЄС виокремлює, серед іншого, спільне прагнення держав-членів сприяти економічному та соціальному прогресу своїх народів із урахуванням принципу сталого розвитку і в контексті завершення формування внутрішнього ринку, посилення згуртованості та охорони навколишнього середовища, і проводити політику, що забезпечує прогрес одночасно як в економічній інтеграції, так і в інших сферах. Стратегія «Європа 2020» націлена на вихід Європи з економічної кризи, якою відзначилася перша декада нового тисячоліття. Її реалізація забезпечується потужними інструментами для формування нового економічного управління, що підтримується внутрішнім ринком, бюджетом ЄС, його торговельною та зовнішньоекономічною політикою, а також підтримкою економічного та валютного союзу.

Водночас, керуючись принципом міжнародного права щодо міжнародного співробітництва, Договір у п. 1 статті 8 передбачає, що «Союз розвиває з сусідніми йому країнами привілейовані відносини з метою створення простору процвітання та добросусідства, яке засноване на цінностях Союзу і характеризується тісними та мирними відносинами, що базуються на співпраці».

Стратегія «Європа 2020», як зазначається у її підрозділі 3.3. щодо розгортання інструментів зовнішньої політики, є актуальною не лише для ЄС. Вона може запропонувати значний потенціал також й країнам-кандидатам на вступ до ЄС і його країнам-сусідам, надаючи допомогу в консолідації їхніх власних зусиль для реалізації необхідних для розвитку реформ. Підкреслюється, що розширення простору, де застосовуються

⁷⁷ Договір про Європейський Союз (м. Маастрихт, 7 лютого 1992 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029

⁷⁸ Communication from the European Commission «EUROPE 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth» (Brussels, 3.3.2010 COM(2010) 2020). URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en

норми та правила ЄС, здатне створити нові можливості як для самого ЄС, так і для його сусідів. Окрім того, Стратегія наголошує, що ЄС є глобальним гравцем і серйозно ставиться до своїх міжнародних обов'язків. Він досягає прогресу у встановленні справжнього партнерства з країнами, що розвиваються, з метою ліквідації бідності, сприяння економічному зростанню та виконання Цілей розвитку тисячоліття, ухвалених ООН.

Така націленість ЄС на розвиток міжнародного економічного співробітництва пов'язана, по-перше, з напроцуд практичною метою якнайшвидшого та найменш затратного для нього вирішення внутрішніх проблем у сфері економіки, а по-друге, ЄС вже тривалий час позиціонується в якості глобального гравця у світовому економічному просторі.

Тому, вочевидь актуальним є питання розвитку міжнародного економічного співробітництва України з державами-членами ЄС, яке може здійснюватися у форматі ЄОТС. Адже Україна має спільні кордони з чотирма державами-членами ЄС – Угорщиною, Польщею, Словаччиною та Румунією. Така географічна та геополітична диспозиція обумовлює взаємний інтерес до прикордонного та транскордонного співробітництва.

Нині Україна проводить комплекс реформ у сфері економічної політики, що відбуваються за підтримки ЄЄ та МВФ. ЄС надає значну фінансову допомогу за різними каналами, включаючи макроекономічні позики, які доповнюють кошти МВФ, а також бюджетну підтримку та інвестиції від Європейського інвестиційного банку та Європейського банку реконструкції та розвитку. За період 2014 – 2020 роки обсяг цієї допомоги може сягнути 11 млрд. Євро⁷⁹.

Підставою для системного розвитку міжнародного економічного співробітництва між Україною та європейськими країнами є Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі (далі – ПВЗВТ). Вона створилася завдяки підписанню і ратифікації Україною та Європейським Парламентом в 2014 р.

⁷⁹ Поглиблення відносин між ЄС та Україною / під ред. М.Емерсона та В.Мовчан/ Центр європейських політичних досліджень (CEPS), Брюссель, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2016.– С. 6 – 8.

Угоди про асоціацію між Україною та ЄС⁸⁰ (далі – Угода), яка почала повноцінно впроваджуватися в дію у 2016 р. внаслідок ратифікації Угоди всіма державами-членами ЄС. Угода є комплексним багатостороннім договором, що охоплює, в основному, політичні та економічні, але й соціально-культурні відносини між ЄС та нашою державою.

Як Сторона Угоди, наша держава взяла на себе масштабні зобов'язання щодо запровадження стандартів Європейського Союзу в усіх сферах життя суспільства. Розділ V Угоди «Економічне та галузеве співробітництво» охоплює співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику; макроекономічне співробітництво; управління державними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль і зовнішній аудит; оподаткування; фінансових послуг; транспорту; охорони довкілля; сільського господарства; космосу, науки і технологій; сектору цифрових технологій; промисловості та підприємництва; у видобувній та металургійній галузях; заснування та діяльності компаній, корпоративного управління, бухгалтерського обліку та аудиту; туризму; захисту споживачів; зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей; громадського здоров'я; освіти, навчання і культури; а також у сфері транскордонного і регіонального співробітництва.

Відповідно до Угоди транскордонному та регіональному співробітництву відводиться важлива роль, що підтверджується вже в положеннях її Преамбули. Зокрема, зазначено, що Сторони зобов'язались підтримувати транскордонне та міжрегіональне співробітництво. Підкреслимо, що цей напрям економічної співпраці виокремлено в Главі 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Розділу V, що названий вище.

Аби забезпечити однозначність розуміння її змісту, наведемо цитату тексту 4-х статей цієї Глави:

«Стаття 446.

⁸⁰ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифіковано із заявою Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2820

Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництву, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства.

Стаття 447.

Сторони підтримують та посилюють залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур з метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки та нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства.

Стаття 448.

Сторони зміцнюють та заохочують розвиток таких складових транскордонного та регіонального співробітництва, як, *inter alia*, транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та інших сфер, охоплених цією Угодою, які містять елементи транскордонного та регіонального співробітництва. Сторони, зокрема, сприяють розвитку транскордонного співробітництва щодо модернізації, забезпечення обладнанням та координації роботи служб надання допомоги за умов надзвичайних ситуацій.

Стаття 449.

Постійний діалог відбуватиметься з питань, охоплених Главою 27 Розділу V («Економічне та галузеве співробітництво») цієї Угоди.»

Тож, наведені положення беззаперечно підкреслюють визначальну роль місцевих органів публічної влади в забезпеченні транскордонного економічного співробітництва. Звернемо увагу, що стаття 447 передбачає необхідність розроблення відповідної законодавчої бази для підтримки та посилення залучення місцевих органів публічної влади до такого співробітництва.

Частиною цього стимулюючого законодавства для держав-членів ЄС й України мають слугувати відповідні правові акти ЄС, зокрема, Регламент (ЄС) № 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу 2006 р. «Про європейські об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС)»⁸¹ та Регламент (ЄС) № 1302/2013 Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу 2013 р. про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 1082/2006 «Про європейські об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС)» стосовно роз'яснення, спрощення та покращення організації та функціонування таких об'єднань⁸². Можливість участі в ЄОТС суб'єктів співробітництва з третіх країн (тих, що не є членами ЄС), як зазначено в пункті 16 Преамбули названого Регламенту (ЄС) № 1082/2006, не повинна виключатися як така, за умови, що норми законодавства третіх країн або положення угод між державами-членами ЄС і третіми країнами не створюють для цього перешкод.

Відповідно, аби українські територіальні громади та місцеві органи публічної влади могли більш активно розвивати транскордонне співробітництво, будучи учасником ЄОТС, національне законодавство – закони та підзаконні нормативно-правові акти, у т.ч. міждержавні двосторонні або багатосторонні угоди, мають забезпечувати таку можливість.

Водночас зацікавлений дослідник, фахівець, представник влади або бізнесу не знайде в Угоді положень, які містили би чіткі вказівки та /або перелік адміністративно-правових інструментів, які слід використовувати у сфері регіональної політики. У Главі 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» йдеться лише про «залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного і регіонального співробітництва та відповідних управлінських

81 Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN>

82 Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0303:0319:EN:PDF>

структур», а також «забезпечення зміцнення транскордонних і регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства». Проте це не є недоліком Угоди, адже таким чином учасникам її імплементації надано можливість гнучко використовувати найбільш прийнятні для них та доречні для кожної окремої діяльності інструменти співпраці, які Угодою передбачені. Це стосується як загальних інструментів, так і тих, що релевантні до окремих регульованих Угодою галузей або питань.

При цьому експерти зазначають, що в ЄС ключовим інструментом здійснення регіональної політики є надання регіонам фінансової підтримки за рахунок коштів, акумульованих на центральному рівні. Вона надається в межах відповідних механізмів згідно з чітко визначеними процедурами. Так, положення частини 2 «Державна допомога» глави 10 «Конкуренція» розділу IV Угоди «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» покладає на Україну зобов'язання запровадити європейські стандарти надання державної допомоги, зокрема в процесі здійснення регіональної політики⁸³. Про це, зокрема, йдеться у підпункті «b» пункту 3 статті 267 Угоди, що встановлює обов'язок Сторін протягом 4-х років з дати набуття Угодою чинності «спільно оцінити відповідність регіонів України, а також відповідну максимальну інтенсивність допомоги для того, щоб скласти регіональну карту згідно з відповідними керівними принципами ЄС».

Власне, Угода привнесла усвідомлення парадигми регіональної політики як політики розвитку, що заохочує продуктивну економічну та інвестиційну діяльність, інновації тощо. Встановлення та нарощування економічних зв'язків і співпраці українських громад із партнерськими громадами держав-сторін Угоди забезпечуватимуть обмін знаннями та досвідом такої діяльності на рівні місцевої влади, зростання взаємної довіри і залучення зарубіжних приватних капіталовкладень/інвестицій для фінансування місцевих інфраструктурних та інших важливих проектів. Таким чином відбудуватиметься зміцнення спроможності територіальних громад, що, вочевидь, позитивно впливатиме на соціально-

83 Черніков Д., Хорольський Р., Синьокий О. Регіональна політика та Угода про асоціацію між Україною та ЄС. К. 2015. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/materials_3.pdf.

економічне становище в регіонах та в нашій країні в цілому і сприятиме прогресу галузей сільського господарства, транспорту, енергетики; покращенню систем охорони здоров'я, освіти, культури, туризму; розгалуженню комунікаційних мереж; ефективному функціонуванню зони вільної торгівлі тощо⁸⁴.

Що ж стосується прикордонних регіонів України, у більшості випадків вони мають спільну історію, традиції, тісні особисті та ділові контакти зі своїми сусідами з країн-членів ЄС. Зазначимо, що експертний аналіз українсько-європейського, у т.ч. транскордонного, співробітництва⁸⁵ свідчить, що для підтримання зв'язків Україна підписала ряд угод із сусідніми країнами. Стисло розгляд базових угод з ними, які встановлюють основи міждержавного співробітництва, та угод про міжурядову співпрацю в окремих сферах міжнародних відносин або галузях господарювання, було представлено в підрозділі 2.2. цього дослідження. Водночас, у контексті полегшення встановлення та зміцнення співпраці з сусідніми країнами, розташованими уздовж кордону України, варто навести й міжнародні угоди, які передбачають спеціальні правила щодо малого/місцевого транскордонного руху, які базуються на Регламенті ЄС 1931/2006/ЄС про місцевий прикордонний рух на зовнішніх сухопутних кордонах держав-членів ЄС⁸⁶. Метою запровадження місцевого прикордонного руху є розвиток добросусідських відносин між сусідніми державами, підтримка та розвиток громадських, культурних і економічних зв'язків.

84 Санченко А.Є. Децентралізація влади в Україні та Угода про асоціацію між Україною та ЄС: засадничі кореляції / А.Є. Санченко/ Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія / За наук. ред. В.А. Устименка та І.В. Заблудської. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. — К.: ТОВ «ВІСТКА», 2018. — с. 63-74.

85 Поглиблення відносин між ЄС та Україною / під ред. М.Емерсона та В.Мовчан/ Центр європейських політичних досліджень (CEPS), Брюссель, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2016.– С. 234 – 239.

86 Регламент (ЄС) № 1931/2006 Європейського Парламенту та Ради «Про встановлення правил щодо малого прикордонного руху на зовнішніх сухопутних кордонах держав-членів і про зміну положень Шенгенської конвенції» (м. Брюссель, 20 грудня 2006 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_919?lang=ru

Угорська Республіка стала першою країною, яка в 2007 р. підписала таку Угоду з Україною⁸⁷. Після набрання чинності в січні 2008 р. Угода надала переваги українським громадянам, які проживають у прикордонних населених пунктах, при відвідуванні визначених у ній прикордонних територій Угорщини. Вони отримують дозвіл, що дає право його власнику, зокрема із соціальних, культурних або сімейних причин, або обґрунтованих економічних причин, які не вважаються прибутковою діяльністю, на багаторазовий виїзд та безперервне перебування протягом максимум трьох місяців у межах шести місяців у прикордонній зоні Угорщини.

