

**VISEGRAD
JOURNAL
ON HUMAN RIGHTS**

Nº 1, 2021

Cross-border cooperation of local authorities in the context of decentralization (theoretical and practical aspects)

Транскордонне співробітництво місцевих органів влади в умовах децентралізації (теоретико-практичні аспекти)

Yaroslav Lazur, Mariya Mendzhul, Yuliia Fetko

Key words:

legal basis, cross-border cooperation, local authorities, decentralization, euroregion, european grouping of territorial cooperation

Ключові слова:

правові засади, транскордонне співробітництво, місцеві органи влади, децентралізація, єврорегіон, європейське об'єднання територіального співробітництва

Виклад основного матеріалу: Подальше впровадження реформи децентралізації в Україні сприяє розвитку територіальних громад та їх участі у транскордонній співпраці. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що надав право суміжним територіальним громадам сіл, селищ, міст об'єднуватися, був прийнятий ще у 2015 році. Процеси добровільного об'єднання територіальних громад пройшли по всій Україні і за офіційними даними Міністерства розвитку громад та територій створено 982 ОТГ. У 2020 році реформа відбулася на рівні районів. В Україні до 2020 року було 490 районів, постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. вони були об'єднані у 136 нових. Крім адміністративно-територіальної реформи відбувся і процес фінансової децентралізації, що в підсумку стало підґрунтям для ефективної транскордонної співпраці територіальних громад України.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. суб'єктами транскордонного співробітництва є територіальні громади, їх представницькі органи та їх об'єднання (органи місцевого самоврядування) та місцеві органи виконавчої влади України. Повноваження щодо прийняття рішень про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання були віднесені до виключної компетенції сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, про що було внесено доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у вересні 2018 року. В рамках даної статті ми зупинимось детальніше на прикладах створення єврорегіонів та європейських об'єднань територіального співробітництва.

Розвиток транскордонної співпраці на території України почався ще на початку 90-х років, результатом чого стало встановлення прямих контактів із країнами-сусідами. Доволі активно транскордонне співробітництво розвивалося у західних областях України, де місцеві органи влади, в пошуках залучення додаткових ресурсів для розвитку територіальних громад, виступили ініціаторами та засновниками транскордонних структур, управління яких здійснюється недержавними інституціями.

У 1993 році Україна долучилася до створення Карпатського єврорегіону. Так, міністри закордонних справ Угорщини, Польщі та України підписали Декларацію про співробітництво між населенням, яке проживає у прикордонних областях. У Декларації констатувалася підтримка урядами цих держав нової транскордонної ініціативи. У засновницьких документах асоціації підкреслювалося, що Карпатський єврорегіон створюється «як загальний консультативний і координаційний орган з метою сприяння транскордонному співробітництву між прикордонними регіонами – членами асоціації».

До складу Карпатського єврорегіону увійшли прикордонні адміністративно-територіальні одиниці України (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська і Чернівецька області), Польщі (Підкарпатське воєводство); Словаччини (Кошицький та Прешовський краї); Угорщини (області Боршод-Абауй-Земплайн, Гевеш, Яс-Надькун-Солнок, Саболч-Сатмар-Берег, Гайду-Бігар та міста з обласним статусом Дебрецен, Егер, Мішкольц, Ніредьгаза) та Румунії (округи Бігор, Ботошані, Марамуреш, Сучава, Сату Маре, Зілаг і Харгіта). Територія Карпатського єврорегіону становить 143 885 км², з них на Польщу припадає 11,5%, на Словаччину – 6,4%, на Румунію – 27,2%, Угорщину – 18,4% і на Україну – 36,4% усієї площі.

У відповідності із положеннями Статуту Карпатський єврорегіон діє у формі міжрегіональної асоціації (не має статусу юридичної особи) та має на меті: організувати і координувати діяльність, що сприятиме економічному, науковому, екологічному, культурному та освітньому співробітництву між його членами;

надавати допомогу у розробці конкретних проектів з питань транскордонного співробітництва; сприяти розвитку контактів серед населення прикордонних територій та добросусідським відносинам між членами асоціації; виступати посередником та забезпечувати співробітництво членів єврорегіону з міжнародними організаціями та установами. До організаційної структури Карпатського єврорегіону входять: Рада єврорегіону, Голова Ради єврорегіону, Президія Ради єврорегіону, Міжнародний секретаріат єврорегіону, Національні представництва єврорегіону, робочі комісії єврорегіону.

