

Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо транскордонного співробітництва*

***Анотація.** В аналітичній записці досліджено правові засади і практика транскордонного співробітництва, учасниками якого є суб'єкти різних рівнів місцевого самоврядування, органи місцевої влади держав-членів Європейського Союзу (далі – ЄС), держав – кандидатів на членство в ЄС, а також інших європейських держав.*

Вступ

Згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони¹ (далі – Угода про асоціацію), Україна зобов'язалася підтримувати транскордонне та міжрегіональне співробітництво.

Положеннями статей 446, 447, 448 Угоди про асоціацію передбачено зобов'язання Сторін сприяти 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 співробітництві, створюючи при цьому канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства; підтримувати та посилювати залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва і відповідних управлінських структур з метою укріплення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки та нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних і регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства; зміцнювати й заохочувати розвиток таких складових транскордонного та регіонального співробітництва, як транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я, а також 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.

У зв'язку з необхідністю удосконалення нормативно-правової бази транскордонного співробітництва та поданням на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів

¹ Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України № 1678-VII від 16.09.2014. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві» (реєстр. № 9450 від 03.07.2023 р.) актуалізується необхідність дослідження досвіду зарубіжних держав у питаннях правового регулювання транскордонного співробітництва, зокрема досвіду держав-членів ЄС з урахуванням *acquis* ЄС.

В Аналітичному звіті до Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради й Висновку Європейської Комісії щодо заявки України на членство в ЄС від 01.02.2023 р., зокрема, було зауважено про необхідність запровадження високорівневої координації між органами влади на національному рівні та між національним рівнем та іншими рівнями врядування. Було акцентовано на необхідності створення загальнодержавних інституційних та адміністративних структур та ухвалення законодавчих актів щодо управління та функціонування майбутніх фондів ЄС; підвищення адміністративної спроможності щодо виконання вимог регіональної політики ЄС.

Метою цієї аналітичної записки є характеристика правового забезпечення та практики транскордонного, міжрегіонального співробітництва в державах-членах ЄС, державах – кандидатах на членство в ЄС, інших європейських державах.

Беручи до уваги наведені в Аналітичному звіті Європейської Комісії щодо заявки України на членство в ЄС зауваження, в цій аналітичній записці основну увагу буде приділено питанням координації транскордонного співробітництва між органами влади в зарубіжних державах на різних рівнях врядування, а також видам і організаційним формам транскордонного співробітництва.

Основна частина

Для усвідомлення сучасних тенденцій розвитку інституту транскордонного співробітництва (далі – ТКС) в рамках правотворчої діяльності Ради Європи, ЄС та в національному законодавстві зарубіжних держав необхідно брати до уваги, що його нормативне забезпечення відбувалося «*a posteriori*» з урахуванням практики співпраці регіональних (субрегіональних) одиниць на скандинавських, голландських, німецьких, швейцарських кордонах, що активізувалася з кінця 50-х років.

Така співпраця прикордонних регіонів часто була неформальною або відбувалася на основі конкретних угод. Для інституціоналізації ТКС прикордонні регіони використовували метод «знизу-вгору», реалізація таких угод здійснювалася за сприяння національних та міжнародних ініціатив. На засіданні дорадчого органу Ради Європи – Конференції міністрів, відповідальних за просторове / регіональне планування, було прийнято «Європейську стратегію регіонального планування», яка по суті стала першою стратегією ТКС в Європі. Згодом Північною Радою було ухвалено Угоду про

трансграничне співробітництво між муніципалітетами². І вже 21 травня 1980 року було підписано Європейську рамкову конвенцію про трансграничне співробітництво. Отже, у рамках Ради Європи ТКС є одним із інструментів досягнення цілей цієї організації, визначених у Статуті – досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їх спільним надбанням, а також сприяння їх економічному й соціальному прогресу.

На теренах ЄС інститут трансграничного (міжрегіонального) співробітництва розвивався як елемент внутрішньої регіональної та зовнішньої політики, зокрема як складова Європейської політики сусідства, Політики східного партнерства тощо.

Правовою основою регіонального співробітництва в ЄС є низка положень Договору про Європейський Союз, Договору про функціонування Європейського Союзу, регламентів ЄС.

Реалізація багатьох напрямів регіональної політики ЄС ґрунтувалася на Інструменті європейського сусідства та партнерства (ІЄСП) (англ. – *European Neighbourhood and Partnership Instrument*) як фінансовому інструменті ЄС для держав, які охоплювалися відповідною політикою.

Ключові положення щодо інструменту європейського сусідства і партнерства й фінансові інструменти для надання допомоги Європейським Союзом, інструменти регіонального розвитку було визначено в Регламенті (ЄС) 1638/2006 Європейського Парламенту та Ради від 24 жовтня 2006 року, Регламенті (ЄС) 1299/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року³. Із 2014 року діяв Регламент (ЄС) 232/2014 Європейського Парламенту та Ради від 11 березня 2014 року про заснування Європейського інструменту сусідства, який втратив чинність 30.12.2020 року⁴.

Сьогодні в ЄС діють такі акти, що стосуються регіональної політики та співробітництва: Регламент (ЄС) 2021/947 Європейського Парламенту та Ради від 9 червня 2021 року про створення Інструменту сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва – Глобальна Європа, яким внесено зміни та скасовано Рішення 466/2014/ЄС Європейського Парламенту та Ради, скасовано Регламент (ЄС) 2017/1601 Європейського Парламенту та Ради та Регламент Ради (ЄС, Євратом) 480/2009⁵; Регламент (ЄС) 2021/1059 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про спеціальні положення щодо мети Європейського територіального співробітництва (Interreg), що підтримується Європейським фондом регіонального розвитку та

² Цукан О. Правові основи трансграничного співробітництва в актах Ради Європи. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип.7, ч.1. С. 161–168. С. 164.

³ Регламент (ЄС) № 1299/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року щодо спеціальних положень підтримки Європейського фонду регіонального розвитку для досягнення мети Європейського територіального співробітництва. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1299>

⁴ URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0232&qid=1692628063439#ntc4-L_2014077EN.01002701-E0004

⁵ URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0947&qid=1692628377694>

інструментами зовнішнього фінансування⁶; Регламент (ЄС) 1299/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року щодо спеціальних положень підтримки Європейського фонду регіонального розвитку для досягнення мети Європейського територіального Співробітництва⁷.

Функціонування європейських фондів ТКС регулюється на рівні регламентів ЄС, зокрема: Регламентом (ЄС) 2021/1058 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про Європейський фонд регіонального розвитку та про Фонд згуртування⁸; Регламентом (ЄС) 2021/1059 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про спеціальні положення щодо мети Європейського територіального співробітництва (Interreg), що підтримується Європейським фондом регіонального розвитку та інструментами зовнішнього фінансування⁹; Регламент (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року, який встановлює спільні положення щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду плюс, Фонду згуртованості, Фонду справедливого переходу, Фонду морського, рибного господарства і аквакультури та фінансові правила для них, а також для Фонду надання притулку, міграції та інтеграції, Фонду внутрішньої безпеки та Інструменту фінансової підтримки управління кордонами та візової політики¹⁰.

Регіональна політика є основною інвестиційною політикою ЄС, спрямованою на всі регіони та міста ЄС¹¹, що підтримує:

- створення робочих місць;
- конкурентоспроможність бізнесу;
- економічне зростання;
- сталий розвиток;
- покращення якості життя громадян.