У 2008 р. Україна і Словаччина уклали аналогічну Угоду⁸⁸, яка доповнювалася у 2011 та 2019 роках. Останніми змінами впроваджено нову редакцію статті 4, яка передбачає, що строк безперервного перебування в режимі місцевого прикордонного руху в прикордонній зоні не повинен перевищувати дев'яносто днів.

Подібна Угода України із Республікою Польща⁸⁹ була вчинена того ж 2008 року, втім у 2014-2015 роках її було доопрацьовано. Нині встановлене право мешканців прикордонних зон перетинати польський кордон і перебувати у прикордонній зоні без візи. Дозволений період перебування становить 90 днів протягом півроку, причому одноразове перебування не може перевищувати 60 днів. Дозвіл на місцевий прикордонний рух, отриманий українськими громадянами, не надає права на працевлаштування на території Польщі.

⁸⁷ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про правила місцевого прикордонного руху {затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 08.11.2007 р. № 1316. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348_072

⁸⁸ Угода між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух (затверджено Указом Президента України від 06.08.2008 р. № 697/2008 . URL: https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/%20703_076, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_001-19

⁸⁹ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про правила місцевого прикордонного руху {затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 25.02.2009 р. № 139. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_138#o1

Починаючи з травня 2015 року, набула чинності Угода між Україною та Румунією⁹⁰, яка також спростила порядок перетину кордону й надала можливість громадянам України перебувати на прикордонній території Румунії до 90 днів. Ця Угода підкреслює бажання обох держав й надалі розвивати двостороннє співробітництво відповідно до положень Договору про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією 1997 року, прагнення розвивати відносини стратегічного партнерства та поглиблювати українсько-румунське співробітництво в усіх сферах, але також і брати до уваги, «що в інтересах Європейського Союзу є забезпечення того, щоб кордони із сусідніми країнами не становили перешкод торгівельному, соціальному та культурному обміну або регіональному співробітництву».

Подібні угоди з Угорщиною, Польщею, Словаччиною та Румунією свідчать, що взаємне спрощення правового режиму при перетині кордону мешканцями прикордонної зони є інструментом сприяння й регіональній співпраці.

Упродовж 2007-2013 років Європейським Союзом було витрачено 950 млн. євро на реалізацію тринадцяти програм транскордонного співробітництва вздовж кордону зі східними та південними сусідами в рамках Європейського інструменту сусідства й партнерства⁹¹. На період з 2014 по 2020 роки кількість таких програм було збільшено до сімнадцяти, з них дванадцять програм стосуються співробітництва вздовж сухопутного кордону, одна – перетину морських кордонів, і чотири – морських басейнів⁹². Три програми співробітництва вздовж сухопутних кордонів мають особливу важливість для України. Це програми, які стосуються транскордонного співробітництва між: а) Польщею, Білоруссю та Україною; б) Угорщиною, Словаччиною, Румунією та Україною; в) Румунією

⁹⁰ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про місцевий прикордонний рух (затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 31.03.2015 р. № 164). URL: https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/642_062

⁹¹ European Neighbourhood Policy/ Програма Східного партнерства URL: ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/20141217-enpireresults-2017-2013.pdf

⁹² Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014-2020 Regional South Strategy Paper (2014-2020) and Multiannual Indicative Programme (2014-2017). URL: https://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/regional_south_strategy_paper_2014_2020_and_multiannual_indicative_programme_2014_2017_en.pdf.

та Україною. Україна також бере участь у реалізації Програми «Басейн Чорного моря».

У грудні 2015 р. Європейська Комісія затвердила Спільну операційну Програму для Польщі-Білорусі-України на 2014-2020 роки⁹³, яка є наступницею аналогічної програми, що реалізовувалась у 2007-2013 роках. Нова програма спрямована на досягнення чотирьох тематичних цілей транскордонного співробітництва, а саме:

- промоція місцевої культури та охорона історичної спадщини;
- покращення доступності регіонів, розвиток надійного та стійкого до кліматичних впливів транспорту, комунікаційних мереж і систем;
- спільні виклики у сфері безпеки;
- покращення управління кордонами, управління безпекою, мобільністю та міграцією.

Бюджет цієї Програми складає 201 млн. євро, з яких 183 млн. євро фінансується ЄС.

Проекти за підтримки цієї Програми в 2007-2013 роках здійснювалися в таких пріоритетних сферах: підвищення конкурентоспроможності прикордонних територій, покращення якості життя, інституційна співпраця та підтримка ініціатив місцевих громад.

Серед виконаних проектів можна виділити проект, спрямований на вдосконалення транскордонної інфраструктури охорони середовища місцевості Пораж і Загуж у Польщі й у місті Городок в Україні. Крім цього, було використано досвід міста Любліна для реалізації проекту створення міської системи обробки побутових відходів електричного та електричного устаткування в місті Львові. Управліннями Підкарпатського та Люблінського воєводств (Польща) та Державною прикордонною службою України було реалізовано спільний проект розвитку IT-інфраструктури української митниці та прикордонних служб на українсько-польському кордоні. Проект «Музеї без бар'єрів» об'єднав

⁹³ The ENI Cross-Border Cooperation Programme Poland-Belarus-Ukraine 2014-2020 (final version approved by EC (decision number C(2015) 9138) dated 17 December 2015). URL: www.pl-by-ua.eu/upload/pl/JOP_PL-BY-UA_2014-2020_FINAL_ENG.pdf4;

Програма транскордонного співробітництва Польща-Білорусь-Україна 2014-2020. URL: <https://www.pbu2020.eu/ua>

коаліцію польських та українських музеїв для їх адаптації до професійного обслуговування відвідувачів із особливими потребами.

Програма Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна на 2014-2020 роки⁹⁴ була затверджена Європейською Комісією в грудні 2015 року. Вона зосереджується на промоції місцевої культури та збереженні історичної спадщини, охороні довкілля, адаптації до змін клімату та боротьбі зі стихійними лихами. Бюджет програми складає 81 млн. євро, з них 74 млн. євро – внесок ЄС із Європейського фонду регіонального розвитку.

Програму для Румунії та України на 2014-2020 роки⁹⁵ було затверджено для сприяння економічному розвитку та покращення якості життя в прикордонних регіонах. Вона передбачає здійснення спільних інвестицій в освіту, економічний розвиток, культуру, розвиток інфраструктури та охорону здоров'я. На реалізацію програми виділено бюджет у розмірі 60 млн. євро. Від України в Програмі беруть участь Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька, Одеська області.

Усі Спільні операційні програми були розроблені за широкого залучення зацікавлених сторін держав-учасниць, України включно.

Україна також є учасником операційної програми прикордонного співробітництва «Басейн Чорного моря 2014-2020 роки», Угоду про фінансування якої було підписано згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2016 р.⁹⁶ Дана Програма націлена на підтримку сталого розвитку й удосконалення спільного захисту довкілля в регіоні Чорного моря (наприклад, шляхом спільного зменшення обсягів морського сміття).

⁹⁴ The Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENI CBC Programme 2014-2020 (approved by the Commission Implementing Decision no. C(2015) 9180 on 17 December 2015). URL: <https://huskroua-cbc.eu/>, Програма прикордонного співробітництва «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна 2014-2020» ЄІСП. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/group/693>

⁹⁵ Спільна операційна програма Румунія-Україна 2014-2020 роки. URL: <http://www.ro-ua.net/ua/530-about-romania-ukraine-eni-cross-border-cooperation-ua.html>

⁹⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 1007-р «Про підписання Угоди про фінансування спільної операційної програми прикордонного співробітництва «Басейн Чорного моря 2014—2020 роки». URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249622144>

У рамках Програм територіального співробітництва країн Східного партнерства (ЕaPTC)⁹⁷ у жовтні 2014 р. було затверджено Спільну операційну програму Молдова-Україна з бюджетом у 3,3 млн євро. Метою Програми є сприяння співробітництву між прикордонними регіонами, а також їхньому соціальному та економічному розвитку.

Три басейни приток річки Дунай, які частково знаходяться в Україні – басейни річок Тиса, Прут і Серет, провокують нові виклики та можливості з огляду на необхідність запобігання транскордонним повеням, вирішення питань охорони довкілля, енергетики, соціально-економічного розвитку та безпеки. У лютому 2016 р. Міжнародна комісія із захисту річки Дунай (далі – МКЗД) затвердила два плани щодо пріоритетів раціонального водокористування в річковому басейні Дунаю на період до 2021 року⁹⁸. План управління річковим басейном Дунаю націлений на подальшу охорону й покращення стану водних ресурсів, запобігання їхньому забрудненню, а також забезпечення сталого довгострокового використання водних ресурсів. У Плані управління ризиками повеней на річці Дунай розглядаються питання управління ризиками виникнення повеней, увагу зосереджено саме на попередженні повеней, запобіганні ним та готовності до їх настання. Як офіційний партнер МКЗД Україна може брати участь у виконанні проектів, що реалізуються в рамках цих планів.

ЄС також фінансує Місію ЄС із прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM)⁹⁹. Правовою основою діяльності цієї Місії є Меморандум про взаєморозуміння, підписаний 7 жовтня 2005 р. Європейською Комісією та Урядами Республіки Молдова та України. Вона працює над приведенням стандартів і процедур управління кордонами, митної справи і торгівлі у відповідність з тими, які діють в країнах-членах ЄС. Місія допомагає покращувати транскордонне співробітництво між прикордонними і митними відомствами, а також іншими правоохоронними органами, та сприяє міжнародному

⁹⁷ Територіальне співробітництво країн Східного партнерства. URL: <http://eaptc.eu/ru/>, www.eaptc.eu/struct_file.php?id_pr=72/.

⁹⁸ The International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR). URL: www.icpdr.org/.

⁹⁹ Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM). URL: <http://eubam.org/ua/>

співробітництву. Діяльність EUBAM підтримує економічний розвиток і зміцнює безпеку в регіоні.

Водночас протягом 2007-2013 років Україна взяла участь у реалізації двох програм, спрямованих на заохочення міжрегіонального співробітництва між європейськими містами й регіонами та збільшення їхньої конкурентоспроможності та соціально-культурної привабливості, а саме – у Програмах INTERREG IVC¹⁰⁰ та «Центральна Європа»¹⁰¹. Крім цього, ЄС співпрацює з Україною через свій східний регіональний вимір – Східне партнерство¹⁰², яке стало основою для створення нових платформ для діалогу уряду та експертів (тематичні платформи), а також розвитку парламентської демократії.

Прикладами проектів у рамках Програм INTERREG IVC та «Центральна Європа» за участю України є наступні:

- Стратегії сталого управління повенями для басейнів транскордонних річок;
- Проект «Вія Regia плюс» – Стала мобільність і регіональне співробітництво вздовж Пан'європейського транспортного коридору III;
- Покращення доступності регіонів через їх з'єднання шляхами повітряного транспорту;
- Капіталізація культурної спадщини для сталого розвитку та забезпечення конкурентоспроможності міст регіонів.

Узагальнюючи роль Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка включає Поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі, наголосимо, що вона створює підстави та умови для різнобічного розвитку України та її просування як економічного партнера у інтегрованому європейському і світовому глобалізованому просторі. Угода є демонстративним проявом рішучості нашої країни стати демократичною незалежною державою, де територіальні громади та місцеві

¹⁰⁰ INTERREG IVC, financed by the European Regional Development Fund. URL: www.interreg4c.eu/

¹⁰¹ Central Europe INTERREG Programme. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/italy/2014tc16rftn003

¹⁰² Східне партнерство – зовнішньополітична ініціатива Європейського Союзу. URL: http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm, <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/eu-policy/east-partnership>

органи публічної влади відіграють вирішальну роль у ефективному розв'язанні питань забезпечення сталого та гідного життя громадян.

За словами Хуани Мера-Кабелло, радниці, керівниці відділу з питань економічного співробітництва, соціального та регіонального розвитку Представництва ЄС в Україні, «Справжнього процвітання та благополуччя можна досягнути лише тоді, коли держави дають своїм регіонам можливість розвивати їхній потенціал і приймати рішення щодо інвестицій у їхнє майбутнє».

Без сумніву, досягнення цілей, визначених Угодою у контексті розвитку модернізованої регіональної політики та транскордонного співробітництва, вимагає уважного науково-практичного вивчення *acquis* ЄС і прагматичного аналізу його досвіду, особливо — найкращих практик окремих держав-членів ЄС.

Огляд досвіду Європейських об'єднань територіального співробітництва

Найважливішою характерною рисою діяльності 62-х зареєстрованих в Європі ЄОТС є їхній спільний міжнародно-правовий фундамент у вигляді Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво територіальних общин та властей з трьома Протоколами до неї, Регламентів Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу (ЄС) 1082/ 2006 та 1302/2013, відповідного національного законодавства, що імплементує ці міжнародно-правові норми.

Зазначена нормативно-правова матерія забезпечує необхідну спільність, основу для взаємодії, але й створює можливості для індивідуалізації напрямів і підходів діяльності ЄОТС у залежності від потреб і спроможності громад, залучених у їхню діяльність.

