

том професійної правничої допомоги в контексті конституційних змін щодо правосуддя, теоретичні аспекти застосування норм фінансового права, участь інститутів громадянського суспільства у правовому механізмі міждержавного співробітництва, структура злочинності проти суверенітету і територіальної цілісності України у період збройної агресії Російської Федерації, окремі конституційні гарантії недоторканності житла та іншого володіння особи та негласні слідчі дії.

Крім того, 18 листопада 2016 року відбувся міжнародний науковий семінар *“Основні напрями транскордонного і міжнародного співробітництва в сфері забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб”*, в рамках якого обговорено проблеми міжнародних стандартів захисту прав внутрішньо переміщених осіб, транскордонне співробітництво в сфері забезпечення прав ВПО, проблемні аспекти Кампальської конвенції як інструмента забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб у державах Африки, а також окремі проблеми в сфері забезпечення виборчих прав, права на житло, на отримання медичної допомоги внутрішньо переміщеними особами та ін.

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

Я.В. Лазур,
декан юридичного факультету УжНУ,
доктор юридичних наук, доцент
Ю.І. Фетько,
аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права УжНУ

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ЗА ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ

Проблематиці транскордонного співробітництва приділяється значна увага з кінця минулого століття. В сучасних геополітичних, економічних та соціокультурних умовах воно є одним із важливих інструментів для стимулювання розвитку України, сприяння економічному, соціальному, науково-технічному, культурному розвитку прикордонних регіонів та активізації співробітництва із сусідніми країнами на державному, регіональному та місцевому рівні. Наша країна, завдяки її вигідному геополітичному положенню має великі можливості щодо його розвитку, оскільки межує із сімома державами, дев'ятнадцять із двадцяти семи адміністративно-територіальних одиниць є прикордонними, а зовнішній кордон є найдовшим серед європейських країн. Таке співробітництво може бути ефективним лише за умов достатнього нормативно-правового забезпечення як на міжнародному рівні, так і на національному рівні.

Значну увагу питанням транскордонного співробітництва приділяють такі зарубіжні учені, як З. Зьоло, П. Еберхардт, Т. Коморніцкі, З. Горжеляк, Т. Лієвські, А. Стасяк, З. Макела, Р. Федан, М. Ростішевські, та українські – З. Бройде, П. Беленький, М. Долішній, В. Будкін, С. Кіш, В. Євдокименко, М. Лендьял, Ю. Макогон, М. Козоріз, М. Мальський та ін. Аналіз наукових праць з даної проблематики свідчить, про те, що в Україні досі не вдалося у повному обсязі сформуванню комплексну цілеспрямовану систему правового забезпечення

реалізації транскордонного співробітництва за європейськими стандартами. Метою цього матеріалу є розкриття організаційно-правового механізму регулювання системи транскордонного співробітництва.

Нормативно-правове регулювання транскордонного співробітництва в Європі та Україні здійснюється на основі таких нормотворчих рівнів: міжнародного (правові акти міжнародних інституцій); міждержавного (міждержавної угоди двох або декількох держав); національного (правові акти центральних органів державної влади); місцевого, який можна розділити на два види: правові акти місцевих органів державної виконавчої влади й акти органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що нормативно-правова основа транскордонного та євро-регіонального співробітництва Європи є досить розвинутою і базується на сильній інституційній основі. Базовими нормативними документами є Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [6] та три додаткові протоколи до неї: Додатковий протокол до Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [5], Протокол № 2 до Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва [16] та Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) [17]. Іншим, не менш важливим документом є Європейська хартія прикордонних і транскордонних регіонів [1]. У цих документах сформований понятійний апарат щодо міжтериторіального, міжрегіонального та транскордонного співробітництва, вказані основні правила реалізації транскордонного співробітництва, є набір типових угод та інших документів, які підписують територіальні органи влади прикордонних областей сусідніх держав або самі держави [12].

До європейського загального законодавства щодо розвитку регіонального співробітництва належать Європейська хартія місцевого самоврядування [7], Хартія Конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи (ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 р.). Всі європейські прикордонні території керуються базовими положеннями, викладеними у Європейській хартії регіонального просторового планування [3].

Україна з 1993 року є учасником Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [14] в якій зазначено, що транскордонне співробітництво означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відно-

син між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей [6].