⁶ URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1059&qid=1692628377694>

⁷ URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1299&qid=1692628377694>

⁸ Регламент (ЄС) 2021/1058 Європейського Парламенту та Ради ЄС від 24 червня 2021 року про Європейський фонд регіонального розвитку та про Фонд згуртування. Офіційний сайт Європейського Союзу. URL.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32021R1058>

⁹ Регламент (ЄС) 2021/1059 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про спеціальні положення щодо цілі Європейського територіального співробітництва (INTERREG), що підтримується Європейським фондом регіонального розвитку та інструментами зовнішнього фінансування. Офіційний сайт Європейського Союзу. URL.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1059>

¹⁰ Регламент (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року, що встановлює спільні положення щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду плюс, Фонду згуртованості, Фонду справедливого переходу та Фонду морського, рибного господарства і аквакультури та фінансові правила для них, а також для Фонду надання притулку, міграції та інтеграції, Фонду внутрішньої безпеки та Інструменту фінансової підтримки управління кордонами та візової політики. Офіційний сайт Європейського Союзу. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>

¹¹ Офіційний сайт Європейського Союзу. Регіональний та міський розвиток ЄС. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en

Для досягнення цих цілей і задоволення потреб розвитку всіх регіонів ЄС було запроваджено політику згуртованості на період 2021–2027 років (тобто на «період програмування»).

Політика згуртованості має реалізовуватися через спеціальні фонди:

- Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF) для інвестицій у соціальний та економічний розвиток усіх регіонів і міст ЄС;
- Фонд згуртованості (CF) для інвестицій у державах ЄС;
- Європейський соціальний фонд плюс (ESF+) для підтримки робочих місць і створення справедливого та соціально інклюзивного суспільства у країнах ЄС;
- Фонд справедливої трансформації (JTF) для зменшення негативних соціально-економічних наслідків енергетичного переходу у регіональних громадах Євросоюзу.

Наведене дає підстави розглядати транскордонне (міжрегіональне) співробітництво в ЄС як багатофункціональний інструмент, що забезпечує реалізацію його регіональної (внутрішньої і зовнішньої), економічної (фінансової) політики і використовується також у рамках програм співробітництва з державами-партнерами, допомоги третім країнам за визначеними напрямками тощо.

Враховуючи, що реалізація політики ЄС за цими напрямками передбачає спеціальні фінансові програми, закономірним можна вважати встановлення правил реалізації політики у регламентах, що є обов'язковими для застосування державами-членами ЄС.

Цим, на наш погляд, можна пояснити відсутність комплексних законів із питань ТКС у багатьох державах-членах ЄС. Натомість, у низці регламентів ЄС з питань регіональної політики передбачені спеціальні правила щодо транскордонного (міжрегіонального) співробітництва.

Крім того, необхідно брати до уваги договірну правову (міжнародно-правову) природу ТКС, що передбачає для сторін співробітництва високий рівень свободи вибору механізму ТКС. Тому, очевидно, у законодавстві європейських держав питання ТКС регулюються досить фрагментарно.

Україна як член Ради Європи приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями¹² (далі – Мадридська конвенція) та ратифікувала всі додаткові протоколи до неї.

Відповідно до положень частини першої статті 2 Мадридської конвенції 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

¹² Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року» та про ратифікацію додаткових протоколів до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями»: Закон України від 24 червня 2004 року № 1879-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1879-15#Text>

Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей.

ТКС здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством. Відповідно до Мадридської конвенції територіальні общини або власті означають общини, власті або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Такі дії або ініціативи територіальних общин або властей мають бути оформлені шляхом рамкових домовленостей між територіальними общинами або властями відповідно до типових міждержавних двосторонніх або багатосторонніх угод, розроблених Радою Європи. Відповідні угоди мають ґрунтуватися на типових і рамкових угодах, статутах і договорах, які наводяться у Додатковому протоколі до Мадридської конвенції.

Додатковим протоколом передбачено, що кожна Договірна Сторона може укласти угоди про транскордонне співробітництво з територіальними общинами або властями інших держав у рівноцінних сферах компетенції відповідно до процедур, визначених їх статутами, із дотриманням національного законодавства і якщо такі угоди не суперечать міжнародним зобов'язанням Сторони. При цьому, виконання договірних зобов'язань, які випливають із угоди про транскордонне співробітництво, розповсюджується лише на територіальні общини або власті, які її уклали, у межах національного законодавства кожної з Договірних Сторін.

Статтею 3 Додаткового протоколу передбачено створення спеціального органу ТКС, який може мати правосуб'єктність. Наприклад, такий орган може мати статус юридичної особи з наявністю штаб-квартири та секретаріату (виконавчого апарату), бюджету, кошторису та уповноваженого органу контролю. Більше того, частина перша статті 5 Додаткового протоколу визначає можливість надання такому органу транскордонного співробітництва статусу суб'єкта державного (*публічного – авт.*) права, якщо такий статус буде унормований національним законодавством Договірної Сторони, де розміщена штаб-квартира цього органу.

Протоколом № 2 до Мадридської конвенції регламентується здійснення міжтериторіального співробітництва, що визначається як будь-яка спільна діяльність, спрямована на започаткування відносин між територіальними общинами або властями двох або більше Договірних Сторін. Виключення становлять правовідносини транскордонного співробітництва між сусідніми властями, включаючи укладання угод про співробітництво з територіальними общинами або властями інших держав.

Нормами статті 2 Протоколу № 2 встановлено, що кожна із Договірних Сторін може укласти в рівноцінних сферах своєї компетенції угоди про міжтериторіальне співробітництво відповідно до процедур, передбачених у їх статутах, із дотриманням національного законодавства і якщо такі угоди не суперечать міжнародним зобов'язанням Договірної Сторони. При цьому, за

угодою про міжтериторіальне співробітництво обов'язки виникають тільки у тих територіальних общин або властей, які її уклали.

Протоколом № 3 до Мадридської конвенції регламентується діяльність об'єднань єврорегіонального співробітництва. Зокрема, територіальні общини або власті й інші органи можуть утворити орган транскордонного співробітництва у формі «об'єднання єврорегіонального співробітництва» (далі – ОЕС) на території держав-членів Ради Європи, які є Сторонами Протоколу. ОЕС має найширшу правоздатність відповідно до законодавства країни знаходження штаб-квартири – держави-члена Ради Європи, обов'язково має статус юридичної особи, має право на власний бюджет, укладання контрактів, наймати персонал, придбавати рухоме та нерухоме майно і навіть здійснювати процесуальні дії.

Відповідно до частини першої статті 4 Протоколу № 3 ОЕС засновується шляхом укладання письмової угоди між її членами-засновниками. Членами об'єднання єврорегіонального співробітництва можуть бути територіальні общини або власті Сторони, а також можуть бути відповідні заінтересовані держави-члени Ради Європи, тобто усі юридичні особи, які створено з конкретною метою задоволення потреб, що становлять загальний інтерес, та які не займаються виробничою або комерційною діяльністю, можуть бути членами, якщо: їх діяльність фінансується переважно державою, територіальною общиною або владою чи подібним органом; їх управління підлягає контролю цими суб'єктами; половина членів їх адміністративного, управлінського чи наглядового органу призначається державою, територіальною общиною або владою чи подібним органом. Фізичні особи не можуть бути членами об'єднання єврорегіонального співробітництва.

В Україні створено ґрунтовну нормативно-правову базу ТКС. Сфера міжтериторіального та транскордонного співробітництва регулюється нормами законів України «Про транскордонне співробітництво»¹³, «Про міжнародні договори України»¹⁴, «Про зовнішньоекономічну діяльність»¹⁵, «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»¹⁶, «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁷, «Про місцеві державні адміністрації»¹⁸, «Про

¹³ Про транскордонне співробітництво: Закон України № 1861-IV від 24.06.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>

¹⁴ Про міжнародні договори України: Закон України № 1906-IV 29.06.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>

¹⁵ Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України № 959-XII від 16.04.1991. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12#Text>

¹⁶ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України № 2411-VI від 01.07.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>

¹⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁸ Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

державний кордон України»¹⁹, «Про Генеральну схему планування території України»²⁰.