У цілому зазначимо, що європейські дослідники визначають наступну диференціацію ЄОТС за їхніми функціями:

1. такі, що працюють в рамках програм;
2. такі, що працюють в рамках проектів і навіть можуть фокусуватися на реалізації одного спільного проекту;

3. мережеві – такі, що об'єднують для діяльності у рамках певних тем членів, які розташовані у більш широкому географічному регіоні;
4. такі, що займаються питаннями трансграничного розвитку – нове покоління Єврорегіонів та інших структур прямого трансграничного співробітництва.

Варто зауважити, що 19 ЄОТС (31%) мають штаб-квартири в Угорщині, а 23 ЄОТС (37%) включають членів з Угорщини¹⁰³.

Досвід французько-бельгійського ЄОТС «Єврометрополіс Лілль-Кортрейк-Турнай» (Eurometropolis Lille – Kortrijk – Tournai)¹⁰⁴

ЄОТС «Єврометрополіс Лілль-Кортрейк-Турнай» було створено першим в Європі у 2008 р. та нині воно об'єднує всі рівні урядів Франції та Бельгії через діяльність 14-ти інституцій, що спільно працюють над тим, аби усунути «ефект кордону» та полегшити повсякденне життя 2,1 мільйонів жителів.

Прийнята в 2008 р. *Програма діяльності ЄОТС «Єврометрополіс Лілль-Кортрейк-Турнай»* виокремила шість напрямів транскордонної співпраці: 1. економічний розвиток, 2. планування використання земель, 3. мобільність, 4. культура, 5. туризм, 6. послуги населенню.

Напрямок економічного розвитку ЄОТС зосереджений навколо підтримки розвитку і впровадження інновацій та залучення інвестицій, що відбувається у ході реалізації програми ЄС INTERREG IV.

ЄОТС підтримує відкриття бізнесу та створення робочих місць на своїй території, аби зробити транскордонний мегаполіс відомим на міжнародному рівні та досить привабливим для дуже великих компаній. Програма INTERREG IV передбачає розвиток спільних засобів комунікації, виготовлення відповідних інформаційних брошур і карт, а

¹⁰³ Overview of the EGTCs around Hungary , Svenson S. and Ocskay G. ed., Central European Service for Cross Border Initiatives and Budapest Observatory of Borders, Budapest, 2018.- p. 4.

¹⁰⁴ <http://www.eurometropolis.eu/who-are-we/overview.html>

також потужну спільну участь у кількох спеціалізованих галузевих торгово-економічних ярмарках міжнародного значення.

ЄОТС приділяє увагу питанням кваліфікованої зайнятості. Щорічно відбувається Форум зайнятості Єврометрополісу, що охоплює такі тематичні напрями:

- створення соціально-економічної платформи Єврометрополісу,
- створення постійного веб-сайту щодо попиту та пропозицій на ринку праці;
- адаптація освітніх та навчальних програм до потреб інноваційних компаній;
- допомога усуненню адміністративних та юридичних перешкод для працевлаштування кандидатів-стажерів і транскордонних працівників.

Запроваджена *традиція зустрічей у рамках ЄОТС*, протягом яких обговорюються зразкові *ініціативи у сфері енергетики*, що впроваджуються в межах 3-х регіонів його території. Партнери здійснюють «Енергетичні візити» для отримання та обміну інформацією і позитивним досвідом, налагодження мережі контактів.

Підтримка розвитку та впровадження інновацій здійснюється через сприяння діяльності в рамках чотирьох кластерів:

1. агровиробництво, харчування та здоров'я;
2. текстильна промисловість, виробництво інноваційних матеріалів і дизайн,
3. логістика,
4. ІТС – зображення.

Кластери – це *транскордонні інноваційні центри*. Вони спрямовані на зміцнення кооперації між різними суб'єктами діяльності в межах кожної області Єврометрополісу. Спільно працюючи, французькі та бельгійські центри конкурентоспроможності, які називаються пулами навичок, забезпечують просування їхніх розробок на міжнародний рівень.

Щороку Єврометрополіс організовує *день зустрічей* між учасниками інноваційного ринку, що працюють по обидва боки кордону: представниками пулів навичок, кластерів конкурентоспроможності, дослідницьких центрів, місцевих

органів влади, бізнесу тощо. Ця подія спрямована на обмін інформацією та знаннями, встановлення транскордонних партнерств, розробку науково-дослідних програм між підприємствами та лабораторіями двох країн. Протягом дня проводяться конференції, дебати та семінари.

Напря́м мобільності передбачає розвиток мереж ЄОТС для покращання доступності на своїй території та вільного руху мешканців і товарів. В ЄОТС працює Робоча група «Мобільність та доступність», що опікується питаннями спільного управління громадським транспортом та автомобільними, залізничними та річковими мережами. Докладаються зусилля для збільшення частоти руху громадського транспорту та рівномірності його розподілу та цін за транспортні послуги. На всій транскордонній території займаються розвитком використання транспортних засобів з низьким впливом на навколишнє середовище, зелених смуг, велосипедних мереж тощо.

Напря́м планування використання земель обумовлений необхідністю реагування на основні виклики зміни клімату та покращення якості життя на території Єврометрополісу. З цією метою розробляються нові концепції для переосмислення наявного простору, санітарії земель, збільшення густоти населення в містах, створення нових видів екологічно безпечного транспорту тощо.

Представники провінції Західна Фландрія, Валлоні-Пікарде та Єврометрополіс-де-Ліль регулярно збираються на спільні заходи, щоб визначити екологічно чисті методи розвитку та планування землекористування. Традиційною є робота платформ із питань: а) сталого розвитку та енергетики, б) забруднення, в) консультативної платформи щодо міського планування, ін.

У рамках програми ЄС Interreg IV виконуються 2 *проекти «Dostrade» та «Corrid'Or»* з розвитку окремих територій для збереження їх біорізноманіття, а також сприяння примноженню їх економічного, туристичного, культурного та природного потенціалу.

Досвід словацько-угорського ЄОТС «Істер-Гранум» («IsterGranum»)105

Багато прикладів успішних проектів розвитку спільно реалізовує словацько-угорське ЄОТС «Істер-Гранум» («IsterGranum»), що включає 86 муніципалітетів із приблизно 190 000 жителів та є одним з найбільш досвідчених в ЄС. Це ЄОТС розробляє різні види проектів на основі потреб його членів і з урахуванням можливостей залучати фінансування.

Серед них, зокрема, наступні:

- **Проект транскордонного співробітництва «Підприємницько – логістична зона»** був спрямований на розвиток відносин між галузями та логістикою з обох боків кордону. У 2013 р. ЄОТС створила робочу групу для розробки комплексного інвестиційного плану, що є дієвим інструментом взаємодії та містить завдання і заходи щодо покращення просторового розвитку в прикордонних районах обох країн.

Перспективний розвиток цього напрямку відбувається у проекті «Ister-Granum EXOP. Система підтримки бізнесу». Офіс проекту надає підтримку об'єднанню зусиль малих і середніх підприємств, що ведуть господарську діяльність на території ЄОТС, з організаціями, які працюють за його межами. Це сприяє створенню партнерських відносин та мереж постачальників, а також руху робочої сили через кордон. Крім того, цей проект передбачає створення двох виставкових майданчиків у Желієвце у Словаччині та в Піліскаба в Угорщині.

- **Проект із створення Центру економічної енергії** стосується поширення застосування відновлюваної енергії. Центр надає громадянам інформацію про можливості економічного та ефективного використання енергії, утеплення житлових будинків та інші корисні поради щодо енергоефективності.

ЄОТС в ході реалізації проекту «Спільне енергетичне агентство» опікувалося створенням власного енергетичного агентства з двома офісами по обидва боки кордону – в Гбельце в Словаччині та в Маріагальмоні в Угорщині. Їх завдання –

105 «Crossing the borders. Studies on cross-border cooperation within the Danube Region. Case Study of Ister-Granum EGTC». Central European Service for Cross-Border Initiatives, 2016. URL: http://institute.cesci-net.eu/tiny_mce/uploaded/EUSDR_Part_Two_01_IsterGranum.pdf

допомагати муніципалітетам та установам, що працюють на території ЄОТС, переключити споживання енергії на відновлювані енергетичні ресурси за допомогою таких послуг як планування, розробка проектів та управління проектами.

- **Проект «Інтеграція громадського транспорту»** полягає у створенні інтегрованої транскордонної системи громадського транспорту, яка надає транспортні послуги громадянам із обох боків кордону. Проект включає координацію розкладу діючих постачальників транспортних послуг, тарифів оплати та створення нових ліній.

- **Проект «Місцевий продукт»** зосереджується на розвитку мережі локальних фермерських ринків і на створенні та просуванні локальної торгової марки – «IsterGranum». До 2015 р. ЄОТС виконувало проект із підтримки та просування якісних і корисних для здоров'я місцевих продуктів регіону. Він сприяв з'єднанню сільського та міського просторів, що мають «ринкову пропозицію» місцевих продуктів харчування та інших виробів і «ринковий попит» на них. Проект мав також й інформаційну складову – була створена база даних про сільських виробників та їхню продукцію, надрукована і поширена брошура про місцеві продукти / продукти харчування та місцевих виробників.

Крім того, у 2004 р. ЄОТС започаткований *Орден винних лицарів Істер-Гранум*. Він об'єднує виноробів Угорщини та Словаччини у мережу та передбачає створення транскордонного винного маршруту, який залучатиме місцеве населення та їх місцеве вино.

Комплексно опрацьовуючи потреби та можливості у різних напрямках спільної господарської діяльності, ЄОТС дійшла висновку про необхідність створення *Регіональної організації управління туристичними маршрутами*, яка уповноважена здійснювати спільні маркетингові заходи, забезпечувати підтримку розвитку туристичної інфраструктури, розробляти пакети маршрутів і послуг для туристичної привабливості всієї території ЄОТС.

- **Проект «Інтегровані системи охорони здоров'я»** у 2005 р. забезпечив можливість угорській медичній установі м. Естергом укласти угоду зі словацькою страховою компанією щодо обслуговування пацієнтів зі Словаччини. Це сприяло створенню більш раціональної транскордонної системи амбулаторної медичної допомоги.

Варто зазначити, що згідно з Моніторинговим звітом Європейського комітету регіонів за 2017 рік¹⁰⁶ перешкодами для ЄОТС, що пов'язані з реалізацією проектів європейського територіального співробітництва, є труднощі з отриманням позик для попереднього фінансування проектів.

Через фінансову кризу деякі члени цього ЄОТС залишили партнерство. З цих причин у 2011 р. нова управлінська структура почала відновлювати співпрацю на основі нових фінансових рішень та з новим завзяттям.

Бюджет цього ЄОТС складає 125 000 євро, з яких 15% – це власні ресурси членів, 57% – різні проектні фонди та 18% – підтримка діяльності ЄОТС з державного бюджету Угорщини. Щорічний бюджет ЄОТС регулярно затверджується його радою.

Досвід іспансько-португальського ЄОТС «Галісія – Норте-де-Португалія» (Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia –Norte de Portugal)¹⁰⁷

Це ЄОТС нині працює з муніципалітетами у рамках двох форм програмної діяльності, що фінансуються ЄС:

1) **Програма РОСТЕР – Interreg VA (Іспанія-Португалія)**, реалізацією якого ЄОТС керує та співпрацює з 7-ма партнерами.

Завдання Програми стосуються найважливіших транскордонних проблем, пов'язаних із виконанням стратегії «Європа 2020» у іспано-португальському прикордонному регіоні.

Зокрема, у рамках пріоритету Стратегії «розумне зростання» програма має на меті посилити транскордонний регіональний інноваційний потенціал, а також співпрацю між малими та середніми підприємствами та сектором досліджень та розробок. У рамках пріоритету «стале зростання» програма спрямована на сприяння адаптації до зміни клімату, запобігання та управління ризиками, зменшення впливу на довкілля економічного розвитку та підвищення ефективності використання ресурсів. Стосовно пріоритету «територіальної

¹⁰⁶ EGTC monitoring report 2017, URL: <http://www.cor.europa.eu>

¹⁰⁷ EGTC monitoring report 2017, URL: <http://www.cor.europa.eu>

згуртованості» програма спрямована на розвиток та вдосконалення транскордонних державних послуг та посилення ідентифікації громадян з іспансько-португальським прикордонним регіоном.

2) **проект ESPON «Транскордонні державні послуги»**, де ЄОТС є одним із 11 зацікавлених сторін. Проект виконується з метою розробки інноваційних шляхів спільного управління державними послугами. Протягом 2017 р. разом з багатьма іншими партнерами ЄОТС розпочало, що реалізовується в результаті «цільового аналізу пріоритетів».

Бюджет ЄОТС – близько 450 000 євро, спів-фінансування ЄС складає близько 70% бюджету.

