

Радослав БЕНКО,
магістр права
Інституту європейського права
юридичного факультету Університету
Павла Йозефа Шафарика в м. Кошице

ЄВРОПЕЙСЬКА ГРУПА З ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ СПІВПРАЦІ ЯК ЮРИДИЧНИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЛЯ ПРОСУВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРИКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ СУСІДНІМИ РЕГІОНАМИ СЛОВАЧЧИНИ, УКРАЇНИ, УГОРЩИНИ ТА РУМУНІЇ

У статті в основному розроблено ідеї, представлені минулого разу.¹ Автор зосереджується на аналізі Європейської Групи з Територіального Співробітництва - правового інструменту Європейського Союзу, який може сприяти підвищенню ефективності транскордонного співробітництва між сусідніми регіонами Словаччини, України, Угорщини та Румунії.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, інструменти Політики Згуртування ЄС, Європейська Група з Територіальної Співпраці, багаторівневе управління, принцип субсидіарності.

Транскордонне співробітництво між сусідніми регіонами Словаччини, України, Угорщини та Румунії може бути проаналізовано з різних точок зору. У наступних рядках ми постара-

¹ Див.: BENKO, R.: Perspectives on the development of transborder cooperation among the neighbouring regions of Hungary, Slovakia, Romania and Ukraine within the cross-border regional policies of the European Union. In: Geopolitics of Ukraine: History and Modern Times. Special issue on Collection of scientific papers presented during the conference „Ways to improve efficiency for transborder cooperation on the new eastern border of EU held on the 18th – 19th of September 2012 in Stara Lesna. ISSN 2078-1431, No. 9 (2012), s. 250-273.

емося викласти кілька ідей щодо прикордонного співробітництва з юридичної точки зору. Протягом історії юриспруденції з'явилося кілька доктрин, які спробували проаналізувати або описати і систематизувати нові галузі права. Одним з них є соціологія права (або юридична соціологія). Соціологія права чи юридична соціологія може бути описана не тільки як галузь права, але і як галузь соціології загалом¹. Ми не будемо входити в подробиці характеристики юридичної соціології права або юридичної соціології. Для цілей цієї статті досить сказати, що ця галузь юриспруденції спрямована на подолання «традиційних» обмежень з точки зору права, беручи до уваги роль суспільства, його потреби, його системи цінностей і норм. Соціологія права внесла позитивний внесок у критичний аналіз конкретних юридичних питань теорії права, а також юридичної практики.

Ми почали розглядати тему статті в такому широкому контексті з метою подолання нинішніх проблем права, регулюючих транскордонне співробітництво між сусідніми регіонами Словаччини, України, Угорщини та Румунії. І для того, щоб це співробітництво було більш ефективним, закон повинен відображати потреби та проблеми громадськості регіону: економічні, екологічні, культурні, релігійні або кримінальні.

Транскордонне співробітництво діє в рамках закону. Для того, щоб транскордонне співробітництво було ефективним (в сенсі досягнення проголошених цілей) закон, що його регулює, має бути таким, що дозволяє зробити цю співпрацю ефективною.

У подальших рядках ми звернемо увагу на правовий інструмент Європейського Союзу, визначений як “Європейська Група з Територіальної Співпраці” (далі – ЄГТС), яка має потенцію зробити транскордонне співробітництво між сусідніми регіонами Словаччини, України, Угорщини та Румунії більш ефективним.

¹ Див., наприклад: CARBONNIER, J. *Sociologie juridique*. 2ieme edition. Paris: Presses Universitaires de France. 1978, p. 13.

Для того, щоб подолати перешкоди, які заважають територіальній співпраці, Європейським Парламентом та Радою в 2006 році було прийнято Положення про Європейську Групу з Територіальної Співпраці (далі – положення).¹

Положення заснувало інструмент співпраці на рівні Співтовариства (нині – Європейського Союзу)² для створення спільних угруповань на території Співтовариства (ЄС), якому надано статус юридичної особи, так звану Європейську Групу з Територіальної Співпраці. ЄГТС має можливість діяти від імені своїх членів, винятково регіональних та місцевих органів влади, з яких вона складається. ЄГТС повинна бути в змозі діяти або з метою реалізації територіальних програм співробітництва або проектів, фінансованих спільно з ЄС, чи з метою проведення заходів територіальної співпраці, які є власною ініціативою держав-членів, їх регіональних та місцевих органів влади.