Засадниче значення для розвитку сфери ТКС мають міжнародні договори України із зарубіжними країнами загального характеру (про дружбу, співробітництво (партнерство)), договори про економічне співробітництво, цільові міжурядові й регіональні угоди. Зокрема, можна навести такі договори та угоди: Угода між урядом України та урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво; Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією; Угода про міжрегіональне співробітництво між Закарпатською областю та повітом Марамуреш (Румунія); Договір про добросусідство, дружбу і співробітництво між Україною та Республікою Молдова; Договір про дружні відносини і співробітництво між Україною та Чеською Республікою; Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною та Словацькою Республікою; Договір про дружбу і співробітництво між Україною і Турецькою Республікою²¹ та багато інших.

Окремі міжнародні угоди набули значення рамкових за предметною сферою. Так, у 2003 році Урядами Польщі, Румунії, Сербії, Чорногорії, Словаччини, Угорщини, України та Чехії було укладено Рамкову конвенцію про охорону та сталий розвиток Карпат, що була ратифікована Верховною Радою України в 2004 році. Статтею 9 цієї Конвенції визначається, що сторони прагнуть координувати просторове планування на прикордонних територіях шляхом розробки транскордонних та/або регіональних політик і програм просторового планування, покращення та підтримки співпраці між відповідними регіональними та місцевими установами. Також держави домовилися проводити політику сприяння ТКС для підтримки розвитку сталого туризму, розробляти координовані або спільні плани управління транскордонними чи прикордонними природоохоронними територіями та іншими об'єктами, що становлять інтерес для туризму.

Загалом, як визначено у статті 3 Мадридської конвенції, якщо сторони визнають за необхідне укласти міждержавні угоди, у них можна визначати контекст, форми та межі, в яких можуть співпрацювати територіальні общини та власті, а також можуть бути конкретно визначені общини або власті, яких міждержавна угода стосується.

Так, низка держав Європи, посилаючись на положення Мадридської конвенції, з метою регулювання умов ТКС за участі відповідних місцевих органів влади уклали двосторонні угоди із сусідніми державами: Італія – із Францією, Австрією та Швейцарією; Словаччина – з Угорщиною та Австрією;

¹⁹ Про державний кордон України: Закон України № 1777-XII від 04.11.1991. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>

²⁰ Про Генеральну схему планування території України: Закон України N 3059-III від 07.02.2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14#Text>

²¹ Ратифіковано Постановою Верховної Ради України № 2612-12 від 17.09.92. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792_005?find=1&text=%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD#Text

Іспанія – із Францією та Португалією. Натомість, низка держав (наприклад, Бельгія, Франція, Німеччина, Люксембург, Швейцарія, Португалія) підписали такі договори без посилання на Мадридську конвенцію, реалізуючи свої національні інтереси та діючи в межах національного правового поля з метою полегшення ТКС між своїми відповідними органами влади. Ряд міжнародних угод, підписаних у дусі Мадридської конвенції (BENELUX – 1986, Isselburg-Anholt – 1991, Mainz – 1996), не лише перелічують місцеві громади чи органи влади, сфери дії та правові акти, але й дозволяють створювати органи ТКС із розширеною правосуб'єктністю²².

Протягом останніх десятиліть Україна була й залишається учасником багатьох проектів із транскордонного співробітництва. Так, Україна має досвід участі в чотирьох спільних операційних програмах прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства на 2014–2020 роки, а саме: «Польща–Білорусь–Україна», «Угорщина–Словаччина–Румунія–Україна», «Румунія–Україна» та «Басейн Чорного моря», які поширюються на 14 областей України.

Останніми роками було укладено низку міжурядових угод. У 2017 році між Урядом України, Європейською Комісією та Урядом Угорщини було підписано Угоду про фінансування Дунайської транснаціональної програми (Interreg V-B Danube – CCI 2014TC16M6TN001). Цією Угодою передбачено проведення щорічних конкурсів проектних заявок для потенційних партнерів. У 2018 році Україна підписала з урядами Польщі, Угорщини та Словаччини Спільну декларацію про наміри щодо створення нової макрорегіональної стратегії Європейського Союзу для Карпатського регіону для посилення ТКС у реалізації спільних ініціатив із підвищення якості довкілля, рівня функціональної доступності в рамках території українських Карпат, інституційної співпраці.

Основним законодавчим актом, що визначає правові, економічні та організаційні засади ТКС, як зазначалося, є Закон України «Про транскордонне співробітництво». Законом визначено мету та принципи ТКС; правову основу; його сфери та організаційні форми; повноваження суб'єктів ТКС України; органи ТКС; порядок утворення ОЄС, матеріальне та фінансове забезпечення їх діяльності; статус європейського об'єднання територіального співробітництва (далі – ЄОТС), а також засади державної підтримки ТКС.

Статті 26 та 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлюють, що до виключної компетенції сільської, селищної, міської, районної та обласної ради відноситься також і схвалення угод про ОЄС, прийняття рішень про утворення ОЄС, про приєднання до такого об'єднання або про вихід із нього, затвердження статуту ОЄС та внесення до нього змін; прийняття рішень про вступ до ЄОТС та про вихід із такого об'єднання. Тобто дані повноваження не можуть бути делеговані іншим органам.

Місцеві державні адміністрації згідно зі статтею 26 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» мають сприяти розвитку міжнародного

²² Мікула Н. А., Толкованов В. В. Транскордонне співробітництво. Посібник. Київ, 2011. 259 с. С. 61.

співробітництва в галузях економіки, захисту прав людини, боротьби з тероризмом, екологічної безпеки, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, туризму, фізкультури і спорту та можуть укласти договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеної законодавством.

Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» визначає право Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації брати участь в укладанні міжнародних договорів, які стосуються міста (пункт 8 частини першої статті 22).

У зв'язку із перспективами набуття Україною повноправного членства в ЄС необхідно брати до уваги тенденції розвитку регіональної політики ЄС та безпосередньо *acquis* ЄС, що регулюють питання транскордонного співробітництва: Регламент (ЄС) 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року про Європейські об'єднання (угруповання) територіального співробітництва²³; Регламент (ЄС) 1302/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року, яким доповнено Регламент (ЄС) 1082/2006 про Європейські об'єднання (угруповання) територіального співробітництва стосовно уточнення, спрощення та удосконалення в частині заснування та функціонування таких об'єднань (угруповань)²⁴.

Зазначені регламенти встановлюють правила транскордонного (міжрегіонального) співробітництва для держав-членів ЄС, зокрема стосовно форм співробітництва, а також щодо приєднання учасників із третіх країн або заморських країн чи територій (далі – ЗКТ) до зазначених форм співробітництва, що має пряме значення для фінансування проектів співробітництва.

Так, положеннями статті 3 Регламенту (ЄС) 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року про Європейські угруповання територіального співробітництва (ЄУТС) передбачено, що таке угруповання може складатися із членів, розташованих на території принаймні двох держав-членів у межах їх компетенції згідно з національним законодавством, які належать до однієї чи кількох із таких категорій: держави-члени, регіональні органи влади, органи місцевої влади, органи публічного права. Країни, що сусідять з державою-членом, включаючи її найвіддаленіші регіони, включають морські кордони між відповідними країнами.