Досвід ЄОТС AMPHICTYONY міст і районів – побратимів Середземномор'я (E.G.T.C. Amphictyony of Twinned Cities and Areas of the Mediterranean (Amphictyony/AMΦIKTYONIA/Anfizionia)108

ЄОТС Amphictyony об'єднує муніципалітети одразу декількох країн – Греції, Кіпру, Італії, Франції, Палестини, Албанії. Крім того у ЄОТС планується включити членів із Ізраїлю, Лівану, Сирії та Північної Африки.

ЄОТС бере участь у **програмі ЄС «Леонардо да Вінчі – трансфер інновацій»** (*«Leonardo da Vinci-Transfer of Innovation»*), що передбачає навчання протягом усього життя. В рамках цієї програми виконується **проект «Сприяння інтеграції в плануванні та наданні соціальних послуг у місцевих органах влади через професійну підготовку муніципальних службовців»**.

Окрім того, ЄОТС здійснює **проект «LADDER – Місцеві органи влади як рушії для розвитку освіти та інформованості»**. Тож, ЄОТС організовує професійне навчання посадовців і персоналу муніципалітетів, що стосуються тем місцевого самоврядування, реалізації політики соціальної згуртованості, збереження європейської культурної спадщини та управління водними ресурсами, ін.

Регулярно проводяться тематичні зустрічі керівництва членів ЄОТС та розробляються пропозиції щодо

108 <https://www.amphictyony.gr/en/article.php?cat=21>, EGTC monitoring report 2017, URL: <http://www.cor.europa.eu>

розвитку місцевої демократії, політики територіальної соціальної та культурної згуртованості, регіональних та надрегіональних заходів щодо боротьби з бідністю та соціальним відчуженням, громадянства ЄС, розв'язання проблем забруднення природного середовища тощо.

ЄОТС бере участь у діяльності в рамках *Адріатичного іонічного макрорегіону*, зокрема, доклала зусиль до розробки відповідної «Білої книги».

Бюджет ЄОТС складає близько € 200 000. ЄС співфінансує від 10 до 15% бюджету.

Діяльність ЄОТС підтримується Грецьким агентством з місцевого розвитку та місцевого врядування, адже його членами є 28 муніципалітетів Греції.

На завершення представлено зазначимо, що Європейський Союз регулярно аналізує та оцінює діяльність Європейських об'єднань територіального співробітництва. Ця ретельна робота виконується Генеральним директором із питань регіональної та місцевої політики Європейської Комісії відповідно до вимог Регламенту (ЄС) 1082/2006 зі змінами, внесеними Регламентом (ЄС) 1302/2013. Звіти¹⁰⁹ мають на меті сприяти оцінці ефективності, продуктивності, актуальності, користі та можливостей, що створені для діяльності ЄОТС нормами цих Регламентів.

2.3. Загальний огляд окремих сфер національного законодавства, що впливає на застосування інструменту європейського об'єднання територіального співробітництва в Україні та рекомендації щодо його вдосконалення

Національне законодавство України в цілому є комплексним та розгалуженим. Цікаво, що станом на 06 серпня 2019 р. на офіційному Інтернет сайті Верховної Ради України обліковується 787 первинних законодавчих актів.

¹⁰⁹ Наприклад: Assessment of the application of EGTC regulation. Final report – 20.04.2018

URL:https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess_egtc_applic_en.pdf

Принагідно зазначимо, що в законодавстві нашої держави склалася єдина цілісна система нормативно-правових актів різних видів і різної юридичної сили, якими регулюються суспільні відносини, у т.ч. у сфері міжнародного, зокрема транскордонного, співробітництва місцевих органів публічної влади, й всі нормативно-правові акти мають узгоджуватися між собою.

При цьому всі такі органи, приймаючи рішення, повинні бути свідомими того, що нормативно-правовий акт у правовій системі України є основним джерелом права. Він є офіційним письмовим документом, де містяться правові норми, що закріплюють рішення суб'єкта права, і який прийнято таким суб'єктом – органом публічної влади, у межах його компетенції та з дотриманням певної законодавчо визначеної особливої правотворчої процедури.

У комплексі нормативно-правові акти утворюють диференційовану та ієрархічну систему. Теоретики права визначають низку таких критеріїв, за якими нормативно-правові акти розподіляються на декілька груп¹¹⁰. Але основним критерієм є їхня юридична сила, за якою відрізняють закони та підзаконні нормативно-правові акти. Тож, на думку експертів, систему нормативно-правових актів України можна класифікувати наступним чином:

1. Закони України:

1) Конституція України як Основний закон України та закони про внесення змін до Конституції України; міжнародні договори, ратифіковані законами України;

2) закони України, у т.ч. галузеві закони та закони про ратифікацію міжнародних договорів, ухвалених Верховною

¹¹⁰ Загальна теорія держави й права : [підручник] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.] ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О.В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.; Косович В. Система нормативно-правових актів України: основні напрями вдосконалення / В. Косович // Вісник Львівського університету. Серія «Юридичні науки». – 2011. – Вип. 53. – С. 23–35; Про нормативно-правові акти: проект закону України URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123; Романов Я.В. Підзаконні акти в системі законодавства / Я.В. Романов // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 3. – Т. 1. – С. 57–61; Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів / Л.Андрусів // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 4. – С. 128-131, тощо.

Радою України з метою створення відповідного правового простору, в межах якого можуть бути встановленні міжнародні зв'язки та здійснюватися транскордонне співробітництво.

2. Підзаконні нормативно-правові акти України:

- 1) постанови Верховної Ради України нормативно-правового змісту;
- 2) укази Президента України;
- 3) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- 4) накази міністерств;
- 5) накази інших центральних органів виконавчої влади й інші нормативно-правові акти, що ними приймаються, які стосуються прав та обов'язків людини і громадянина;
- 6) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій нормативно-правового змісту;
- 7) рішення нормативно-правового змісту, прийняті у результаті місцевих референдумів¹¹¹;
- 8) рішення місцевих рад і їхніх виконавчих органів нормативно-правового змісту;
- 9) розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, обласних рад нормативно-правового змісту;
- 10) локальні нормативно-правові акти¹¹².

Частина підзаконних нормативно-правових актів уточнюють, деталізують, конкретизують окремі положення законів аби забезпечити їх впровадження та реалізацію на

¹¹¹ Примітка: Стане актуальним за умов прийняття законодавства щодо місцевого референдуму. Нині Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р. № 1286-XII не діє в зв'язку з втратою чинності на підставі Закону від 06.11.2012 р. №5475-VI та Рішенням Конституційного Суду України № 4-р/2018 від 26.04.2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>.

¹¹² Примітка: В юридичній науці під локальними нормативними актами розуміються такі, що містять правові норми, які приймаються уповноваженими органами юридичної особи, встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у відповідній юридичній особі, розраховані на тривале застосування та не мають конкретного адресата (зокрема, статuti юридичних осіб, положення про їх філії, представництва, а також окремі положення про органи управління відповідних юридичних осіб). (Див.: Майданик Р.А. Локальні акти в цивільному праві України: поняття, природа, класифікація / Р.А. Майданик // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 10. – С. 78-85. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2011_10_15

практиці, а інші регулюють суспільні відносини, які постійно виникають у різних сферах життєдіяльності суб'єктів публічного та приватного права на локальному – місцевому, рівні. При цьому останні не повинні суперечити законам та іншим нормативно-правовим актам і є найбільш наближеними до досягнення мети задоволення потреб громад.

Як докладно описано у підрозділі 2.1 цього дослідження, до основних вітчизняних нормативно-правових актів стосовно діяльності місцевих органів публічної влади в цілому та їх міжнародного співробітництва зокрема, належать Конституція України¹¹³, закони України «Про транскордонне співробітництво»¹¹⁴, «Про місцеве самоврядування в Україні»¹¹⁵ та «Про місцеві державні адміністрації»¹¹⁶ та ін. Ці закони, регулюючи інституціональний і організаційно-правовий механізм міжнародного, зокрема транскордонного співробітництва місцевих органів публічної влади, враховують норми міжнародних договорів, ратифікованих Україною, – Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року¹¹⁷, Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 року¹¹⁸ та трьох Протоколів до неї 1995, 1998 та 2009 років¹¹⁹, а також й інших основоположних міжнародно-правових актів.

¹¹³ Конституція України, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹¹⁴ Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 р. №1861-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>

¹¹⁵ ¹¹⁵ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

¹¹⁶ Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

¹¹⁷ Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>

¹¹⁸ Постанова Верховної Ради України «Про приєднання України до Європейської конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» від 14.07.1993 р. № 3384-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-12>

¹¹⁹ Закон України про ратифікацію Додаткового протоколу та Протоколу № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 24.06.2004 р. № 1879-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1879-15>; Закон України «Про ратифікацію Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне

Зазначимо, що місцеві ради, які є суб'єктами права та місцевого нормотворення, з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про транскордонне співробітництво» уповноважені ухвалювати рішення у сфері їхнього міжнародного співробітництва. Ці рішення мають статус підзаконних нормативно-правових актів. Згідно з положеннями пунктів 21, 21¹ та 21² частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», дані питання належать до виключної компетенції міської ради, такі рішення можуть стосуватися питань об'єднання в асоціації та інші форми добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування¹²⁰ та про вихід з них; схвалення угод про об'єднання єврорегіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання єврорегіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання єврорегіонального співробітництва та внесення до нього змін; вступу до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання.

співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС)» від 16.05.2012 р. № 4704-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4704-17>

¹²⁰ Примітка: У контексті розвитку форм міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади зазначимо, що положення п. 21 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не виключає можливості для сільської, селищної, міської ради у порядку виключної компетенції приймати рішення про об'єднання й в міжнародні асоціації та інші форми добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Однак, ці рішення не мають суперечити Конституції України, міжнародним договорам, законам та іншим підзаконним актам України. «Органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, вносити до них зміни та скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, керуючись у своїй діяльності ними та актами Президента України, Кабінету Міністрів України». (Див.: Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.

Легітимізація цих рішень, що важливо для місцевих громад, держави та закордонних партнерів, забезпечена законодавчим положенням про необхідність дотримання певної процедури під час їх прийняття – вони повинні, як встановлено статтею 26 зазначеного Закону, ухвалюватися виключно на пленарному засіданні ради (сільської, селищної, міської). Прийняття таких рішень не може бути делеговано виконавчому органу ради.

Аналіз організаційно-правової основи діяльності місцевих органів публічної влади як суб'єктів міжнародного транскордонного співробітництва докладно представлений у підрозділі 2.1. цього дослідження з посиланнями на відповідне українське законодавство та міжнародно-правові акти. При цьому, без сумніву, ключове значення має Закон України «Про транскордонне співробітництво», що є спеціальним.

В сучасних умовах розвитку законодавства про місцеве самоврядування, необхідно враховувати нові форми організації місцевої влади, зокрема в контексті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», і «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Зокрема, Закон України «Про транскордонне співробітництво» визначає учасником такого співробітництва територіальну громаду, у той час як у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування» поняття об'єднаної територіальної громади не закріплене.

Таким чином, вбачається доцільним внести до Закону України «Про місцеве самоврядування» положення про участь територіальних громад (у тому числі, об'єднаних) у транскордонному співробітництві, зокрема, передбачивши повноваження самостійно визначати форми та напрями діяльності незалежно від визначених Кабінетом Міністрів України пріоритетних напрямів співробітництва; право органів місцевої влади здійснювати фінансування проектів транскордонного співробітництва в обсягах і порядку, визначених ними самостійно.

Доцільно також врегулювати питання одержання органами місцевого самоврядування фінансування від Державного фонду регіонального розвитку та Державного бюджету загалом, а також роль відповідного міністерства у розподіленні цих коштів.

Водночас, необхідно комплексно дослідити й інші законодавчі акти, які можуть дотично сприяти або навпаки,

перешкоджати впровадженню в нашій державі інструменту європейських об'єднань територіального співробітництва (далі – ЄОТС) та об'єднань єврорегіонального співробітництва. Грунтовний аналіз законодавства, яке впливає на застосування інструменту ЄОТС в Україні, дозволить з'ясувати наскільки воно є достатнім або виявити можливі прогалини та неузгодженості, що в подальшому надасть можливість розробити комплексні рекомендації щодо його вдосконалення.

Системно розглядаючи це питання, перш за все, необхідно звернути увагу на програмні загальнодержавні документи, на підставі яких здійснюється комплексний підхід до інтенсифікації транскордонного співробітництва. Так, в Україні в 2014 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 385 була затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року¹²¹. Зокрема, відповідно до положень даної Стратегії, розвиток транскордонного співробітництва повинен сприяти досягненню цілі № 1 даної Стратегії, якою є підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів. У ній наголошується, крім іншого на необхідності ліквідації інфраструктурних перешкод та подальшого сприяння провадженню спільної підприємницької діяльності прикордонних регіонів у сфері малого і середнього бізнесу. Також варто відзначити, що на виконання цього стратегічно-програмного документу була прийнята наступна Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016—2020 роки»¹²², якою були затверджені, зокрема, й пріоритетні напрями транскордонного співробітництва України із різними державами. Обидва названі урядові нормативно-правові акти передбачили відповідне вдосконалення національного законодавства.