Карпатський єврорегіон є найбільшим на території Європи. До його складу тільки з боку України входять чотири області (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська і Чернівецька області), що зумовило труднощі в управлінні. Саме тому науковці відзначають, що величезна територія – це негативний фактор, а крім того, учасники транскордонного співробітництва мають різний рівень компетенції та зацікавленості у розвитку місцевих ініціатив. Наприклад, у Львівській області свій інтерес до розвитку двосторонніх ініціатив з Польщею, у Закарпатській області, що розвиває тісніші взаємини з Угорщиною, Словаччиною та Румунією, – інші цілі.

Національні представництва Карпатського єврорегіону засновуються у кожній з країн-членів асоціації. Згідно з даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань України в Україні 02 жовтня 2007 року зареєстровано Асоціацію органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати-Україна» (АОМС «Єврорегіон Карпати-Україна»). У листопаді 2008 року Міжрегіональна асоціація «Карпатський Єврорегіон» визнала Асоціацію органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати-Україна» національним представництвом України в Карпатському Єврорегіоні (до 2007 року функції національного представництва України у Карпатському єврорегіоні поклалися на відповідні виконавчі органи місцевого самоврядування та структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади).

Асоціацію органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати-Україна» створено з метою сприяння розвитку Львівської, Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей, що входять до Карпатського єврорегіону, координації та систематизації діяльності місцевих громад Карпатського єврорегіону щодо транскордонної співпраці, зокрема у сферах розвитку підприємництва та туризму, екологічній сфері, в тому числі енергозбереження та використання альтернативних джерел енергії, розвитку транспортної та прикордонної інфраструктури та міжлюдської співпраці у рамках вказаного об'єднання.

Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати-Україна» є юридичною особою і створеною у формі громадської організації такими засновниками (учасниками): Самбірська районна рада, Сколівська районна рада, Старосамбірська районна рада, Турківська районна рада, Дрогобицька районна рада (Львівська область), Рахівська районна рада, Перечинська районна рада, Великоберезнянська районна рада та Воловецька районна рада (Закарпатська область). Водночас засновницькі документи Асоціації органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати-Україна», зокрема статут відсутній на офіційному веб-сайті асоціації та у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань України, що не дозволило з'ясувати повну інформацію про мету та завдання асоціації, умови та порядок прийняття учасників асоціації, їх права та обов'язки, органи управління асоціації, їх склад та компетенцію тощо.

Не зважаючи на те, що станом на грудень 2020 року сайт «Єврорегіон Карпати-Україна» не функціонує, у соціальних мережах поширюється інформація про активну діяльність і залучення до вказаного регіону нових 45 проектів на загальну суму майже 14 млн. грн., що залучено тільки в рамках одного конкурсу, проведеного у грудні 2019 року та спільно реалізованого Асоціацією «Єврорегіон Карпати – Україна», Міністерством розвитку громад і територій України, Львівською, Закарпатською, Івано-Франківською, Чернівецькою обласними державними адміністраціями в рамках проекту «Карпатська мережа регіонального розвитку».

Крім того, потрібно відмітити, що на території Закарпаття діє Європейське об'єднання територіального співробітництва «Тиса» (далі – ЄОТС «Тиса»), що є першим в Україні об'єднанням, створеним між державою-членом Європейського Союзу та третьою державою.

Європейське об'єднання територіального співробітництва «Тиса» було створено ще у 2015 році Закарпатською обласною радою (Україна), загальними зборами Саболч-Сатмар-Березької області (Угорщина) та самоврядування міста Кішварда (Угорщина). Правовою основою створення ЄОТС «Тиса» стали міжнародні договори Ради Європи – Мадридська конвенція та її 3 Протоколи, а також Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою 1992 року, Угода про транскордонне співробітництво між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки 1999 року, регламенти Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу № 1082/2006 та № 1302/2013, положення Закону України «Про транскордонне співробітництво», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закон Угорщини «Про європейське об'єднання територіального співробітництва».