Особливості визначення форм транскордонного співробітництва та інструментів адміністративного впливу щодо їх функціонування на рівні національного законодавства європейських держав обумовлені, передусім, договірною природою ТКС.

Щодо питання про види та форми транскордонного співробітництва

²³ Регламент (ЄС) 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року про Європейську групу територіального співробітництва (ЄУТС). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2006/1082/oj>

²⁴ Регламент (ЄС) 1302/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) 1082/2006 про Європейську групу територіального співробітництва (ЄУТС) щодо уточнення, спрощення та вдосконалення створення та функціонування таких угруповань. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1302/oj>

Статтею 5 Закону України «Про транскордонне співробітництво» визначено, що ТКС у межах повноважень суб'єктів транскордонного співробітництва України може здійснюватися в економічній, соціальній, науково-технічній, культурно-освітній, екологічній та інших сферах, а також у питаннях надання взаємної допомоги в надзвичайних ситуаціях.

ТКС може здійснюватися: шляхом створення транскордонних об'єднань та органів транскордонного співробітництва, зокрема ОЕС, ЄОТС; у межах створеного єврорегіону; шляхом укладення угод про ТКС в окремих сферах; шляхом розроблення та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм та стратегій в окремих сферах, що передбачає координацію співробітництва та акумулювання на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів; шляхом встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами ТКС.

Суб'єкти ТКС України відповідно до законодавства України можуть обирати інші форми ТКС, не заборонені законодавством.

Єврорегіон є історично першою формою ТКС. Вважається, що вперше єврорегіон було створено в Західній Європі муніципалітетами на кордоні між Німеччиною та Нідерландами з метою розвитку співробітництва в економічній, соціальній, екологічній, науковій та інших сферах.

Станом на січень 2021 року прикордонні регіони України, зокрема, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Луганська, Одеська, Сумська, Харківська, Чернівецька, Чернігівська, Донецька області були учасниками десяти єврорегіонів. П'ять із них створено спільно з державами-членами ЄС (Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), а саме: «Карпатський єврорегіон» (створений 14.02.1993 р.), «Буг» (створений 29.09.1995 р.), «Нижній Дунай» (створений 14.08.1998 р.), «Верхній Прут» (створений 22.09.2000 р.), «Чорне Море» (створений 26.09.2008 р.). А також п'ять єврорегіонів створено спільно із країнами, які не входять до складу ЄС: «Дніпро» (створений 29.04.2003 р.), «Слобожанщина» (створений 07.11.2003 р.), «Ярославна» (створений 24.04.2007 р.), «Донбас» (створений 29.10.2010 р.), «Дністер» (створений 02.02.2012 р.).

Фахівці відзначають, що єврорегіони, утворені спільно з державами-членами ЄС, мають значно ширші можливості (зокрема, в аспекті тісної співпраці з європейськими інвестиційними фондами), ніж єврорегіони, утворені із країнами, які не входять до складу ЄС. Останні характеризуються значно нижчою інтенсивністю контактів та розгалуженістю соціально-економічних, гуманітарних зв'язків між регіонами України та регіонами країн-партнерів²⁵. При цьому, російська агресія проти України стала деструктивним чинником, що вплинув на функціонування єврорегіонів, створених між регіонами України та держав, які не входять до складу ЄС («Донбас», «Слобожанщина», «Дніпро»).

²⁵ Транскордонне співробітництво як інструмент місцевого та регіонального розвитку : аналітична доповідь / Химинець В. В., Головка А. А., Мірус О. І.; Національний інститут стратегічних досліджень. 2021. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_13_2021.pdf

Фахівці наголошують на необхідності удосконалення правового статусу єврорегіону, зокрема, шляхом визначення мети такого утворення, його завдань, напрямів діяльності, порядку створення та правового статусу. Зокрема, не визначено, чи може єврорегіон мати статус юридичної особи та відповідний обсяг правоздатності відповідно до національного законодавства, чи має єврорегіон право на власний бюджет, право укладати контракти, наймати персонал, придбавати рухоме та нерухоме майно, здійснювати процесуальні дії тощо.

Відсутність у Законі України «Про транскордонне співробітництво» вищезазначеної інформації обумовлює створення єврорегіонів як громадських об'єднань, тобто юридичних осіб, які створюються і функціонують як громадські організації. До таких належать Громадська організація «Єврорегіон «Дністер», Громадська організація «Карпатський Єврорегіон – Закарпаття», Транскордонне об'єднання «Єврорегіон «Буг», Сумська обласна громадська організація «Єврорегіон «Ярославна», Громадська організація «Агентство сталого розвитку та Європейської інтеграції «Єврорегіон «Нижній Дунай», Харківська громадська організація «Єврорегіон «Слобожанщина»²⁶.

Наприклад, в одному з пілотних проектів єврорегіонального співробітництва «Карпатський Єврорегіон» (про який згадувалося раніше) суб'єктами участі є органи місцевого самоврядування, але через Асоціацію органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна»²⁷, членами якої були органи місцевого самоврядування та їх об'єднань Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Чернівецької областей. Загалом до складу Карпатського Єврорегіону входять 19 прикордонних регіонів України, Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії. Правову основу такого єврорегіонального проекту було закладено Угодою про створення Міжрегіональної Асоціації «Карпатський Єврорегіон» та підписано міністрами закордонних справ України, Угорщини, Польщі та Словаччини 14 лютого 1993 року в м. Дебрецен (Угорщина).

Інтереси України в Карпатському Єврорегіоні представляє Українська національна рада Карпатського Єврорегіону (до складу якої увійшли голови обласних рад та обласних державних адміністрацій Івано-Франківської, Львівської, Закарпатської та Чернівецької областей). Виконавчою структурою Української Національної Ради Карпатського Єврорегіону є Національне Представництво України у Карпатському Єврорегіоні, що сформовано на базі Асоціації органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна»²⁸.

Отже, певну роль у формуванні та розвитку єврорегіонального та транскордонного співробітництва відіграють не лише органи державної влади

²⁶ Мікула Н. А., Толкованов В. В. Транскордонне співробітництво. Посібник. Київ, 2011. 259 с. С. 16.

²⁷ Єврорегіон Карпати-Україна. Офіційний сайт. URL: <https://ekarpaty.com/pro-nas/#>

²⁸ Щодо активізації міждержавного міжрегіонального співробітництва західних регіонів України в рамках Єврорегіону «Карпати». Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. 08.07.2013. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/schodo-aktivizacii-mizhderzhavnogo-mizhregionalnogo>

та органи місцевого самоврядування, а й асоціації органів місцевого самоврядування. А функціонування такого об'єднання, як Асоціація європейських прикордонних регіонів (Association of European Border Regions), що є дорадчим органом Ради Європи та ЄС, забезпечує представництво інтересів прикордонних та європейських регіонів на європейському, національному та регіональному рівнях²⁹.

Слід підкреслити, що в багатьох європейських країнах значну роль у здійсненні транскордонного та міжтериторіального співробітництва відіграють асоціації органів місцевого самоврядування. Наприклад, у Болгарії таку функцію виконує Національна асоціація муніципалітетів Республіки Болгарія (NAMRB), що має право здійснювати контакти і взаємодіяти з подібними організаціями інших країн, а також бути членом міжнародних товариств відповідно до Закону Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію».

В Іспанії налагодження партнерської співпраці забезпечується Федерацією муніципалітетів і провінцій Іспанії (FEMP) відповідно до Закону «Щодо регулювання основ місцевого самоврядування»³⁰.

Питання налагодження міжнародного співробітництва в Румунії відповідно до Закону Румунії «Про органи місцевого самоврядування» віднесені до діяльності Федерації місцевих органів самоврядування Румунії, що складається з: Асоціації муніципалітетів Румунії (AMR), Асоціації міст Румунії (AOR) та Асоціації комун Румунії (ACoR).