Завдання і компетенції ЄГТС повинні бути викладені в Конвенції. ЄГТС має прийняти свій статут і забезпечити себе своїми власними органами, а також правилами свого бюджету для здійснення своєї фінансової відповідальності. ЄГТС виконує завдання, поставлені їй її членами.

Завдання, поставлені перед ЄГТС, мають обмежуватись сприянням і заохоченням територіальної співпраці, зміцненням економічної та соціальної згуртованості і визначатися його членами на тій підставі, що всі вони стосуються до компетенції кожного члена відповідно до його національного законодавства.

Завдання повинні бути обмежені в першу чергу реалізацією територіальних програм співробітництва або проектів, що фінансуються спільно з ЄС у рамках Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду та / або Фонду

¹ 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). OJ L 210, 31.7.2006, p. 19–24.

² Європейське Співтовариство є юридичним попередником нинішнього Європейського Союзу. Європейський Союз замінив і став наступником Європейського Співтовариства на основі Лісабонського договору, який набув чинності в 2009 році (див. Article 1 of the current Treaty of the European Union).

Згуртування.¹ ЄГТС може здійснювати інші конкретні дії територіальної співпраці між її членами у відповідності з їх цілями (для полегшення і заохочення транскордонного співробітництва, зміцнення економічної та соціальної згуртованості), з або без фінансової допомоги з боку ЄС.

Правову основу регулювання Європейської Групи Територіального Співробітництва передбачено статтею 159 Договору про заснування Європейського Співтовариства (нині, статтею 175 Договору про функціонування Європейського Союзу, надалі також ДФЄС)² у рамках Економічної, Соціальної та Територіальної Політики Згуртування ЄС (далі – Політики Згуртування).

Третій абзац статті дозволяє прийняття відповідними органами ЄС конкретних дій поза Фондами і без шкоди для заходів, передбачених у рамках інших встановлень Союзу, якщо їх прийняття виявилось необхідним для досягнення цілей Політики Згуртування ЄС (наприклад, для того, щоб заохочувати і розвивати прикордонне співробітництво). Це положення не допускає включення осіб з третіх країн (які не є членами ЄС) в законодавство на основі цього положення. ЄГТС не повинен, однак, виключати можливості участі в ЄГТС осіб з третіх країн, відповідно до Положення, де законодавство третьої країни або угоди між державами-членами та третіми країнами це дозволяють.

Згідно з дослідженням Комітету Регіонів з ЄГТС³, прийняття регламентації було водночас і серйозною зміною правової бази щодо територіальної співпраці, і її збагненою еволюцією. Це було значною зміною тому, що це був перший інструмент ЄС з

¹ Див, e.g.: Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 що встановлює загальні положення про Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд і Фонд Згуртування, та скасовує Регламент (ЄС) № 1260/1999. Опублікований в: Official Journal of the European Union, L 210, 31.7.2006, p. 25–78.

² Консолідована версія Договору про функціонування Європейського Союзу. Опублікована в the Official Journal of the EU, C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

³ Інструменти Політики згуртування ЄС в першу чергу зосереджуються на фінансовій підтримці.

такою сферою регулювання галузі.¹ Це також було зміною тому, що вона зробила можливим співробітництво між владами різних європейських держав. Регулювання допускало можливість участі у прикордонному співробітництві держав, поряд з місцевими та регіональними органами влади та територіальними утвореннями співпраці з їх власною правосуб'єктністю.

З точки зору закону щодо прикордонного співробітництва, ЄГТС являє собою зовсім нову перспективу. Вона має допомогти втілити ідею багаторівневого управління.² Затвердження Положення, яке забезпечило правову основу для територіальної співпраці, не було самоочевидним, оскільки Договір про заснування Європейського Співтовариства (далі – ДЄС) не надав ясну правову основу для прийняття такого акта. Проте, стаття 159 ДЄС була використана в кінці. Регулювання ЄГТС черпає натхнення з елементів правових рамок, розроблених раніше. Комітет регіонів зазначив чотири різних джерела, з яких взяло початок регулювання ЄГТС. По-перше, це угоди між державами, спрямовані на вирішення конкретних питань округу. По-друге, це закон Ради Європи, заснований у рамках конвенції 1980 р.,³ до якого були до-

¹ Інструменти Політики згуртування ЄС в першу чергу зосереджуються на фінансовій підтримці.