Проте, якщо відповідно до даної Стратегії, щорічно до Державного фонду регіонального розвитку, який є складовою частиною Державного бюджету України, очікувалися надходження у розмірі не менше трьох млрд. гривень, то у

¹²¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

¹²² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016—2020 роки» від 23.08.2016 р. № 554. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249264044>.

Законі України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» на це було передбачено лише один млрд. гривень¹²³. Нажаль, необхідної конкретики щодо розвитку транскордонного співробітництва у Державній стратегію регіонального розвитку не міститься.

Огляд чинного законодавства щодо стану регулювання участі місцевих органів публічної влади в європейському територіальному співробітництві варто розпочати з окреслення питання про інституційне забезпечення виконання Закону України «Про транскордонне співробітництво». Відповідно до його статті 6, загальну координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику за участю Міністерства закордонних справ України. Постановою Кабінету Міністрів України № 197¹²⁴, якою у 2014 р. затверджене Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, встановлено, що саме це Міністерство забезпечує формування та реалізацію державної регіональної політики (підпункт 1 пункту 3 Положення). Тож загальну координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва здійснює Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «за участю» Міністерства закордонних справ України. Як певний недолік у нормативно-правовому регулюванні зазначимо, що у Законі не визначено межі чи будь-які параметри цієї участі Міністерства закордонних справ України. Тому для правозастосування не зрозуміло, у яких випадках вона є обов'язковою, чи має це Міністерство право вирішального чи лише дорадчого голосу в процесі прийняття рішень щодо здійснення транскордонного співробітництва.

¹²³ Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

¹²⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197 «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>

Приналежність питання регіонального розвитку та, зокрема транскордонного співробітництва, до предмета відання Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та деяких інших органів публічної влади обумовлюється і Законом України «Про засади державної регіональної політики»¹²⁵. Зокрема, у даному Законі визначаються повноваження таких суб'єктів державної регіональної політики: Кабінету Міністрів України (стаття 12); центральних органів виконавчої влади у сфері державної регіональної політики (стаття 13); Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад у сфері державної регіональної політики (стаття 14); Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері державної регіональної політики (стаття 15); районних, міських, селищних, сільських рад у сфері державної регіональної політики (стаття 16).

Наприклад, відповідно до пункту 3 частини 2 статті 13 даного Закону, до повноважень Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України належить стимулювання участі регіонів у програмах і проектах розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва. Проте, невідомо, яким чином дане Міністерство спроможне це здійснювати, окрім як надавати субвенції та адмініструвати Державний фонд регіонального розвитку.

Наступним аспектом аналізу чинного законодавства є унормування предмету транскордонного співробітництва. Відомо, що поняття транскордонного співробітництва визначено у статті 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво» як спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних і інших відносин між суб'єктами і учасниками таких відносин в Україні і відповідними суб'єктами і учасниками таких відносин із сусідніх держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством.

¹²⁵ Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. №156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

Стаття 5 цього Закону визначає організаційні форми його здійснення, якими є:

- створення *транскордонних об'єднань та органів транскордонного співробітництва, зокрема об'єднань єврорегіонального співробітництва, європейських об'єднань територіального співробітництва;*
- діяльність в межах створеного євро регіону;
- укладення угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах;
- розроблення та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм та стратегій в окремих сферах, що передбачає координацію співробітництва та акумулювання на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- встановлення та розвиток взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва.

Для належного забезпечення практичного впровадження та ефективної реалізації цих форм співробітництва необхідна наявність відповідних підзаконних нормативно-правових актів, у т.ч. таких, що унормовують системні управлінські рішення на центральному рівні. Наприклад, як зазначено в абзаці 3 статті 8 Закону «Про транскордонне співробітництво», для угоди про транскордонне співробітництво передбачається типова форма, яка має бути затверджена центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику. Цією ж статтею передбачено реєстр угод про транскордонне співробітництво. Проте, аналіз поточної ситуації свідчить про наявні прогалини в даному питанні, що ускладнює розвиток міжнародного транскордонного співробітництва. Моніторинг інформації, що наразі знаходиться у відкритому доступі, доводить, що, на жаль, відповідальним Міністерством не поширені дані ані про передбачену законодавством типову угоду, ані про реєстр таких угод.

При цьому зазначимо, що оскільки Україна є державою-членом Ради Європи, але не має статусу члена в Європейському Союзі, даний Закон передбачає можливість утворення на території України лише об'єднань єврорегіонального співробітництва, які керуватимуться українським законодавством. Й стаття 9² цього Закону вимагає, аби суб'єкти

транскордонного співробітництва, які планують утворити об'єднання єврорегіонального співробітництва, готували проекти угоди про утворення об'єднання єврорегіонального співробітництва та статуту такого об'єднання. Як зазначалося вище, типова угода про утворення об'єднання єврорегіонального співробітництва і типовий статут такого об'єднання мають затверджуватися Кабінетом Міністрів України. Проте, беручи до уваги положення статті 179 Господарського кодексу України¹²⁶, яка регулює договірні положення, слід наголосити, що типові умови розробляються уповноваженими органами публічної адміністрації і не можуть змінюватися за домовленістю сторін. Внаслідок цих колізій у суб'єктів транскордонного співробітництва може постати питання: якщо форма угоди є типовою, то якою мірою її сторони можуть виконати вимогу Закону щодо підготовки її проекту? Ці колізії мають бути усунуті.

Наступним важливим питанням є *організаційно-правова форма, яку може мати об'єднання єврорегіонального співробітництва*. Згідно із Законом «Про транскордонне співробітництво», на території України суб'єкти транскордонного співробітництва, зокрема, із Угорщини та України, можуть утворити об'єднання єврорегіонального співробітництва, яке, відповідно до статті 9¹ цього Закону, утворюється на підставі угоди про заснування в організаційно-правовій формі непідприємницького товариства. Таке товариство, як встановлено цією статтею, не повинно мати на меті одержання доходу (прибутку) для його подальшого розподілу серед засновників (учасників), членів, працівників (крім оплати їхньої праці, нарахування єдиного соціального внеску), членів органів управління та інших пов'язаних із ними осіб. Отже, як було зазначено, таке об'єднання утворюється у формі непідприємницького товариства.

Модернізація галузевих законодавчих актів, як вбачається, призведе до необхідності актуалізації і самого Закону України «Про транскордонне співробітництво». Зокрема, у чинному Законі можливість утворення ЄОТС пов'язана із наявністю, наприклад, типових статутів, угод. Відсутність таких затверджених документів призводить до

¹²⁶ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

ускладнення можливості реалізації ініціатив із утворення ЄОТС. У цьому контексті вбачається за необхідне внести зміни до законодавства, що мають дозволити органам місцевого самоврядування самостійно розробляти проекти таких документів, до моменту реалізації центральними органами виконавчої влади цієї функції.

До Закону України «Про транскордонне співробітництво» необхідно вносити зміни системно, із врахуванням всіх згаданих вище аспектів, зокрема, правового статусу європейських об'єднань транскордонного співробітництва на рівні статусу об'єднань єврорегіонального співробітництва, матеріального та фінансового забезпечення їх діяльності та особливостей оподаткування, ліквідації, передачі майна тощо. У цілому, європейське об'єднання транскордонного співробітництва та об'єднання єврорегіонального співробітництва є формами транскордонного співробітництва, й саме тому кожна пропозиція стосується рівною мірою кожної з них.

Відповідно до статті 83 Цивільного кодексу України¹²⁷, юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом. Різниця між товариством та установою полягає в наступному: установою є організація, створена однією особою або кількома засновниками, які не беруть участі в її управлінні; а товариство є організацією, створеною шляхом об'єднання осіб (учасників), які можуть здійснювати управління ним. Товариства поділяються на підприємницькі та непідприємницькі. Відповідно до статті 85 Цивільного кодексу України, непідприємницькими товариствами є товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками. Особливості правового статусу окремих видів непідприємницьких товариств встановлюються законом.

У спеціальному законі, який регулює питання транскордонного співробітництва, визначено, що ЄОТС є саме товариством, хоча, можливо, такий вид юридичної особи як установа міг би також бути застосованим, виходячи з норм цивільного законодавства України. Водночас, згадана стаття 83 Цивільного кодексу України не встановлює вичерпного

¹²⁷ Цивільний кодекс України Закон від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

переліку організаційно-правових форм юридичних осіб, що створює легітимні підстави для їхнього розвитку.

Тобто, Закон України «Про транскордонне співробітництво» є таким, що встановлює особливості правового статусу окремих видів непідприємницьких товариств. Проте, визначення організаційно-правової форми досліджуваних об'єднань, що ним зафіксоване, не є коректним, адже лише дослівно відображає ознаку їхньої неприбутковості, закріпленої Цивільним кодексом України.

Тому доцільним є внесення змін, до Закону України «Про транскордонне співробітництво», де більш детально буде визначено вид юридичної особи, який є найбільш прийнятним з точки зору правової природи ЄОТС, його завдань, цілей, форм та напрямків діяльності. При цьому вбачається, що з включенням до системи норм цивільного законодавства окремої форми юридичної особи – ЄОТС – виникне необхідність подальшої її розвитку за аналогією з правовим регулюванням товариств з обмеженою чи додатковою відповідальністю.

Стосовно *європейського об'єднання територіального співробітництва* (ЄОТС) слід зазначити, що воно не може бути зареєстрованим на території України, оскільки відповідно до статті 1 Закону «Про транскордонне співробітництво», воно може бути зареєстроване лише на території держави – члена Європейського Союзу.

Водночас підкреслимо, що суб'єкти транскордонного співробітництва, які розташовані на території України, можуть брати участь у діяльності ЄОТС у межах тих європейсько-правових норм, які наша держава імплементувала в національне законодавство внаслідок ратифікації договорів Ради Європи, учасницями яких є також і держави-члени ЄС, й особливо – Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами та властями, в контексті виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС¹²⁸, а також двосторонніх міждержавних угод.

¹²⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифікована Україною згідно з Законом від 16.09.2014 р. № 1678-VII, набрала чинності 01.09.2017 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

Зокрема, наведемо приклад двосторонніх угод між Україною та Угорщиною¹²⁹. Станом на 01 січня 2019 р. договірно-правова база між Україною та Угорщиною налічує 88 чинних міжнародних договорів і міжнародних документів, які регулюють двостороннє співробітництво практично в усіх сферах.

Базовий Договір між Україною та Угорщиною про основи добросусідства та співробітництва¹³⁰ був підписаний у 1991р. і набув чинності в 1993 р.. Стаття 8 цього Договору встановлює, що обидві держави всіляко сприятимуть розвиткові контактів між органами державної влади та управління, а також регіональними та місцевими органами самоврядування та їхніми керівниками на постійній, регулярній основі. Також держави зобов'язалися заохочувати прикордонне співробітництво у всіх галузях. У подальшому в 1997 р. уряди України та Угорщини підписали Угоду про транскордонне співробітництво¹³¹, яка набула чинності в 1999 р.. Зокрема, в статті 7 цієї міждержавної Угоди окреслено сфери співпраці між територіями України та Угорщини, до яких віднесено наступне:

- розвиток населених пунктів і регіонів;
- транспорт та зв'язок;
- енергетика;
- охорона навколишнього середовища;
- охорона водних ресурсів та їхнє раціональне використання;
- забруднення повітря та зниження рівня шуму;
- освіта, професійне навчання, наукові дослідження;
- охорона здоров'я;
- туризм;
- проблеми населення прикордонної зони;

¹²⁹Договірно-правова база між Україною та Угорщиною URL: <https://hungary.mfa.gov.ua/ua/ukraine-hu/legal-acts>

¹³⁰ Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою (ратифіковано Постановою ВР № 2527-XII від 01.07.1992 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348_004

¹³¹ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про транскордонне співробітництво від 11.11.1997 р. (набула чинності 21.04.1999 року): Договірно-правова база між Україною та Угорщиною URL: <https://hungary.mfa.gov.ua/ua/ukraine-hu/legal-acts>

- питання, пов'язані зі створенням та функціонуванням контрольно-пропускних пунктів;
- транскордонне економічне співробітництво;
- гуманітарне співробітництво.

Домовленості про розвиток транскордонного співробітництва підтверджуються й в Угоді між урядами держав про економічне співробітництво 2005 року¹³², де в статті 3, окрім іншого, йдеться про взаємне зобов'язання сприяти міжрегіональному й транскордонному співробітництву та співробітництву на міжнародному рівні в питаннях, що становлять взаємний інтерес. Зазначимо, що й інші українсько-угорські угоди про співпрацю в різних галузях містять посилання на взаємодію транскордонного характеру.