У Словаччині Асоціація міст і муніципалітетів у межах компетенції надає підтримку містам та муніципалітетам у пошуку міжнародних партнерів, а також бере участь у співробітництві.

Органи місцевого самоврядування Франції хоч і мають широкі повноваження у сфері міжнародного співробітництва, однак здійснюють його у рамках об'єднань на різних рівнях – на рівні Асоціації мерів Франції (Association des maires de France, <https://www.amf.asso.fr/>) та Асоціації Регіонів Франції (Régions de France, www.regions-france.org), яка об'єднує глав усіх регіонів держави.

Згідно із законодавством Польщі співробітництво на різних рівнях і за різними напрямками здійснюють: Асоціація сільських громад Республіки Польща (ZGWRP), Асоціація польських міст (ZMP), Асоціація польських повітів (ZPP), Асоціація польських метрополій (UMP), Спілка польських міст (UMP) та Асоціація польських воєводств (ZWRP).

Враховуючи наведене, вважаємо, що в Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» варто було б уточнити повноваження асоціацій органів місцевого самоврядування щодо їх участі у транскордонному (міжтериторіальному) співробітництві.

Законопроект (реєстр. № 9450 від 03.07.2023 р.) визначає єврорегіон як організаційно-правову форму транскордонного співробітництва, що

²⁹ Асоціація європейських прикордонних регіонів. Офіційний сайт. URL: <https://www.aebr.eu/>

³⁰ Щодо регулювання основ місцевого самоврядування : Закон Королівства Іспанія № 7/1985 від 02.04.1985.

здійснюється відповідно до двосторонніх або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво. Передбачено, що єврорегіон утворюється відповідно до двосторонніх або багатосторонніх угод про співробітництво з метою встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних і інших відносин між суб'єктами і учасниками транскордонного співробітництва України та інших держав. Єврорегіони можуть бути реорганізовані в інші форми ТКС, наприклад, в ОЕС або ЄОТС. Така реорганізація єврорегіону за спільною згодою його учасників має відбуватися у зв'язку з потребою залучення коштів із відповідних фондів ЄС.

Іншою сучасною формою ТКС є *європейське об'єднання територіального співробітництва*. Загальні правила щодо утворення та функціонування ЄОТС, як було зазначено вище, визначено в Регламенті (ЄС) 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року про Європейські об'єднання (угруповання) територіального співробітництва та Регламенті (ЄС) 1302/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року, яким доповнено Регламент (ЄС) 1082/2006 про Європейські об'єднання (угруповання) територіального співробітництва стосовно уточнення, спрощення та удосконалення в частині заснування та функціонування таких об'єднань (угруповань).

Згідно із Законом України «Про транскордонне співробітництво» ЄОТС є об'єднанням суб'єктів ТКС України та відповідних суб'єктів сусідніх держав-членів ЄС зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави-члена ЄС, на території якої є його місцезнаходження. Засновниками та/або членами ЄОТС можуть бути такі самі суб'єкти ТКС – територіальні громади в особі їх представницьких органів та їх об'єднань, місцеві органи виконавчої влади різних сусідніх держав, які мають належні повноваження згідно з національним законодавством.

Завдання ЄОТС визначаються угодою про заснування та статутом такого об'єднання. Метою ЄОТС є полегшення та сприяння ТКС між його учасниками для зміцнення економічної та соціальної згуртованості. Конкретними сферами діяльності ЄОТС є: економічна, енергетична, природозахисна і природоохоронна, сільськогосподарська, інфраструктурна, транспортно-комунікаційна та логістична, соціальна, освітня, науково-технічна та культурно-освітня, спортивна і туристична, а також сфери охорони здоров'я, розвитку малого і середнього бізнесу, професійної підготовки фахівців, надання взаємної допомоги у надзвичайних ситуаціях.

Законопроект (реєстр. № 9450 від 03.07.2023 р.) визначає ЄОТС як організаційно-правову форму органу ТКС, утвореного шляхом об'єднання суб'єктів ТКС України та відповідних суб'єктів сусідніх держав-членів ЄС.

Основним видом діяльності ЄОТС є реалізація спільних транскордонних ініціатив, заходів, проектів, програм і стратегій ТКС. Така діяльність виконується за фінансової та експертної підтримки ЄС через Європейський

фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд та/або Фонд згуртування, Європейський інструмент сусідства.

Отже, узагальнюючи вищевказане, підкреслимо, що українські територіальні громади, органи місцевого самоврядування, їх асоціації та добровільні об'єднання, місцеві органи виконавчої влади можуть здійснювати ТКС із подібними органами інших європейських держав, що є членами Ради Європи, які ратифікували Мадридську конвенцію і протоколи до неї, а також держав-членів ЄС.

Важливою складовою, що сприяє цьому процесу, є наявність Шенгенської угоди, спільний внутрішній ринок та спільна валюта, а також поява численних нових транскордонних проєктів, розвиток транскордонних територій.

ЄОТС значно відрізняються від інших подібних механізмів регіональної політики ЄС, наприклад, єврорегіонів, певними первинними ознаками, зокрема:

- ЄОТС володіє правосуб'єктністю, є юридичною особою;
- учасниками ЄОТС, можуть бути не тільки держави, органи регіональної чи місцевої влади, а й громадські організації чи інші зацікавлені юридичні особи;
- члени ЄОТС реалізують співробітництво на транскордонному, транснаціональному та міжрегіональному рівнях – усіх трьох рівнях регіональної політики ЄС³¹.

Зазначені форми співробітництва, серед іншого, відкривають нові можливості транскордонної співпраці і для України у зв'язку з ратифікацією Протоколу № 3 до Мадридської конвенції, який передбачає участь в об'єднаннях, схожих до ЄОТС, держав, які не є членами ЄС, але є членами Ради Європи, і які ратифікували згадану Мадридську конвенцію та додаткові протоколи до неї.

Об'єднання єврорегіонального співробітництва відповідно до Закону України «Про транскордонне співробітництво» є формою транскордонного співробітництва 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 (стаття 1).

Законопроект (реєстр. № 9450 від 03.07.2023 р.) визначає ОЄС як організаційно-правову форму органу транскордонного співробітництва, утвореного з метою заохочення, підтримки та розвитку в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між суб'єктами і учасниками таких відносин у сферах спільної компетенції та відповідно до

³¹ Мікула Н. А., Толкованов В. В. Транскордонне співробітництво. Посібник. Київ, 2011. 259 с.

повноважень, встановлених згідно з національним законодавством відповідної держави (стаття 1).

Цей орган створюється з метою просування, підтримки та розвитку, в інтересах населення, співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та в межах повноважень, визначених внутрішнім законодавством зацікавлених держав, та є юридичною особою. Учасниками угруповання можуть бути не тільки держави-члени ЄС, а й держави-члени Ради Європи, які не є членами ЄС, але ратифікували Мадридську конвенцію і протоколи до неї, у тому числі, Протокол № 3.

Загалом, Європейське регіональне співробітництво («Interreg») є одним із ключових інструментів ЄС із підтримки ТКС, що сприяє вирішенню спільних проблем у таких сферах, як охорона здоров'я, охорона довкілля, освіта, транспорт та ін.

Програма «Interreg» спрямована на сприяння транскордонній, транснаціональній, міжрегіональній співпраці в Європі та інтеграції найвіддаленіших регіонів. Механізм надає фінансову основу для активізації територіальної співпраці по чотирьох напрямках: транскордонний – Interreg A; транснаціональний – Interreg B; міжрегіональний – Interreg C; інтеграція найвіддаленіших регіонів – Interreg D. Усі проекти в межах Interreg не фінансуються ЄС самостійно – обов'язковим є внесок іншої сторони (до 90 % витрат може бути покрито завдяки програмі ЄС).