² Про концепцію багаторівневого управління, див., e.g.: HOOGHE, L. – MARKS, G. *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2001; HOOGHE, LIESBET (ed.) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996; LEONARDI, R. *Cohesion Policy in the European Union: The Rebuilding of Europe*. Houndsmills, Hampshire: Palgrave, 2005; MARKS, G., - HOOGHE, L. – BLANK, K. *European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance*. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, 1996, pp.341–78; BACHE, I. – FLINDERS, M. (eds.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004; PIATTONI, S. *Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis*. In: *European Integration*. Vol. 31, No. 2, 2009, pp. 163–180.

³ Європейська Рамкова конвенція з транскордонного співробітництва територіальних общин або властей (ETS No106) підписана у Мадриді 21 травня 1980 року. Це основний документ, прийнятий на європейському рівні, в рамках Ради Європи, що відноситься до регіонального співробітництва та підтримує децентралізацію процесу прийняття рішень у владних структурах регіону.

дані додаткові протоколи в 1995 році¹ і в 1998 році.² По-третє, це двосторонні рамкові угоди, які сприяли ряду корисних досягнень в області законодавства. І, нарешті, законодавством ЄС розроблені механізми стимулювання і фінансування транскордонного співробітництва (INTERREG). Проте, положення по ЄГТС не прагне стандартизувати практичне здійснення територіального співробітництва. Воно дозволяє підтримувати різноманітність ситуацій та здобутки минулого досвіду, як описано вище. Положення дозволяє державним органам у країнах з ліберальним підходом мати більше можливостей для встановлення і здійснення прикордонного співробітництва, в той час як у країнах з обмежувачим підходом в цій сфері можна отримати менше можливостей, чи взагалі ніяких додаткових прав від цього положення. У березні 2012 року Європейська комісія запропонувала внести поправки до Регламенту № 1082/2006 стосовно Європейської Групи з Територіального Співробітництва щодо роз'яснення, спрощення та вдосконалення розробки і здійснення таких угруповань.³ Філософія, що лежить в основі запропонованих змін, може бути виражена в трьох ключових словах: нерозривність, ясність і гнучкість. Нерозривність у тому сенсі, що основний характер ЄГТС не буде змінено, і ніяким існуючим ЄГТС не потрібно змінювати свої статuti або методи роботи. Ясність, тому що про-

¹ Перший протокол, прийнятий 9 листопада 1995 р., пов'язаний з правовими наслідками актів, прийнятих у рамках транскордонного співробітництва, та правовим статусом органів, що здійснюють прикордонне співробітництво. Протокол набув чинності для Словацької Республіки 2 травня 2000 р.

² Другий протокол, підписаний 5 травня 1998 р., створює правову основу для співпраці несуміжних територіальних одиниць або органів. Він набув чинності з 1 лютого 2001 року. Обидва протоколи підтримують регіони, щоб мати більше компетенції з іноземних економічних і політичних питань, з тим, щоб сприяти як міжнародній активізації регіонів, так і позитивній дискримінації провінційних прикордонних територій.

³ Пропозиція про постанову Європейського парламенту та Ради вносить зміни до Регламенту (ЄС) № 1082/2006 Європейського парламенту і Ради від 5 липня 2006 року стосовно Європейської Групи з Територіального Співробітництва (ЄГТС) щодо роз'яснення, спрощення та вдосконалення створення і реалізації таких угруповань.COM(2011) 610 final/2.

понується модифікація регулювання для того, щоб врахувати Лісабонський договір, спростити і прояснити деякі аспекти, які, як було показано, привели до плутанини, і з метою забезпечення більшої наочності і зв'язку в формуванні і функціонуванні ЄГТС. А гнучкість за умови залучення ЄГТС до будь-якого аспекту територіальної співпраці (а не “перш за все” здійснення програм і проектів фінансованих Управлінням з Європейського Фонду Регіонального Розвитку), а також через надання правової основи для участі в якості членів органам влади та регіонам з третіх країн. Пропоновані зміни стосуються членства, змісту Конвенції та Статуту ЄГТС, їх мети, процесу затвердження національними органами влади застосовного права працевлаштування та придбання, підходів до ЄГТС, члени якої несуть різну відповідальність за свої дії, і більш прозорі процедури спілкування. Стосовно членства, пропоновані зміни спрямовані на дозвіл для регіонів і державних органів країн, які не є членами ЄС, ставати членами ЄГТС за умови, що інші члени співтовариства належать до одної або кількох держав-членів.