Україна ратифікувавши Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями взяла на себе зобов'язання, з одного боку, з формування такого законодавства, що дало би можливість територіальним громадам та органам місцевого самоврядування ефективно здійснювати транскордонне співробітництво, а з іншого – адаптувати законодавство України до правових стандартів ЄС, відповідно до статті 4 Конвенції в якій зазначено, що держави-учасниці прагнуть усунути труднощі і перешкоди юридичного, адміністративного або технічного характеру, що можуть стати перешкодою для розвитку і нормального здійснення транскордонного співробітництва, і з координації своєї діяльності з іншими учасниками при виникненні таких перешкод [6].

Щодо національного законодавства, то регулювання інституціонального і організаційно-правового механізму транскордонного співробітництва здійснюється Законом України “Про транскордонне співробітництво”, “Про місцеве самоврядування”, “Про місцеві державні адміністрації в Україні”.

Згідно положень законодавства інституційною формою здійснення транскордонного співробітництва є співпраця в рамках єврорегіону. У статті 1 Закону України “Про транскордонне співробітництво” єврорегіон визначається – як організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво [9]. Однак, використання такої організаційної структури як єврорегіон гальмується несприятливими чинниками, такими як диспропорції у моделях адміністративно-територіального поділу, неоднаковий обсяг компетенції органів публічної влади, які є суб'єктами транскордонного співробітництва, невідповідність ресурсів, інколи відсутність гарантованого національного фінансування функціонування діяльності, а також те, що створення єврорегіону не завжди призводить до виникнення нового утворення зі статусом юридичної особи. Саме через виявлення відповідних недоліків транскордонного співробітництва виникла необхідність у створенні більш чіткої та ефективної нормативно-правової бази для інституційного співробітництва.

Міністрами держав-членів Ради Європи, котрі відповідають за місцеве й регіональне самоврядування розроблено Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС), який вступив в силу після ратифікації його першими чотирма

державами у 2013 році. Україна ратифікувала цей протокол у 2012 році, а чинність він набув у 2013 році [8].

Даний протокол передбачає створення нової форми транскордонного співробітництва – об'єднання євро регіонального співробітництва та встановлює уніфіковані стандарти для їх діяльності шляхом визначення ядра жорстких правил стосовно створення, членства, діяльності, в той же час за умови дотримання закону держави-резидента. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва (ОЄС) передбачає запровадження низки нових процедур, пов'язаних з такою формою транскордонного співробітництва між державами-членами Ради Європи. Він встановлює, що об'єднання євро регіонального співробітництва є юридичною особою, та мають такий обсяг правоздатності, який надається юридичним особам відповідно до національного законодавства держави. Об'єднання євро регіонального співробітництва мають право на власний бюджет, можуть укладати контракти, наймати персонал, придбавати рухоме та нерухоме майно й здійснювати процесуальні дії. Членами об'єднання євро регіонального співробітництва можуть бути як органи місцевого самоврядування, так і місцеві державні адміністрації Сторін, а також юридичні особи у випадках, якщо їх діяльність фінансує і контролює держава, або якщо вони не займаються виробничою чи комерційною діяльністю [17].

Чинне законодавство України, на відміну від законодавства країн-учасниць ЄС, не містить норм, що регулюють питання утворення, функціонування, припинення та оподаткування діяльності об'єднань євро регіонального співробітництва, тому виникає необхідність в удосконаленні законодавчих актів України, які регулюють діяльність транскордонного співробітництва, адаптації до стандартів ЄС.

З метою внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Закону України “Про транскордонне співробітництво” та Закону України “Про ратифікацію Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва” для запровадження нової форми транскордонного співробітництва – Урядом було внесено до Верховної Ради проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва”. Даний законопроект дозволяє використовувати органам місцевого самоврядування нову форму транскордонного співробітництва, зокрема передбачається, що до компетенції місцевої влади буде віднесено схвалення угод про об'єднання євро регіонального співробітництва, прийняття рішень