Програми співробітництва Interreg NEXT на 2021–2027 роки спрямовані на співпрацю між ЄС та країнами-партнерами уздовж зовнішніх кордонів ЄС.

Україна є учасником спеціальної програми співробітництва з Польщею на основі програми Interreg NEXT Poland – Ukraine. Ця програма діє в рамках цілі «Європейське територіальне співробітництво» (Interreg) та Інструменту сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва (NDICI). Дана програма спрямована на прикордонні регіони Польщі та України та охоплює регіони (субрегіони) на польській стороні та області в Україні, а саме: зі сторони Польщі – Підляське, Мазовецьке (тільки Остроленський і Седлецький субрегіони), Люблінське та Підкарпатське воєводства; зі сторони України – Волинська, Львівська, Закарпатська, Рівненська, Тернопільська та Івано-Франківська області³².

Отже, ЄОТ може бути формою транскордонної, транснаціональної, міжрегіональної співпраці в Європі та інтеграції найвіддаленіших районів.

Питання координації ТКС між органами влади на національному рівні та іншими рівнями врядування, види та організаційні форми ТСК можна дослідити на основі аналізу окремих положень законодавства зарубіжних держав і практики ТКС.

Польща

Правове регулювання транскордонного співробітництва у Польщі, яка є державою-членом ЄС, крім національного законодавства ґрунтується на

³² Офіційний сайт Програми Interreg NEXT Poland-Ukraine 2021-2027. URL: <https://www.pl-ua.eu/en>

нормах Мадридської конвенції³³, Європейської хартії місцевого самоврядування, відповідних Регламентів ЄС, на міждержавних та міждержавних угодах.

У Польщі відповідно до статті 172 Конституції орган місцевого самоврядування має право вступати до міжнародних асоціацій місцевих та регіональних громад і співпрацювати з місцевими та регіональними громадами інших держав. Законами Польщі «Про місцеве та регіональне самоврядування» від 08.03.1990 року, «Про повітове самоврядування» від 05.06.1998 року визначено право муніципальних влад приймати самостійно рішення щодо питань співробітництва з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування іноземних країн, а також вирішувати питання щодо вступу до міжнародних об'єднань місцевих та регіональних громад.

У Законі «Про воєводське самоврядування» від 05.06.1998 року таке право прямо встановлено. Згідно з польським законодавством на різних рівнях і за різними напрямками співробітництво також здійснюють: Асоціація сільських громад Республіки Польща (ZGWRP), Асоціація польських міст (ZMP), Асоціація польських повітів (ZPP), Асоціація польських метрополій (UMP), Спілка польських міст (UMP) та Асоціація польських воєводств (ZWRP).

Відповідно до статті 12 Закону Польщі «Про самоврядування воєводства» визначено право адміністрації воєводства при формуванні стратегії розвитку воєводства співпрацювати з міжнародними організаціями та регіонами інших держав, і особливо сусідніх.

Пунктами 13, 14 частини першої статті 18 цього Закону до питань виключної компетенції сеймику воєводства віднесено прийняття «Пріоритетів закордонної співпраці воєводства» та прийняття рішень з питань участі у міжнародних регіональних зустрічах та інших формах регіональної співпраці.

За даними з офіційного сайту Міністерства внутрішніх справ та адміністрації Польщі, спільні міждержавні ради та комісії з питань транскордонного та міжрегіонального співробітництва функціонують з багатьма європейськими державами зі спільним кордоном з Польщею та без такого. Зокрема, з Бельгією на основі Угоди про співпрацю між Урядом Республіки Польща та Урядом Фландрії, Угоди про співпрацю між Урядом Республіки Польща і Урядами Французької спільноти Бельгії та Урядом регіону Валлонія, Угоди про співпрацю між Урядом Республіки Польща та Комісією французького співтовариства Брюссельського столичного регіону.

За рівнем міждержавного значення з польської сторони Комісію очолює заступник державного секретаря Міністерства внутрішніх справ та адміністрації, а з боку Валлонії – Генеральний адміністратор Wallonie-Bruxelles International. Засідання Комісії проводяться по черзі в Польщі та

³³ Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р. (офіційний переклад на польську мову). URL: <https://www.gov.pl/web/mswia/wspolpraca-transgraniczna>

Бельгії. На кожному поточному засіданні розробляється виконавча програма, яка підписується співголовами³⁴. Такі ради або комісії є основним інституційним майданчиком для транскордонного співробітництва, будучи сполучною ланкою між місцевою та регіональною владою та урядовою адміністрацією. Діяльність комісій регламентується міжурядовими угодами або статутами, затвердженими означеними комісіями, як приклад, відповідною комісією було затверджено Статут Польсько-Чеської міжнародної комісії із транскордонного співробітництва³⁵.

Словаччина

Правове регулювання ТКС у Словаччині як державі-члені ЄС регламентовано нормами європейського та національного законодавства про співпрацю місцевих і регіональних органів влади. Зокрема, пунктом «q» частини першої § 4 Закону Словацької Республіки «Про самоврядування вищих територіальних одиниць» (Закон про самоврядні регіони)³⁶ до компетенції самоврядної області віднесено розвиток співпраці з територіальними одиницями та органами влади інших держав.

Відповідно до частини першої та другої § 5 Закону самоврядна область може в межах своєї компетенції співпрацювати з адміністративно-територіальними одиницями або з установами інших держав, які виконують регіональні функції, стати членом міжнародного об'єднання територіальних утворень або територіальних органів. При цьому, співпраця органів місцевого самоврядування здійснюється тільки на основі договору про співпрацю. Також § 5 Закону визначає обов'язковість письмової форми договору, необхідність попереднього схвалення договору про співробітництво більшістю від загального складу місцевої ради та визначення порядку створення спеціального органу координування в договорі про співробітництво.

У зазначеному Законі Словаччини встановлено, що угода про співпрацю чи членство в міжнародному об'єднанні територіальних утворень чи територіальних органів не повинні суперечити Конституції Словацької Республіки, конституційним законам, законам і міжнародним договорам Словацької Республіки, а також не повинні суперечити інтересам суспільства. Відомості про членство муніципальних органів у міжнародних об'єднаннях територіальних утворень або територіальних органів влади зберігаються в територіальних органах разом з копіями договорів про співпрацю. Пунктом 4 § 7 Закону встановлено, що органи державної влади сприяють співробітництву самоврядного регіону з територіально-адміністративними одиницями або з органами чи установами інших держав, які виконують регіональні функції; вони забезпечують інформування органів місцевого самоврядування про можливості цієї співпраці.

³⁴ Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ та адміністрації Республіки Польща. Міжурядові ради та комісії з питань транскордонного та міжрегіонального співробітництва. URL: <https://www.gov.pl/web/mswia/belgia>

³⁵ Там само.

³⁶ Закон Словацької Республіки «Про самоврядування вищих територіальних одиниць (Закон про самоврядні регіони)» № 302/2001 від 04.07.2001. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/>

Слід також зазначити, що Словаччина приєдналася до Мадридської конвенції із застереженнями – посилаючись на пункт 2 статті 3 Мадридської конвенції, Словаччина заявила, що її застосування залежить від міжурядових угод³⁷.

Словаччина є активним учасником європейської транскордонної співпраці, зокрема Програми Interreg VI-A NEXT Угорщина Словаччина Румунія Україна 2021–2027³⁸.