Також уточнено прийнятність членства осіб у рамках приватного права. Повторно визначені і підкреслені відмінності в процедурі затвердження Конвенції і Статуту ЄГТС. Вказано критерії затвердження або відхилення національних органів, та запропоновано обмеження часу для експертизи (це єдина та найчастіша скарга від існуючих і планованих ЄГТС). Пропозиція Комісії включає рішення відповідно до зведення Союзу щодо податків і режимів соціального забезпечення для співробітників ЄГТС, які можуть бути застосовані в будь-якій з держав-членів, території яких включають ЄГТС. Аналогічний підхід пропонується для правил придбання. Відповідальність місцевих або регіональних органів також пропонується регулювати. Нарешті, держави-члени будуть зобов'язані інформувати Комісію про будь-які положення регулювання, прийняті для реалізації ЄГТС з поправками, і кожна новостворена ЄГТС повинна інформувати Комісію про свою мету і членство для публікації цієї інформації в Офіційному журналі Європейського Союзу.

Європейська Група Територіального Співробітництва є інструментом, який дозволяє державним структурам ряду держав-членів (а також держав – нечленів ЄС, запропонованих Комісією, для того, щоб з'ясувати можливість їх участі у ЄГТС) зібратися разом і створити структуру зі статусом юридичної особи згідно з законодавством ЄС. Це є важливим інструментом “транскордонного співробітництва” – частиною поточної Політики Згуртування ЄС. З 2006 року були створені 26 ЄГТС. Якщо нова пропозиція Комісії буде прийнята законодавцями ЄС – Європейським парламентом і Радою, членство в ЄГТС регіонів і органів країн – нечленів ЄС безсумнівно стане можливим. Обговорення за пропозицією Комісії створити нові рамки інструмента ЄГТС Європейським парламентом і Радою на сьогодні здійснюється в рамках переговорів стосовно нового програмного періоду 2014-2020 рр. Комітет регіонів (далі – Комітет) ¹ опублікував свій погляд на це питання в лютому 2012 року. Комітет регіонів, який також відповідає за ведення реєстру ЄГТС і працює з платформи ЄГТС, схвалює пропозицію Комісії. Проте, Комітет закликає до більшої ясності щодо критеріїв затвердження ЄГТС. Він також захищає прискорення включення зобов'язань, що стосуються операцій, які служать загальним економічним інтересам. Крім того, Комітет вказує на те, що ідея переліку національних, регіональних і місцевих законів, які застосовуватимуться до ЄГТС, у фіксованій конвенції є контрпродуктивною.

Комітет також вимагає застосування нових положень до існуючих ЄГТС, і не тільки тих, які створені після реалізації переглянутого регулювання. Він закликав до швидкого прийняття тексту, не чекаючи завершення дискусії щодо законодавчого пакету, тому, що воно не має реальних наслідків для бюджету ЄС або багаторічних фінансових рамок. За даними комітету швидке

¹ Для отримання детальної інформації щодо майбутнього Європейської Групи з Територіального Співробітництва, див., наприклад: <http://libraryeuroparl.wordpress.com/2012/06/06/future-of-the-european-grouping-of-territorial-cooperation/>

прийняття тексту сприятиме створенню ЄГТС, які чекають нового законодавства.¹

Транскордонне співробітництво між сусідніми регіонами Словаччини, України, Угорщини та Румунії, якщо воно здійснюється за допомоги інструменту Європейської Групи з Територіальної Співпраці, може сприяти підвищенню її ефективності. Створення спільних угруповань зі статусом юридичної особи і здатних діяти в інтересах своїх членів – регіональних і місцевих властей, з яких вони складаються, можуть бути в змозі більш ефективно вирішувати транскордонні проблеми спільнот, що живуть на території сусідніх регіонів Словаччини, України, Угорщини та Румунії. Конвенція Європейської Групи з Територіального Співробітництва між Словаччиною, Україною, Угорщиною та Румунією може створити власні органи співробітництва із законодавчими, виконавчими та контрольними повноваженнями. Законодавчий орган підрозділу надрегіонального співробітництва повинен представляти волю громадян сусідніх регіонів, шукати транскордонні вирішення транскордонних проблем з метою поліпшення умов життя в регіонах і співробітництва з метою зменшення відмінностей між рівнями їх розвитку. ЄГТС між Словаччиною, Україною, Угорщиною та Румунією може набувати і відчужувати рухоме і нерухоме майно і наймати персонал, може бути стороною в судовому розгляді.