Подібним чином регламентують транскордонне співробітництво України з сусідніми державами-членами ЄС й Угода про добросусідські відносини та співробітництво між Республікою Польща та Україною 1992 року¹³³, Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво 1993 року¹³⁴, Договір про добросусідство, дружні відносини та співробітництво між Україною та Словацькою Республікою 1993 року¹³⁵, Угода між Урядом України та Урядом Словацької Республіки про транскордонне співробітництво 2000 року¹³⁶, а також Договір

¹³² Угода між Урядом України та Урядом Угорської Республіки про економічне співробітництво від 10.02.2005 р. (ратифіковано Законом України № 552-V від 10.01.2007 року) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348_058

¹³³ Договір між Україною і Республікою Польщею про добросусідство, дружні відносини і співробітництво від 18.05.1992 р. (ратифіковано Постановою Верховної Ради України від 17.09.1992 р. №2611-XII) . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_172.

¹³⁴ Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво від 24.05.1993 р. (набула чинності 27.10.1993 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_171

¹³⁵ Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною та Словацькою Республікою від 29.06.1993 р. (ратифіковано Постановою Верховної Ради України від 24.02.1994 р. № 4022-XII). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_150

¹³⁶ Угода між Урядом України та Урядом Словацької Республіки про транскордонне співробітництво від 05.12.2000 р. (набула чинності для України: 28.02.2001 року) URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_044

про відносини добросусідства та співробітництва між Україною та Румунією 1997 року¹³⁷ та ін.

Положення зазначених угод складають міжнародні зобов'язання нашої держави та є частиною українського законодавства. Водночас, їх виконання має бути належним чином забезпечене нормами відповідних законів та підзаконних актів, включно тих, що ухвалюються місцевими органами публічної влади, аби участь України в ЄОТС була можливою та ефективною. Натомість, у законодавстві виявляються певні неузгодженості, що прикро впливають на повномірне застосування нормативних ресурсів міжнародних і міждержавних договорів і певною мірою перешкоджають транскордонному співробітництву.

Наприклад, прогалини помічені й в зв'язку з аналізом норм Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»¹³⁸. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» визначає підстави та порядок державної реєстрації, зокрема, юридичних осіб. У цьому зв'язку привертає увагу те, що в Законі України «Про транскордонне співробітництво» ЄОТС визначається як «форма співробітництва», а не лише як юридична особа. Тому необхідно визначитися із цією колізією та прийняти правові норми, які дозволять здійснити реєстрацію такої юридичної особи.

Водночас, на нашу думку, більшість подібних питань, які пов'язані із реєстрацією ЄОТС, можна вирішити шляхом внесення уточнюючих змін до текстів Цивільного та Господарського кодексів України.

Наразі він не передбачає реєстрацію таких юридичних осіб як об'єднання єврорегіонального співробітництва та європейське об'єднання територіального співробітництва. Відповідно до Класифікації організаційно-правових форм

¹³⁷ Договір про відносини добросусідства та співробітництва між Україною та Румунією від 02.06.1997 р. (ратифіковано Законом України від 17.07.1997 р. № 474/97-ВР). URL: http://zakon.nau.ua/doc/?code=642_003

¹³⁸ Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>

суб'єктів господарювання 2004 року¹³⁹, згідно з якою має здійснюватися державна реєстрація, до непідприємницьких товариств належать наступні: органи адвокатського самоврядування; органи суддівського самоврядування; вища кваліфікаційна комісія суддів України. Із врахуванням положень даного Класифікатора, європейське об'єднання територіального співробітництва та об'єднання євро регіонального співробітництва можуть бути зареєстровані лише як «інша організаційно-правова форма», яка застосовується як виняток, лише в разі неможливості віднесення суб'єкта до будь-якої з визначених у Класифікації організаційних форм, відповідно до частини 2 статті 16 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Зауважимо, що в той час, як відповідно до законодавчих актів Угорщини ЄОТС має бути зареєстроване як товариство з обмеженою відповідальністю, в українському законодавстві така вимога відсутня, а організаційно-правова форма «непідприємницьке товариство» є надто загальною і не відповідає положенням Податкового кодексу України та відповідним підзаконним нормативно-правовим актам.

Існують деякі прогалини і в податковому законодавстві стосовно ЄОТС. Наразі єдиним спеціальним податковим режимом, що передбачений Податковим кодексом України, є спрощена система оподаткування. Якщо виходити з правового статусу ЄОТС, як неприбуткового товариства, слід враховувати, що Податковий кодекс України визначає лише критерії для набуття та збереження статусу неприбуткової організації, а відповідна Постанова Кабінету Міністрів України визначає перелік видів організацій, які можуть бути внесені до реєстру неприбуткових. Тобто, статус неприбутковості не виникає з моменту державної реєстрації утворення юридичної особи, для його набуття необхідно пройти спеціальну встановлену законодавством процедуру.

¹³⁹ Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 р. № 97 «Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0097609-04>

Таким чином, у Податковий кодексі України необхідно внести зміни, що визначають особливості регулювання відносин ЄОТС із фіскальними органами України.

У положеннях статті 9⁴ Закону України «Про транскордонне співробітництво» з питань матеріального та фінансового забезпечення діяльності об'єднання єврорегіонального співробітництва міститься посилання на Податковий кодекс України¹⁴⁰, проте виключно на ті його норми, що регулюють діяльність неприбуткових організацій. У самому ж Податковому кодексі України норми, де згадувалися би об'єднання єврорегіонального співробітництва та/або європейські об'єднання територіального співробітництва відсутні, що означає втрату певного «пільгового» становища цих організацій, на які вони, вочевидь, розраховують. Наприклад, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 р. № 440 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру»¹⁴¹ до неприбуткових організацій може бути віднесено: бюджетні установи, громадські об'єднання, політичні партії, творчі спілки, релігійні організації, благодійні організації, пенсійні фонди, спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб, житлово-будівельні кооперативи, дачні (дачно-будівельні) кооперативи, садівничі та гаражні (гаражно-будівельні) кооперативи (товариства), об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, асоціації власників жилих будинків, професійні спілки, їх об'єднання та організації профспілок, організації роботодавців та їх об'єднання, сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, кооперативні об'єднання сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, а також інші юридичні особи.

¹⁴⁰ Податковий кодекс України, Закон від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2755-17>

¹⁴¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 р. № 440 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2016-%D0%BF>

Також і в Митному кодексі України¹⁴² жодних норм стосовно особливостей регулювання здійснення транскордонного співробітництва не наведено. Це означає, що коли штаб-квартира такого об'єднання знаходиться на одній митній території, а є необхідність здійснити певну господарську операцію на іншій митній території, то режим реекспорту чи реімпорту може тільки частково задовольнити цю потребу, оскільки такий режим не розрахований на постійне переміщення. Також можна зробити висновок про те, що у тому випадку, якщо ЄОТС зареєстрований не на території України, то це питання має, у першу чергу, врегулюватися законодавством держави, де зареєстроване ЄОТС. Що ж стосується об'єднання єврорегіонального співробітництва, то воно може бути зареєстровано на території України після затвердження відповідних підзаконних нормативно-правових актів. Але питання вивезення майна з території України, оскільки поняття «співробітництво» передбачає не лише те, що майнові цінності надходять на територію України, але й те, що такі цінності можуть надходити з України до іншої країни, залишатиметься неврегульованим допоки правовий статус таких організацій не буде достатньо чітко визначений у законодавстві на відповідному нормативно-правовому рівні.

Водночас, в українському законодавстві є приклад регулювання «бажаної постійної міграції». Наприклад, у Законі України «Про прикордонний контроль»¹⁴³ визначено поняття «транскордонний працівник». Так, це працівник, який проживає на території однієї країни, але працює на території іншої країни, і перетинає кордон не рідше, ніж один раз на тиждень. Беручи до уваги наявність такого прикладу законодавчого регулювання об'єктивного нині явища, можливо, дещо схоже регулювання варто застосувати і до ЄОТС, майна, яке це об'єднання буде переміщувати через кордон, оскільки подібні європейські об'єднання де-факто та де-юре функціонують одночасно у двох або більше юрисдикціях.

¹⁴² Митний кодекс України, Закон від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

¹⁴³ Закон України «Про прикордонний контроль» від 05.11.2009 р. № 1710-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17>

Окрім цього варто зазначити, що на підставі статті 116 Господарського кодексу України¹⁴⁴, підприємство, в статутному капіталі якого не менш як десять відсотків становить іноземна інвестиція, визнається підприємством із іноземними інвестиціями. Підприємство набуває статусу підприємства з іноземними інвестиціями з дня зарахування іноземної інвестиції на його баланс. Таким чином, започаткувавши дію нормативно-правових положень щодо ЄОТС, але не вивівши їх із під дії інвестиційного законодавства, український законодавець створює складне правове регулювання. Принагідно варто звернутися до визначення поняття «підприємство». Відповідно до статті 62 Господарського кодексу України, підприємством є самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому цим Кодексом та іншими законами. Підприємства можуть створюватись як для здійснення підприємництва, так і для некомерційної господарської діяльності. Але, відповідно до статей 3, 55 та 62 Господарського кодексу України, ЄОТС важко віднести до господарюючих суб'єктів, його важко назвати підприємством, яке здійснює некомерційну діяльність.

Найкращим чином господарсько-правове становище ЄОТС підпадає під регулювання норм частини 3 статті 3 Господарського кодексу України. Відповідно до даної норми, діяльність негосподарюючих суб'єктів, спрямована на створення і підтримання необхідних матеріально-технічних умов їхнього функціонування, що здійснюється за участі або без участі суб'єктів господарювання, є господарчим забезпеченням діяльності негосподарюючих суб'єктів. Тобто, ЄОТС, залучаючи за потреби суб'єктів господарювання, здійснює господарче забезпечення своєї діяльності. Але водночас, ЄОТС як негосподарюючий суб'єкт бере участь у майново-господарських зобов'язаннях відповідно до частини 2 статті 175 Господарського кодексу України.

¹⁴⁴ Господарський кодекс України Закон від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

Тож, якщо ЄОТС не є підприємством, воно є «формою спільних дій, спрямованих на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних і інших відносин між суб'єктами і учасниками таких відносин в Україні і відповідними суб'єктами і учасниками таких відносин із сусідніх держав у межах компетенції, визначеної їхнім національним законодавством, зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави, на території якої є його місцезнаходження, метою якого є заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між суб'єктами і учасниками таких відносин у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, встановлених згідно з національним законодавством відповідної держави» (авт. – узагальнено визначення із статті 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво»).

Варто звернути увагу на те, що поняття «підприємство» в українському законодавстві має і інше значення. Зокрема, в пунктах 33 та 38 частини 1 статті 4 Митного кодексу України, підприємством називається будь-яка юридична особа, а також громадянин-підприємець. Окрім цього, відповідно до підпункту. «а» пункту 33 частини 1 статті 4 Митного кодексу України, юридична особа, яка не здійснює господарську діяльність та утворена відповідно до законодавства інших держав, яка працює за межами України, а також її відокремлені підрозділи мають місцезнаходження на території України, охоплюються поняттям «нерезидент». Тобто, відповідно до митного законодавства України, той факт, що ЄОТС може бути негосподарюючим суб'єктом, не звільняє його від дотримання митних правил. Таке саме положення стосується і юридичної особи, яка не здійснює господарську діяльність, утворена за законодавством України, а також її відокремлені підрозділи за кордоном охоплюються поняттям «резидент».

Відповідно до статті 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»¹⁴⁵, зовнішньоекономічна діяльність визначена як діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської

¹⁴⁵ Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 р. № 959-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12>

діяльності, а також діяльність державних замовників із оборонного замовлення у випадках, визначених законами України, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами. Тобто, навіть якщо об'єднання транскордонного співробітництва є невідприємницьким товариством і здійснює некомерційне господарювання відповідно до статті 52 Господарського кодексу України, то на таке об'єднання все одно може поширюватися дія Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», зокрема в аспекті вимог про реєстрацію представництв. Так, на підставі абзацу 3 статті 3 даного Закону, юридичні особи, що зареєстровані як такі в Україні і які мають постійне місцезнаходження на території України (підприємства, організації та об'єднання всіх видів, включаючи акціонерні та інші види господарських товариств, асоціації, спілки, концерни, консорціуми, торговельні дома, посередницькі та консультаційні фірми, кооперативи, кредитно-фінансові установи, міжнародні об'єднання, організації та інші), в тому числі юридичні особи, майно та/або капітал яких є повністю у власності іноземних суб'єктів господарської діяльності є суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності в Україні.

Співпраця із нерезидентами, трансфер технологій, можливе переміщення товарів і послуг через кордон України спричиняють виникнення питання узгодженості нормативно-правової основи діяльності ЄОТС із національним законодавством про зовнішньоекономічну діяльність. Це законодавство передбачає можливість утворення торгових представництв, які не реєструються як юридичні особи, а беруться на облік відповідним міністерством. У зв'язку з цим, як здається, схожий механізм доцільно було б запровадити по відношенню до «офісів» тих ЄОТС, які зареєстровані на території держав-членів ЄС, але діють у рамках відповідних угод і на території України, і відповідно, мають на території України свої структурні одиниці.