Діяльність ЄОТС «Тиса» регламентується статутом, відповідно до якого організація створена у формі європейського об'єднання територіального співробітництва, що є неприбутковою організацією та має статус юридичної особи. Метою діяльності ЄОТС «Тиса» є сприяння транскордонному співробітництву між

його членами для зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості у сферах розвитку, що окреслені двосторонньою міжурядовою Угодою про транскордонне співробітництво: транспортно-комунікаційна інфраструктура і логістика; енергетика, сільське господарство та охорона здоров'я; підтримка малого і середнього бізнесу, захист навколишнього середовища й охорона природи, зокрема, захист і розвиток ріки Тиса та її приток; культура, освіта, професійна підготовка та наукові дослідження; туризм, спорт; вирішення проблем мешканців прикордонних територій.

Головним завданням встановлено реалізацію програм співробітництва або їх окремих частин, проєктів і програм транскордонного співробітництва, у т.ч. конкретних інвестиційних проєктів, проведення культурно-освітніх заходів, інформаційно-просвітницької роботи з питань євроінтеграції України та інші через залучення фондів міжнародної технічної допомоги Європейського Союзу і фінансової підтримки держав-членів.

До керівних органів ЄОТС «Тиса» належать: Загальні збори, Директор, Секретаріат, Спостережна комісія у складі 3-х осіб; до посадових осіб – Голова, Співголова, голова Спостережної комісії (керівні посадові особи), члени Спостережної комісії. Головою Об'єднання, відповідно до Статуту, є діючий Голова Загальних зборів області Саболч-Сатмар-Берег, Співголовою – діючий голова Закарпатської обласної ради. Директор призначається від угорської сторони, а заступник директора – від української сторони. В Угорщині, що є країною реєстрації ЄОТС «Тиса», розташовується Головний секретаріат, але роботу українських членів забезпечує його частина з представників від України.

У цілому ж фінансування ЄОТС «Тиса» здійснюється за рахунок сплати її засновниками членських внесків, сума яких щорічно схвалюється Загальними зборами, а також за рахунок міжнародної технічної допомоги, включно тієї, що надається Європейським Союзом через Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд або Фонд згуртування та через використання всіх інших доступних фінансових інструментів ЄС.

На разі, діяльність ЄОТС «Тиса» відповідає як пріоритетам державної політики України в сфері транскордонного співробітництва в цілому, так і прагненню Закарпаття щодо сталого розвитку транскордонного співробітництва із партнерами з сусідньої Угорщини.

Висновки. Транскордонне співробітництво можливе у різноманітних сферах, що на разі є успішною запорукою розвитку територіальних громад України. При цьому важливою є не тільки співпраця окремих територіальних громад сусідніх держав, у тому числі через місцеві органи влади чи інституції громадянського суспільства, але через і утворення євро регіонів та європейських об'єднань територіального співробітництва. Успішний досвід Асоціації органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати-Україна» та Європейського об'єднання територіального співробітництва «Тиса» можуть стати прикладами для створення інших утворень з метою як сталого територіального розвитку, так і утвердження європейських цінностей та ефективної реалізації політики євроінтеграції України.

Анотація.

У статті досліджено транскордонне співробітництво місцевих органів влади в умовах децентралізації. Проаналізовано діяльність Асоціації органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати-Україна», що є національним представництвом України в Карпатському єврорегіоні. Досліджено мету, завдання та діяльність європейського об'єднання територіального співробітництва «Тиса».

Обґрунтовано, що успішний досвід Асоціації органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати-Україна» та європейського об'єднання територіального співробітництва «Тиса» можуть стати прикладами для створення інших утворень з метою як сталого територіального розвитку, так і утвердження європейських цінностей та ефективної реалізації політики євроінтеграції України.

Summary.

The article examines cross - border cooperation of local authorities in the context of decentralization. The activity of the Association of Local Self-Government Bodies «Euroregion Carpathians-Ukraine» is analyzed, which is the national representation of Ukraine in the Carpathian Euroregion. The purpose, tasks and activity of the European Grouping of Territorial Cooperation «Tisza» is studied.