про утворення об'єднань євро регіонального співробітництва, приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження та внесення змін до статуту об'єднань євро регіонального співробітництва [15]. Однак щодо деяких положень аналізованого законопроекту виникають сумніви, зокрема у регулюванні процедури укладення договорів про транскордонне співробітництво, якщо сільський, селищний, міський голова уповноважений укладати від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, то стосовно голів районної, обласної, районної у місті ради законодавство не містить аналогічних правових приписів. Питання щодо суб'єкта укладання угод про об'єднання євро регіонального співробітництва на рівні районної, обласної, районної у місті ради залишається не врегульованим, адже в законопроекті до компетенції рад відноситься лише схвалення таких угод; передбачається створювати й інші органи транскордонного співробітництва, однак зміст діючих правових приписів та проекту Закону не конкретизує, які інші органи транскордонного співробітництва мають на увазі [15]; передбачається наділення центральних органів виконавчої влади низкою повноважень у сфері транскордонного співробітництва, але варто зазначити, що Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, регулює питання транскордонного співробітництва саме між місцевими общинами та їх властями [6]. Залучення органів центральної виконавчої не є доречним в умовах проголошеного Україною курсу на децентралізацію влади, також у проекті не враховано вимоги п. 4 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, що повноваження, якими наділяються місцеві влади, як правило, мають бути повними і виключними [7]; передбачається що до основної діяльності об'єднання євро регіонального співробітництва належить “надання правової допомоги, освітніх, соціальних та інших послуг суб'єктам та учасникам транскордонного співробітництва”, для належного забезпечення правозастосування відповідної норми доцільно визначити вичерпний перелік видів послуг, які належать до основної діяльності об'єднання євро регіонального співробітництва.

Транскордонне співробітництво може бути ефективним лише за умов достатнього нормативно-правового забезпечення як на міжнародному рівні, так і на національному рівні. Чинна законодавча база забезпечує можливість використання потенціалу транскордонного співробітництва для вирішення основоположних проблем прикордонних регіонів України. Проте слід зауважити, що існуючі законодавчі акти України, які регулюють діяльність транскордонного співробітництва, потребують адаптації до стандартів ЄС та Ради Європи. Законодавство України на відміну від законодавства країн-учасниць

ЄС, не містить норм, що регулюють питання утворення, функціонування, припинення та оподаткування діяльності об'єднань єврорегіонального співробітництва. Виникає потреба у внесенні низки змін до деяких законодавчих актів України, для запровадження нової форми транскордонного співробітництва у вигляді об'єднання єврорегіонального співробітництва. Запровадження в законодавстві нової форми транскордонного співробітництва дозволить скористатися перевагами членства в існуючих об'єднаннях, де досі українська сторона мала статус спостерігача, а також надати можливість регіонам скористатися новою формою міжнародного співробітництва, яка сприятиме активному розвитку транскордонного співробітництва між регіонами України та інших країн, появи нових можливостей залучення додаткових ресурсів зовнішньої допомоги.

Література:

1. European Charter of Border and Cross-border Regions: Association of European Border Regions – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.aebr.net/profil/pdfs/charta.en.pdf>
2. European Charter of Local Self-Government: Archive “Peace Human Rights” – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/self_government_coe.pdf
3. European regional/spatial planning Charter: Council of Europe: Official web-site – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/CEMAT/VersionCharte/Charte_bil.pdf
4. Explanatory memorandum. Prospects for effective transfrontier cooperation in Europe // Congress of Local and Regional Authorities – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2106575&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CA9999&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true#P97_6561
5. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями – від 09.11.1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_099
6. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями – від 21.05.1980 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_106
7. Європейська хартія місцевого самоврядування – від 01.01.1998 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
8. Закон України "Про ратифікацію Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС)" – від 16.05.2012 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4704-17>.
9. Закон України Про транскордонне співробітництво – від 24.06.2004 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>

10. Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" – від 21.05.1997 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

11. Закону України "Про місцеві державні адміністрації" – від 09.04.1999 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

12. Лютак О. Організаційно-правове забезпечення співпраці прикордонних територій у євроінтеграційній стратегії України // Наука молода. – Тернопіль, 2006. – Вип. 3. – С. 132.

13. Паутова Г.О. Нормативне забезпечення механізму фінансування проектів транскордонного співробітництва в Україні // Моделі і механізми регулювання єврорегіонального співробітництва України: монографія / за заг. ред. І.В. Артьомова, О.М. Ващук, О.М. Руденко. – Ужгород: “Тражда”, 2013. – с. 98-124.

14. Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: Постанова Верховної Ради України від 14.07.1993 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3384-12>

15. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва – від 03.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59317

16. Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва – від 05.05.1998 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_520

17. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) – від 01.03.2013 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_947

18. Супруненко Л.А. Координація транскордонного співробітництва на державно-рівні // Формування ринкових відносин в Україні : збірник наукових праць / Науково-дослідний економічний інститут Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України. – Київ, 2009. – № 7/8 (98/99). – С. 37-42.