Чехія

Правове регулювання транскордонного співробітництва в Чеській Республіці як державі-члені ЄС встановлено нормами європейського та національного законодавства. Відповідно до частини четвертої статті 55 Закону Чеської Республіки «Про муніципалітети (муніципальні утворення)»³⁹ муніципалітети можуть співпрацювати з муніципалітетами інших держав і бути членами міжнародних асоціацій територіальних одиниць самоврядування. Асоціації муніципалітетів можуть співпрацювати з асоціаціями муніципалітетів інших держав; змістом співробітництва може бути тільки діяльність, яка є предметом діяльності асоціації муніципалітетів, що уклали угоду про взаємне співробітництво.

Болгарія

Регулювання транскордонного співробітництва в Болгарії як державі-члені ЄС здійснюється нормами європейського та національного законодавства. Зокрема, Законом Болгарії «Про місцеве самоврядування та місцеве управління»⁴⁰ встановлено досить широкі повноваження для асоціацій органів місцевого самоврядування. Національна асоціація органів місцевого самоврядування відповідно до частини третьої статті 9 цього Закону наділена правом встановлювати контакти і відносини з аналогічними асоціаціями в інших державах. А безпосереднє муніципальне співробітництво відповідно до статті 61 цього Закону здійснюється на основі підписаної угоди про співробітництво, що має бути схвалена муніципальною радою.

Участь у реалізації програм транскордонного співробітництва здійснюється на основі меморандумів порозуміння щодо програм, в яких бере участь Болгарія. Для реалізації таких програм створюються спільні координуючі структури – Спільні технічні секретаріати та інформаційні підрозділи для кожної програми.

З метою забезпечення виконання функцій спільних структур за програмами транскордонного співробітництва, співфінансованими Європейським Союзом, в яких бере участь Болгарія, Міністерством регіонального розвитку та благоустрою додатково встановлюється кількість

³⁷ Повідомлення Міністерства закордонних справ Словацької республіки № 79/2001. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/79/>

³⁸ Програма INTERREG VI-A NEXT Угорщина Словаччина Румунія Україна 2021–2027. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16625>

³⁹ Про муніципалітети (про обці): Закон Чеської Республіки № 128/2000. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

⁴⁰ Про місцеве самоврядування та місцеве управління: Закон Болгарії від 17.09.1991. *Державний вісник*, № 77/17.09.1991. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2132580865>

працівників поза межами штату, які можуть бути болгарськими та іноземними громадянами.

Наведемо приклад ТКС між Болгарією і Румунією. Програма INTERREG V-A Румунія-Болгарія – це програма, що фінансується ЄС через Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), територіально охоплює 7 повітів у Румунії та 8 областей у Болгарії, має на меті «розвиток прикордонної зони між двома країнами через фінансування спільних проектів».

За даними електронного порталу Програми INTERREG V-A Румунія-Болгарія⁴¹, загальний бюджет на період 2014–2020 рр., що складав 85 % фінансування Програми, було розподілено між шістьма пріоритетними напрямками: зелений регіон; безпековий регіон; кваліфікований та інклюзивний регіон; ефективний регіон; технічна допомога.

Програмою було передбачено комплексну політику просторового розвитку прибережних територій р. Дунай, яка сприяла: 1) розширенню використання її транспортних можливостей; 2) досягненню високих екологічних стандартів у транспорті та логістиці, що відповідають визначеним в «Зеленій угоді» показникам; 3) кращому захисту та управлінню лісовим господарством та територіями на NATURA 2000; 4) новим можливостям для приватної ініціативи у сфері транспорту, логістики, енергетики та заохоченню до використання інноваційних, екологічно чистих джерел енергії, що відповідають визначеним в «Зеленій угоді» показникам; 5) наданню медичним закладам у прикордонних районах р. Дунаю фінансування згідно з національними стандартами, а також гарантованих медичних пакетів; 6) стимулюванню річкового туризму через регіональні туристичні продукти та понтонну інфраструктуру; 7) посиленню адаптації громад до кліматичних змін; 8) відродженню та розвитку міст за допомогою інструментів комплексного планування розвитку муніципалітетів; 9) реконструкції сільських територій та їх реурбанізації; 10) створенню кращих умов для використання електронного менеджменту та інновацій у місцевому управлінні. Однак, у 2021 році було зроблено висновок, що не дивлячись на добре прописані наміри, аналізи та надані ресурси в 2013 році, за 7-річний період функціонування програми соціально-демографічна та економічна ситуація у восьми болгарських областях і семи румунських повітах не тільки не покращилися, але й погіршилися по відношенню до середнього показника по ЄС. А тому новий програмний період 2021–2027 рр. став ще однією можливістю для розвитку прикордонних районів Болгарії та Румунії.

Наразі в рамках транскордонного співробітництва між Болгарією та Грецією діє Програма транскордонного співробітництва INTERREG VI-A «Греція–Болгарія 2021–2027», що забезпечує функціонування Європейського територіального співробітництва (ЕТС).

Молдова

⁴¹ Програма Interreg V-A Румунія-Болгарія. URL: www.interregobg.eu/bg/programme/programme-general-data.html

Законодавче регулювання транскордонного співробітництва в Республіці Молдова згідно з даними офіційних вебсайтів органів державної влади цієї держави не є достатньо комплексним. Відповідно до пункту «к» частини першої статті 29 Закону Республіки Молдова «Про внутрішній державний фінансовий контроль»⁴² співпраця з міжнародними органами та спеціалізованими установами у сфері внутрішнього державного фінансового контролю покладена на Міністерство фінансів Республіки Молдова.

Зокрема, на основі Угоди про асоціацію між Молдовою та Європейським Союзом Урядом Молдови було затверджено Положення про реалізацію програм транскордонного та транснаціонального співробітництва, що фінансуються ЄС⁴³. Даним Рішенням Уряду Молдови визначено етапи Програми транскордонного та транснаціонального співробітництва, національні органи управління Програмою транскордонного співробітництва та їх повноваження, питання координації програм співробітництва, повноваження контрольно-ревізійного органу та здійснення аудиту програм, питання боротьби з корупцією та шахрайством в рамках програм та інші повноваження у взаємодії з Офісом з координації програм.

Національним органом з питань транскордонного та транснаціонального співробітництва визначено Міністерство фінансів Молдови, на нього покладено повноваження координатора проектів транскордонного та транснаціонального співробітництва, що співфінансуються ЄС.

Довідково на офіційному сайті Міністерства інфраструктури і регіонального розвитку Молдови зазначено про два типи транскордонного співробітництва: між державами-членами ЄС та між державами-членами та державами, що не є членами. Транскордонне співробітництво першого типу сприяє зменшенню економічних і соціальних розбіжностей і дисбалансів на рівні ЄС і побудові однорідного розвитку всередині ЄС. Метою транскордонного співробітництва другого типу є розвиток добросусідських відносин із державами на кордонах ЄС, а також підтримка економічного та соціального розвитку, просування європейських цінностей у державах-партнерах у контексті розширення ЄС⁴⁴.

Молдова бере участь у поточних проектах, що реалізуються в рамках Програми Interreg NEXT Black Sea Basin 2021–2027. Серед держав-учасниць – Болгарія, Грузія, Греція, Молдова, Румунія, Туреччина та Україна. Моніторинговий комітет Програми Interreg NEXT Black Sea Basin 2021–2027 є робочим колегіальним координуючим та контролюючим органом, що

⁴² Про внутрішній державний фінансовий контроль: Закон Республіки Молдова № 229 від 23.09.2010. URL: <https://www.legis.md/cautare/getResults>

⁴³ Про затвердження Положення про реалізацію програм транскордонного та транснаціонального співробітництва, що фінансуються Європейським Союзом: Рішення Уряду Республіки Молдова № 576 від 19.07.2017. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101007&lang=ro

⁴⁴ Транскордонне співробітництво в Республіці Молдова. Офіційний сайт Міністерства інфраструктури та регіонального розвитку (Агенція північного регіонального розвитку). URL: <http://adrnord.md/category.php?l=ro&idc=341>

складається із представників держав-учасниць, представників Європейської Комісії, Органу управління, Спільного секретаріату та проекту TESIM⁴⁵.