Так само як і Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України не містить поняття транскордонного співробітництва. У Господарському кодексі України відсутні положення, якими передбачено можливість здійснення господарської діяльності територіальними громадами або органами місцевої влади, зокрема в рамках транскордонного

співробітництва та ЄОТС. При цьому очевидно, що запровадження практики участі українських місцевих органів публічної влади в заснуванні та діяльності таких юридичних осіб, як ЄОТС, є новелістичним.

Водночас зазначимо, що Господарський кодекс України передбачає право органів місцевого самоврядування засновувати, зокрема, комунальні підприємства. З урахуванням того, що виключним правом утворювати ЄОТС наділені органи місцевого самоврядування, на наш погляд, можливо відстежити певну господарсько-правову паралель між ЄОТС і комунальними підприємствами.

Першорядним, з точки зору господарського законодавства є вирішення питання про співвідношення поняття «некомерційне підприємство» та ЄОТС. Відповідно до статті 52 Господарського кодексу України, некомерційне господарювання – це самостійна систематична господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку. Проте, оскільки ЄОТС є абсолютно новим суб'єктом, то необхідно все-таки визначити на законодавчому рівні місце цієї юридичної особи у системі суб'єктів господарського права. Відповідно після цього виникне можливість розвивати правове забезпечення окремих напрямків діяльності ЄОТС, наприклад, поширення на його діяльність вимог Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» тощо.

У зв'язку із цим, необхідно докладно вивчити відповідне *acquis communautaire*, особливо з урахуванням досвіду його застосування європейськими ЄОТС та угорсько-українським ЄОТС «ТИСА». Проте, у статті 63 Господарського кодексу України передбачено можливість створення декількома територіальними громадами (які є суб'єктами транскордонного співробітництва) спільного комунального підприємства. Тому, якщо виходити із того, що об'єднання транскордонного співробітництва є некомерційним підприємством, яке утворюється територіальною громадою за українським законодавством та іноземним елементом (партнером у співробітництві), то положення Господарського кодексу вже передбачають наявність «аналогічного» суб'єкта.

Потреба у фінансово-матеріальному забезпеченні функціонування ЄОТС вимагає, аби його український суб'єкт –

учасник мав можливість здійснювати платежі (зокрема членські внески, спільне фінансування проектів тощо). Зокрема, відповідні кошти та видатки повинні бути передбачені у місцевому бюджеті на відповідний рік. Але ускладнення полягають у тому, що норми Бюджетного кодексу України чітко визначають можливі статті видатків для бюджетів різних рівнів.

Так, відповідно до Додатків №№ 3 та 7 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», серед міжбюджетних трансфертів є «субвенція з загального фонду на реалізацію проектів транскордонного співробітництва», на яку виділено кошти у розмірі 10 млн грн. Дана субвенція відноситься до «видатків розвитку», а головним розпорядником є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Тобто, участь держави Україна та державних органів наразі обмежена розподілом субвенції з державного бюджету. Оскільки, відповідно до пункту 48 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України субвенцією є міжбюджетний трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції, то виплата Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України даної субвенції є можливою, але лише на конкретно визначений проект та за умови дотримання спеціальної процедури.

Бюджетний кодекс України визначає такі види субвенцій:

- субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту (стаття 102);
- субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (стаття 103¹);
- освітню субвенцію (стаття 103²);
- субвенцію на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (стаття 103³);

- медичну субвенцію (стаття 103⁴);
- субвенцію на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування (стаття 104);
- субвенцію на виконання інвестиційних проектів (стаття 105).

Як видно, субвенція з загального фонду на реалізацію проектів транскордонного співробітництва не включена до Бюджетного кодексу України, але, водночас, відповідно до п.12 ч.1 статті 97 Бюджетного кодексу України перелік субвенцій не є вичерпним.

Відповідно до статті 24¹ Бюджетного кодексу України починаючи з 2016 р. в складі Державного бюджету створюється Державний фонд регіонального розвитку. Проте, варто зазначити, що у положеннях цього Кодексу не визначено, що його кошти можуть спрямовуватися на підтримку проектів і програм транскордонного співробітництва, у реалізації яких беруть участь місцеві органи публічної влади прикордонних регіонів. Тож, бюджетне законодавство не повною мірою узгоджене із нормами Закону України «Про транскордонне співробітництво». Окрім цього, вбачається за доцільне визначити можливість і правила використання коштів Державного фонду регіонального розвитку для цілей підтримки діяльності ЄОТС.

З огляду на те, що реалізація проектів транскордонного співробітництва передбачає видатки з місцевих бюджетів, очевидно є необхідність розвинути та узгодити відповідні положення Бюджетного кодексу та Закону України «Про транскордонне співробітництво», аби у суб'єктів такого співробітництва не виникало питань щодо правомірності використання бюджетних коштів, а також труднощів у процесі та внаслідок оперування фінансовими засобами, необхідними для участі в таких проектах у рамках ЄОТС.

Загалом, з врахуванням реформи децентралізації та міжнародних зобов'язань України, варто в цілому запровадити механізм фінансового забезпечення проектів і програм транскордонного співробітництва, зокрема тих, які виконуються ЄОТС.

При розгляді питань щодо впливу українського законодавства на функціонування та розвиток ЄОТС необхідно

брати до уваги положення згаданої раніше Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016—2020 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554. У ній, зокрема, визначаються пріоритети та основні завдання програми транскордонного співробітництва із Угорщиною:

- забезпечення розвитку протипаводкового захисту та створення інтегрованої системи прогнозування паводків;
- забезпечення розвитку туристичних шляхів, зокрема велосипедних та пішохідних;
- поліпшення якості води;
- стале використання природних ресурсів, зокрема управління водними ресурсами та ведення лісового господарства;
- охорона навколишнього природного середовища, в тому числі проведення оцінки ризиків та мінімізації негативних наслідків впливу виробничої діяльності на соляних рудниках у смт. Солотвино Тячівського району Закарпатської області; забезпечення розвитку підприємництва;
- обмін досвідом з Угорською Стороною щодо енергоефективності та енергозбереження;
- співпраця між навчальними закладами;
- завершення реалізації проекту «Ефективний та безпечний кордон між Угорщиною та Україною».

Як видно, згадані вище напрями реалізації транскордонного співробітництва не зовсім відповідають пріоритетам, які відображені у згаданій Державній програмі. При цьому, відповідно до цієї Державної програми, необхідною умовою для одержання державної субвенції є вкладення у проект не менше, ніж 10 % від його вартості, місцевою громадою.

У той же час слід наголосити, що для такої участі має бути не тільки економічна, але і правова підстава – норми Бюджетного кодексу України визначають можливі види надходжень і видатків державного та місцевих бюджетів. Наприклад, пунктом 12 частини 1 статті 69¹ Бюджетного кодексу визначено, що надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних

держав, міжнародних організацій, донорських установ належать до надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів. Такі надходження потім «перетворюються» у видатки. Видатки, які можуть здійснюватися з обласних бюджетів, визначені у статті 90 Бюджетного кодексу України. До таких видатків належать: державне управління в Автономній Республіці Крим; освіта; охорона здоров'я; соціальний захист та соціальне забезпечення; культура та мистецтво; природоохоронні заходи місцевого значення. Крім того, у частині 1 статті 91 Бюджетного кодексу України визначається перелік видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів. Це, зокрема, видатки на членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань (пункт 19); реалізацію програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ (пункт 20²); інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою згідно із законом (пункт 21).

Окрім того, слід згадати норми Закону України «Про міжнародне приватне право»¹⁴⁶, який визначає умови застосування колізійних норм у приватно-правових відносинах, в яких хоча б один із елементів є іноземним. Тобто, у своїй діяльності, згідно з законодавством України, ЄОТС зможе, якщо інше не визначено у його статуті, обирати те національне законодавство, яке вважатиме доцільним, якщо інше не передбачено.

Функціонування ЄОТС вимагає врегулювання питання працевлаштування фізичних осіб, які є іноземними громадянами, до об'єднань єврорегіонального співробітництва чи європейського об'єднання територіального співробітництва. У зв'язку з цим необхідно враховувати положення законів України «Про прикордонний контроль»¹⁴⁷, «Про зайнятість населення»¹⁴⁸ та «Про правовий статус

¹⁴⁶ Закон України «Про міжнародне приватне право» від 23.06.2005 р. № 2709-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15>

¹⁴⁷ Закон України «Про прикордонний контроль» від 05.11.2009 р. № 1710-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17>

¹⁴⁸ Закон України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>

іноземців та осіб без громадянства»¹⁴⁹. Правового регулювання, на наш погляд, вимагатимуть ряд питань, серед яких: чи будуть такі особи внутрішньо-корпоративними цесіонаріями, чи вони будуть транскордонними працівниками, чи буде необхідно одержувати дозвіл на їх працевлаштування.

ЄОТС у зв'язку з реалізацією своїх завдань може мати зацікавленість у працевлаштуванні громадян із країн, які беруть участь в їхній діяльності. В цьому контексті слід зауважити, що чинне законодавство України встановлює доволі складну процедуру прийняття українськими працедавцями іноземних громадян на роботу. Також Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», що супроводжується численними підзаконними актами, визначає правові підстави для перебування іноземних громадян на території нашої держави, правила їхнього в'їзду та перебування. У зв'язку з цим, для максимального сприяння ЄОТС у проведенні їхньої діяльності на території України необхідно внести зміни до відповідного законодавства.

Залучення до праці громадян іноземних держав призводить до виникнення питання трудової міграції та прикордонного контролю. Вбачається очевидним, що для ефективної діяльності ЄОТС законодавчі норми щодо прикордонного контролю в Україні стосовно працівників ЄОТС має бути адекватним меті діяльності ЄОТС.

Вважаємо вартим зауважити, що, вірогідно, інструменти державно-приватного партнерства, які закладені у Законі України «Про державно-приватне партнерство»¹⁵⁰, можуть стати корисними для реалізації проектів ЄОТС, оскільки ЄОТС утворюється громадами та є невідприємницьким товариством, або скоріше, невідомим для українського законодавства видом юридичної особи – об'єднанням негосподарюючих суб'єктів. На наш погляд, не дарма в нормативно-правових актах Європейського Союзу таке об'єднання називається англійською мовою «угрупуванням»

¹⁴⁹ Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

¹⁵⁰ Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

(grouping) 151. Тож необхідно визначити його можливий статус у рамках державно-приватного партнерства, а саме – чи може ЄОТС виступати як приватний партнер, чи як посередник між державним та приватним партнером.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство», останнє визначають як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), яке здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом.

До ознак державно-приватного партнерства належать наступні: надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта державно-приватного партнерства з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства; довготривалість відносин (від 5 до 50 років); передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, що не заборонені законодавством.

Стаття 4 даного Закону визначає, що державно-приватне партнерство здійснюється у 16 сферах, серед яких є будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та

151 Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1082>

спорт; поводження з відходами, крім збирання та перевезення; надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я.

Таким чином стає очевидним, що сфери застосування державно-приватного партнерства переплітаються із напрямками транскордонного співробітництва. Відповідно до частини 2 статті 4 даного Закону, державно-приватне партнерство може здійснюватися і в інших сферах. ЄОТС може брати участь у проектах державно-приватного партнерства на рівні з іншими суб'єктами відповідно до положень Закону України «Про державно-приватне партнерство». Оскільки ЄОТС утворюється органами місцевого самоврядування, то є можливою його участь у проектах державно-приватного партнерства саме на стороні державного партнера. Проте, з іншого боку, ЄОТС не є комунальним підприємством, не є бюджетною установою, тож, постає питання про можливість його участі у проектах державно-приватного партнерства і на стороні приватного партнера. Це питання, яке повинно бути вивчене та розв'язане шляхом прийняття відповідного закону.

Загалом, є підстави резюмувати, що механізм державно-приватного партнерства дійсно має з ЄОТС спільну мету, якою є соціально-економічний розвиток. Водночас необхідно суттєво покращити законодавство для досягнення цієї мети через покращення територіального співробітництва. Звісно, попри те, що ЄОТС є непідприємницьким товариством, воно не повинно здійснювати суто господарську діяльність, і не повинно перебирати на себе владні повноваження його засновників. Водночас, щоби реально впровадити це розмежування за українським законодавством, необхідно чітко визначити його правовий статус.

Для того, аби ЄОТС могло ефективно втілювати покладені на нього суспільні очікування (наприклад, у сфері освіти та науки, інвестицій тощо), доцільно доповнити ще й галузеве законодавство відповідними положеннями про ЄОТС.