Це могло б сприяти усуненню перешкод і ліквідації розділяючих факторів. Це може знизити важливість кордонів між Словаччиною, Угорщиною та Румунією як членів ЄС, з одного боку, та Україною, з іншого боку, до просто "адміністративних" кордонів. Звичайно, причини, з яких був створений східний кордон ЄС з високим рівнем захисту (наприклад, боротьба з організованою злочинністю) повинні підтримуватись. Реалізація транскордонного співробітництва між сусідніми регіонами Словаччини, України, Угорщини та Румунії за допомоги інструменту ЄГТС буде повною

¹ Для отримання детальної інформації щодо майбутнього Європейської Групи з Територіального Співробітництва, див., наприклад: <http://libraryeuoparl.wordpress.com/2012/06/06/future-of-the-european-grouping-of-territorial-cooperation/>

мірою відповідати одному з основних принципів, що регулюють функціонування ЄС – принципу субсидіарності,¹ який потребує доносити процес прийняття рішень якомога ближче до громадян.

Європейська Група з Територіальної Співпраці є юридичним інструментом, який в більш відповідний спосіб може служити досягненню цілей транскордонного співробітництва між сусідніми регіонами Словаччини, України, Угорщини та Румунії як, наприклад, поліпшення транспортних зв'язків, екології, освіти, транскордонного ринку праці (адекватне знання транскордонних можливостей ринку, експортні можливості), програм досліджень і розробок, або туризму.

Список використаних джерел

1. **BENKO, R.: *Perspectives on the development of transborder cooperation among the neighbouring regions of Hungary, Slovakia, Romania and Ukraine within the cross-border regional policies of the European Union. In: Geopolitics of Ukraine: History and Modern Times. Special issue on Collection of scientific papers presented during the conference „Ways to improve efficiency for transborder cooperation on the new eastern border of EU held on the 18th – 19th of September 2012 in Stara Lesna. ISSN 2078-1431, No. 9 (2012), s. 250-273.***
2. **CARBONNIER, J. *Sociologie juridique. 2ieme edition. Paris: Presses Universitaires de France. 1978, p. 13.***
3. **HOOGHE, L. – MARKS, G. *Multi-level governance and European integration. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.***
4. **HOOGHE, LIESBET (ed.) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press, 1996.***

¹ Відповідно до пункту 3 статті 5 Договору про Європейський Союз, Союз повинен діяти тільки тоді й у тій мірі, коли цілі передбачуваної дії не можуть бути досягнуті в достатній мірі державами-членами, або на центральному рівні чи на регіональному та місцевому рівнях, але можуть, скоріше, з причини масштабів і результатів передбачуваної дії бути краще досягнуті на рівні Союзу.

5. **LEONARDI, R.** *Cohesion Policy in the European Union: The Rebuilding of Europe.* Houndsmills, Hampshire: Palgrave, 2005.
6. **MARKS, G., - HOOGHE, L. – BLANK, K.** *European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance.* In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, 1996, pp.341–78.
7. **BACHE, I. – FLINDERS, M. (eds.)** *Multi-level Governance.* Oxford: Oxford University Press, 2004.
8. **PIATTONI, S.** *Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis.* In: *European Integration.* Vol. 31, No. 2, 2009, pp. 163–180.
9. *Consolidated version of the Treaty on European Union.* Published at: *Official Journal of the EU*, C 326, 26.10.2012, p. 13–46.
10. *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.* Published at: *Official Journal of the EU*, C 326, 26.10.2012, p. 47–390.
11. *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).* OJ L 210, 31.7.2006, p. 19–24.
12. *Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999.* OJ L 210, 31.7.2006, p. 25–78.
13. *Study of the Committee of Regions on European Grouping of Territorial Cooperation.* CdR 117/2007 (Study).
14. *European Framework Convention for Cross-border co-operation of territorial communities or authorities (ETS No106) signed in Madrid on the 21st of May, 1980.*

15. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending 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) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and implementation of such groupings. COM(2011) 610 final/2.*
16. *For the details on the future of the European Grouping of Territorial Cooperation: <http://libraryeuroparl.wordpress.com/2012/06/06/future-of-the-european-grouping-of-territorial-cooperation/>*