It is substantiated that a successful experience of the Association of Local Self-Government Bodies «Euroregion Carpathians-Ukraine» and the European Grouping of Territorial Cooperation «Tisza», can be examples for creating other forms with a view to sustainable territorial development, and the assertion of European values and effective implementation of Ukraine's European integration policy.

References:

1. Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати-Україна». Про нас. URL: <https://ekarpaty.com/pro-nas/>

2. Бєлєвцєвє В.В. Правові аспєкти прикордонного співробітництва на рєгiональному рiвнi: дис. ... кандидат юрид. наук. Київ, 2008. 193 с.
3. Договiр про основи добросусiдства та співробітництва мiж Україною i Угорською Рєспублiкою, ратифiковано Постановою Верховної Ради України № 2527-XII вiд 01.07.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348_004.
4. Договiрно-правова база мiж Україною та Угорщиною. Офiцiйний Iнтернет-сайт Посольства України в Угорщинi. URL: <https://hungary.mfa.gov.ua/spivrobitnictvo/382-dogovirno-pravovabaza-mizh-ukrajinoju-ta-ugor-shhinoju>.
5. Єврорєгiон КАРПАТИ-Україна. URL: <https://www.prostir.ua/?organization=evrorehion-karpaty-ukrajina>
6. Кiш Є, Лендєл М., Мiтрянєвє С. Транскордонне співробітництво. URL: <http://www.zakarpattia.com/?p=844>
7. Кукалєць О. «Карпатський Єврорєгiон» як форма транскордонного співробітництва України з Європейським Союзом. URL: https://eprints.oa.edu.ua/2346/1/Kukalets_NZ_stud_Vyp-3_turyzm.pdf
8. Мiкула Н. Єврорєгiони: досвiд та перспективи. URL: <http://znc.com.ua/ukr/publ/book/book-mikula-2003/book-mikula-2003.pdf>
9. Об'єднанi територiальнi громади/ Мiнiстерство розвитку громад та територiй України. URL: <https://atu.gki.com.ua/ua/united-communitates>
10. Про внесення змiн до деяких законiв України щодо транскордонного співробітництва: Закон України вiд 04.09.2018 № 2515-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2515-19#n119>
11. Про утворення та лiквiдацiю районiв : Постанова Верховної Ради України вiд 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
12. Романюк С.А. Полiтика рєгiонального розвитку в Україні: сучасний стан i новi можливостi. Рєгiональнi дослiдження: Монографiя. К.: УАДУ, 2001. 195 с.
13. Скиба I.I. Карпатський єврорєгiон (1993 – 2013 pp.). URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/1063/1/%D0%9A%D0%90%D0%A0%D0%9F%D0%90%D0%A2%D0%A1%D0%AC%D0%9A%D0%98%D0%99%20%D0%84%D0%92%D0%A0%D0%9E%D0%A0%D0%95%D0%93%D0%86%D0%9E%D0%9D%20%281993%20%E2%80%93%202013%20%D1%80%D1%80.%29.pdf>
14. Статут Європейське об'єднання територiального співробітництва з обмеженою вiдповiдальнiстю «ТИСА». URL: <https://tisaett.hu/uk/dokumenty-%d1%94ots-tisa/>
15. Транскордонне співробітництво: правовi основи та успiшнi практики: посiбник / за заг. ред. В.А. Устименка; ред.-упоряд. Гук А.К., Санченко А.Є. К., 2020. 152 с.
16. 45 проєктiв та майже 14 мiльйонiв гривень – карпатськi громади знову реалiзовуватимуть смiливi iнiцiативи! URL: <https://www.facebook.com/ekarpaty.ua/posts/3368771139821378>

Yaroslav Lazur,

Doctor of Law, Professor, Dean of the Faculty of Law, Uzhhorod National University, Ukraine

Mariya Mendzhul,

Doctor of Science of Law, Associate Professor, Professor of the Department Civil Law and Procedure, Uzhhorod National University, Ukraine

Yuliia Fetko,

Doctor of Philosophy (Law), Associate Professor of the Department of International Law, Uzhhorod National University, Ukraine