Наприклад, у Законі України «Про освіту»¹⁵², яким впроваджується академічна мобільність, у т.ч. і в межах Європи, положення про ЄОТС відсутні. Реалізація завдань ЄОТС у сфері освіти та науки може здійснюватися, зокрема, і через створення та діяльність наукових парків. Відповідно до

¹⁵² Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

положень Закону України «Про наукові парки»¹⁵³, науковий парк утворюється з ініціативи вищого навчального закладу, наукової установи. Завдяки інструменту ЄОТС науковий парк може бути утворений спільними зусиллями, наприклад, українських та угорських вищих навчальних закладів та академічних установ, втілюючи таким чином один з напрямів транскордонного співробітництва.

Одним із перспективних напрямів транскордонного співробітництва в рамках ЄОТС є співпраця у галузі освіти і науки. Українська нормативно-правова база включає цілий ряд законів, що регулюють функціонування освітнього простору, а саме: «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про науково-технічну інформацію», ін. Останніми роками ця галузь значно осучаснюється з врахуванням євроінтеграційної політики нашої держави.

Однією з найважливіших сфер розвитку євроінтеграції є сфера вищої освіти, де вона набула форм Болонського процесу, в якому беруть участь 46 європейських країн, включно з Україною. Згідно з цілями Болонського процесу освітні системи його країн-учасниць повинні сприяти полегшеному переїзду громадян із метою подальшого навчання чи працевлаштування у Зоні європейської вищої освіти; зростанню привабливості європейської вищої освіти; розширенню Європи та забезпеченню її подальшого розвитку як стабільного, мирного і толерантного суспільства. Тож, роль транскордонного співробітництва, у т.ч. в форматі ЄОТС, у реалізації цілей Болонського процесу є доволі значною, про що свідчить практика діяльності деяких таких об'єднань між європейськими країнами.

Вважаємо доцільним у законі «Про вищу освіту» відобразити право вищих навчальних закладів брати участь у проєктах транскордонного співробітництва, адже Україні доцільно заохочувати таку співпрацю. Це дозволить, наприклад, вищому навчальному закладу України за участю іноземного підприємства створити науковий парк, або навпаки – українське підприємство може створити аналог вітчизняного

¹⁵³ Закон України «Про наукові парки» від 25.06.2009 р. №1563-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1563-17>

наукового парку на території іншої європейської країни, яка є учасницею ЄОТС ЄС. Зауважимо, що ЄОТС також може бути і співзасновником наукового парку, відповідно до українського законодавства.

Окрім згаданого, необхідно звернути також увагу на закони України «Про державне регулювання у сфері трансферу технологій»¹⁵⁴, «Про інноваційну діяльність»¹⁵⁵, оскільки транскордонне співробітництво здійснюється з метою встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних і інших відносин. Тобто, відносини у сфері міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади у рамках ЄОТС можуть поєднуватися із трансфером технологій та інноваціями.

Відповідно до положень Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, головним очікуванням від транскордонного співробітництва є підвищення економічного рівня регіонів, які беруть участь у ньому. Високі технології, які можуть використовуватися для досягнення цієї мети, наприклад, у діяльності наукових парків, створюваних у рамках діяльності ЄОТС, підпадатимуть під дію законодавства про трансфер технологій. Тому необхідно врегулювати питання трансферу технологій від закордонних учасників транскордонного співробітництва до українських. Головним завданням у цьому зв'язку вбачається нормативно-правове забезпечення усунення будь-яких бюрократичних перепон та максимального наближення до умов, які існують в межах єдиного ринку Європейського Союзу.

У межах аналізу чинного законодавства, пов'язаного із забезпеченням можливостей діяльності ЄОТС за участі українських місцевих органів публічної влади, неможливо обійти увагою також і Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹⁵⁶. Цей законодавчий акт був прийнятий у зв'язку із проведенням державної реформи з децентралізації, яка триває в нашій країні з 2014 р. та

¹⁵⁴ Закон України «Про державне регулювання у сфері трансферу технологій» від 14.09.2006 р. № 143-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-16>

¹⁵⁵ Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р. № 40-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15>

¹⁵⁶ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

спрямована на впровадження в Україні європейських норм і найкращих світових стандартів управління державою в інтересах суспільства. Відправними урядовими нормативно-правовими актами у цій сфері є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р¹⁵⁷, а також прийнятий в подальшому План заходів щодо її реалізації¹⁵⁸.

Як відомо, стаття 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначає, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Водночас, відповідно до статті 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво», до суб'єктів транскордонного співробітництва відносяться територіальні громади, їх представницькі органи та їх об'єднання, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють із територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України та угодами про транскордонне співробітництво. Виходячи з цих норм, об'єднані територіальні громади, попри те, що вони безпосередньо не згадані у Законі України «Про транскордонне співробітництво», є суб'єктом транскордонного співробітництва. Відтак, положення статті 1 зазначеного Закону потребують уточнення.

Отже, вищенаведений загальний огляд окремих сфер національного законодавства, що впливає на можливості участі України в ЄОТС, дає підстави для висновку, що правовий статус

¹⁵⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

¹⁵⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09. 2016 р. № 688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80#n80>

європейських об'єднань територіального співробітництва та об'єднань єврорегіонального співробітництва, які зареєстровані в одній із країн ЄС, але де й суб'єкти транскордонного співробітництва України є їх засновниками, є дещо хитким в Україні саме через наявні прогалини, неузгодженості та недостатність правового регулювання. Водночас діяльність таких об'єднань за участю місцевих органів публічної влади України є перспективною і буде корисною та ефективною за умов системного вдосконалення нині чинного правового регулювання – від законів до локальних підзаконних нормативно-правових актів, з урахуванням інтересів згаданих об'єднань, їхнього населення та залучених європейських держав.

Одночасно із вдосконаленням вищеназваних та інших законів України, *необхідно внести зміни і до відповідних підзаконних нормативно-правових актів.* Зокрема, Кабінету Міністрів України та Міністерству регіонального розвитку і будівництва, житлово-комунального господарства України необхідно ввести в дію ті акти, що передбачені Законом України «Про транскордонне співробітництво». Й, в першу чергу, слід затвердити типові форми статуту ЄОТС, засновницьких угод ЄОТС, положення про Реєстр таких угод. Окрім того, необхідно затвердити порядок надання субвенцій на проекти транскордонного співробітництва та використання коштів Державного фонду регіонального розвитку на проекти транскордонного співробітництва, зокрема тих, які реалізуються ЄОТС. Також доцільно внести зміни до державного Класифікатору організаційно-правових форм господарювання та Порядку ведення Реєстру неприбуткових організацій.

2.4. Пропозиції та рекомендації щодо науково-практичного та організаційного сприяння застосуванню потенціалу європейських об'єднань територіального співробітництва для соціально-економічного розвитку України

У цьому Розділі аналітичного матеріалу представлений загальний огляд питань правового регулювання участі України й, зокрема, місцевих органів публічної влади в міжнародному транскордонному співробітництві та в функціонуванні

європейського інструменту ЄОТС. Огляд стосується як законодавства, що надає можливість для такого співробітництва, так і окремих наявних законодавчих прогалин і незгодженостей. На підставі результатів даного дослідження пропонується погляд його авторів на декілька аспектів проблематики, що стосуються науково-практичного та організаційного сприяння застосуванню потенціалу європейських об'єднань територіального співробітництва для соціально-економічного розвитку України в контексті європейської інтеграції.

Науково-практичне підґрунтя для поширення використання інструменту ЄОТС: добірка пропозицій

Для глибшого вивчення позитивних перспектив використання інструменту ЄОТС українськими суб'єктами права та запобігання виникненню недоліків і можливих помилок, вважали б за доцільне, аби у подальшому були здійснені наступні заходи:

1) виконання комплексного аналізу чинних базових угод із сусідніми для України державами-членами ЄС, які встановлюють основи міждержавного співробітництва, та угод про міжурядову співпрацю в окремих сферах міжнародних відносин та галузях господарювання (певні з них було стисло представлено в підрозділі 2.2. цього дослідження);

2) виконання аналізу програмних документів різних рівнів – від загальнодержавного до місцевого (стратегій, програм, планів) щодо регіонального та місцевого розвитку, які можуть стосуватися забезпечення участі місцевих органів публічної влади прикордонних територій в утворенні та діяльності ЄОТС;

3) підготовка ґрунтового аналізу галузевого законодавства України з точки зору його відповідності законодавству ЄС, що регулює діяльність ЄОТС;

4) здійснення аналізу нормативно-правової бази щодо утворення та діяльності ЄОТС «Тиса» як першого та до цього часу єдиного ЄОТС за участю суб'єкта – співзасновника з України та узагальнити для поширення серед місцевих органів публічної влади з інших прикордонних територій України;

5) вивчення питання ефективності діяльності ЄОТС «Тиса», у т.ч. імплементації Інтегрованої територіальної

Стратегії, прийнятої у 2017 р., з точки зору соціально-економічних переваг для розвитку регіону та країни в цілому;

б) ознайомлення з нормативно-правовим забезпеченням і досвідом діяльності декількох ЄОТС, які функціонують у східноєвропейських державах-членах ЄС.

За результатами цих робіт варто підготувати предметні науково-практичні рекомендації для оприлюднення та поширення серед центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та територіальних громад прикордонних регіонів, а також розробити проекти законодавчих пропозицій для передачі їх у органи законодавчої та виконавчої влади України.

Організаційно-інформаційне забезпечення покращення обізнаності посадових осіб, уповноважених приймати рішення, та територіальних громад прикордонних регіонів про правове регулювання і практику транскордонного співробітництва у рамках ЄОТС

Пропонується, щоб центральні та місцеві органи публічної влади в межах їхньої компетенції, визначеної законодавством, здійснювали організаційно-інформаційну роботу, спрямовану на поширення знань про транскордонне співробітництво у рамках ЄОТС, серед посадових осіб, уповноважених приймати рішення, та мешканців територіальних громад прикордонних регіонів. Зокрема, варто, як вважається, впровадити наступне:

1) на офіційному Інтернет-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, започаткувати *Єдину інформаційну платформу щодо ЄОТС*, яка має бути доступною для широкого кола зацікавлених сторін. Наведена інформація має чітко відрізняти ЄОТС від інших моделей міжнародного транскордонного співробітництва.

Її наповнення, зокрема, має включати інформацію про відповідне законодавство України та ЄС стосовно їх утворення; керівних органів та забезпечення функціонування; завдань, форм, методів і планів роботи; заходів, що ними здійснюються; рішень, що ними приймаються; результатів їхньої роботи ін. Мають пропонуватися спеціально підготовлені тлумачення та роз'яснення найбільш складних питань стосовно діяльності

ЄОТС. Крім того, важливо забезпечувати оперативний доступ до документації ЄС стосовно можливостей участі ЄОТС у відповідних програмах і проектах ЄС, включаючи бланки заявок та ін. державною мовою;

2) офіційні Інтернет-сайти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можуть розміщувати та постійно оновляти поточну інформацію про ЄОТС, про запити та побажання мешканців територіальних громад у зв'язку з діяльністю ЄОТС, про обмін досвідом між ЄОТС, ін.;

3) співробітники центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, а також місцевих органів публічної влади мають отримати в рамках заходів із підвищення професійної кваліфікації, семінарів-тренінгів, ін. знання та навички, необхідні для формулювання пропозицій до загальнодержавних, регіональних, обласних, міських та ін. програм розвитку транскордонного співробітництва з врахуванням інструменту ЄОТС, а також для розробки і ведення необхідної документації та управління ЄОТС, участі в підготовці та реалізації транскордонних планів дій у різних галузях (наприклад, транскордонних територіальних планів щодо працевлаштування та зайнятості), в підготовці та просуванні проектних пропозицій щодо місцевого і регіонального розвитку в рамках конкурсів заявок, що відкриваються ЄС для ЄОТС, ін.;

4) для зміцнення фахового потенціалу та вирішення інших питань, що сприятимуть започаткуванню нових ЄОТС за участю української сторони та підтримці їх подальшої діяльності, варто залучати експертні та інші ресурси проектів технічної допомоги, що надається Україні з боку ЄС, Ради Європи тощо.

Так, за умов можливості, допоміжною могла б стати професійна допомога європейських експертів у гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС щодо ЄОТС у контексті імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, належної реалізації Рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями з Протоколами, зокрема, особливо беручи до уваги Протокол № 3 стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва.

Наукове видання

**ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР
УЧАСТІ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ОБ'ЄДНАННЯХ
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

Колектив авторів:

Очкаї Д.
Устименко В. А.
Лазур Я. В.
Санченко А. Є.
Фетько Ю. І.
Яценко С. С.

Редактори-упорядники:	А.Є. Санченко
Переклад з угорської:	К. В. Охотник
Оригінал-макет:	К. А. Данч

Підписано до друку 09.09.2019 р.
Формат (60x84/16). Папір типогр. Гарнітура Cambria.
Друк офсетний. Умов. друк. арк.18,9
Тираж 150 прим. Замов. № .

Видавництво
ТОВ «РІК-У» 88000, м. Ужгород, вул. Гагаріна, 36
Свідоцтво про реєстрацію: серія ДК №5040 від 21 січня 2016 р.