Молдова також є учасницею Програми Дунайського регіону 2021–2027, місія якої полягає у створенні інституційної платформи та кращого середовища транснаціональної співпраці для територіальної, економічної та соціальної інтеграції регіону. Програма в основному фінансується найбільшим фондом політики згуртованості ЄС, Європейським фондом регіонального розвитку (ЄФРР) у співфінансуванні з державами-учасницями як безпосередніми бенефіціарами Програми.

Програма спрямована на підтримку розробки та реалізації проектів співпраці, які сприяють розвитку більш інноваційного, сталого та соціального Дунайського регіону, а також покращення регіонального управління для вирішення спільних проблем. У транснаціональній Програмі Дунайського регіону беруть участь 9 держав-членів ЄС (Австрія, Німеччина (2 регіони: Баден-Вюртемберг і Баварія), Чехія, Словаччина, Словенія, Хорватія, Угорщина, Румунія та Болгарія) і 5 країн, що не входять до ЄС (Боснія і Герцеговина, Чорногорія, Молдова, Сербія та Україна)⁴⁶.

Німеччина

Ідею ТКС Німеччина почала розвивати в рамках європейської інтеграції у 1950-х роках.

Так, першими найбільш відомими транскордонними регіонами у Західній Європі були: єврорегіони на кордоні Нідерландів і Німеччини; регіон Верхнього Рейну на прикордонні Франції, Швейцарії і Німеччини; Робоча співдружність Західних Альп на кордоні Швейцарії, Франції та Італії; Робоча співдружність Юрських гірських регіонів на кордоні Швейцарії, Франції; єврорегіон Маас на кордоні Бельгії, Нідерландів і Німеччини; Робоча співдружність Піренеїв на кордоні Андорри, Франції і Іспанії; «Рада Леманська» на прикордонні Швейцарії і Франції; «Комрегіо» на прикордонні Бельгії, Люксембурга, Франції і Німеччини; Робоча співдружність Альпи-Адріатика.

Як і в інших державах-членах ЄС, правове регулювання ТКС у Німеччині ґрунтується на нормах Мадридської конвенції та додаткових протоколах до неї, нормах Європейської хартії місцевого самоврядування, регламентах ЄС, міждержавних та міжурядових угодах.

ТКС між Німеччиною та сусідніми державами-членами ЄС на її західному та східному кордонах – це, передусім, франко-німецьке співробітництво та німецько-чеське співробітництво⁴⁷.

⁴⁵ Офіційний запуск Програми Interreg NEXT Чорноморський басейн 2021–2027, яка співфінансується Європейським Союзом. Офіційний сайт Міністерства фінансів Республіки Молдова. URL: <https://www.mf.gov.md/ro/content/lansarea-oficial%C4%83-programului-interreg-next-bazinul-m%C4%83rii-negre-2021-2027-co-finan%C8%9Bat-de>

⁴⁶ Programul Regiunea Dunării 2021–2027. URL: <https://ogpae.gov.md/programul-transnational-dunarea-ii-2021-2027/>

⁴⁷ Франко-німецьке та німецько-чеське транскордонне співробітництво транскордонне співробітництво у порівнянні франко-німецьке та німецько-чеське транскордонне співробітництво у порівнянні. Офіційний сайт

Прикладом форми співробітництва може слугувати створення міжурядових комісій, таких, як Конференція Верхнього Рейну або Великий регіон, що є територіальними суб'єктами сусідніх держав. І оскільки такі інституції, як правило, не мають окремого бюджету, їх функціонування часто залежить від надання бюджетних коштів ЄС.

За рахунок коштів ЄФРР заплановано фінансування до 60 % від загального бюджету проекту, зокрема, франко-німецького ТКС у так званому Великому регіоні та у столичному регіоні Верхній Рейн на період 2021–2027 рр.

У Великому регіоні (фр. Grande Région), площа якого становить 65 401 кв. км і в якому проживає 11,4 млн мешканців, спостерігається високий рівень ТКС. Оскільки транскордонне співробітництво має міжрегіональний характер, то координація і контроль виконання програм здійснюється на міжурядовому (регіональному) рівні колегіальних органів управління.

Швейцарія

Швейцарія є учасницею низки проектів та стороною угод із транскордонного (міжрегіонального) співробітництва, зокрема із Францією та Німеччиною.

Так, відповідно до Угоди між урядами Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки та Швейцарської Конфедерації про створення Комісії з розгляду та вирішення добросусідських питань» (або «Боннської угоди») ⁴⁸ від 22 жовтня 1975 року було створено Франко-німецько-швейцарську міжурядову комісію, що складалася з німецької, французької та швейцарської делегацій, до кожної з яких входило максимум вісім членів. Члени делегацій призначаються відповідними національними урядами. Делегацію очолюють представники відповідних міністерств закордонних справ. Міжурядова комісія є головним координуючим органом Німецько-французько-швейцарського співробітництва по Верхньому Рейну та органом із виконання посередницьких функцій між Конференцією по Верхньому Рейну та трьома національними урядами (Німеччина, Франція, Швейцарія) у питаннях ТКС.

Тобто координуючий орган співробітництва є інституціоналізованим органом міжрегіональної співпраці. Повноваження Комісії було розширено та затверджено Угодою між Швейцарською Федеральною Радою, Урядом Федеративної Республіки Німеччина та Урядом Французької Республіки про транскордонне співробітництво у Верхньому Рейні від 21 вересня 2000 року. Сьогодні Швейцарія бере участь у програмі INTERREG Верхній Рейн на 2021–2027 рр., що передбачає співфінансування в рівних частинах Швейцарією та п'ятьма кантонами Північно-Західної Швейцарії, де різниця у виконанні

Бундестагу. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/950864/601ae652d5d106b5f0b3b100ae368a53/WD-2-024-23-pdf-data.pdf>

⁴⁸ Угода між урядами Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки та Швейцарської Конфедерації про створення Комісії з розгляду та вирішення добросусідських питань» (або «Боннська угода»). URL: https://www.oberrheinkonferenz.org/de/oberrheinkonferenz/downloads.html?file=files/assets/ORK/docs_de/allgemein/texte-abkommen/Bonner%20Abkommen%20%20Accord%20de%20Bonn.pdf

програмних завдань проекту покривається за рахунок інших, так званих «прийнятних» джерел фінансування з боку Франції або Німеччини.

Міжурядова угода між урядами Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки та Великого Герцогства Люксембург про співробітництво у прикордонних районах (або «Базельська угода») від 16 жовтня 1980 року, укладена в місті Базель, стала відповіддю на прагнення до більшої формалізації транскордонного співробітництва. Відповідно до пункту 1 цієї Міжурядової угоди співпраця стосується, зокрема, адміністративної, технічної, соціальної, економічної та культурної діяльності, необхідної для зміцнення ТКС, та культурних заходів, які сприяють зміцненню та розвитку добросусідських відносин.

Слід зазначити, що на прикладі досвіду Швейцарії побудовані принципи діяльності, узгодження та координації в реалізації фондів ЄС. Так, відповідно до пунктів 13,14 Регламенту (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року держави-члени на відповідному територіальному рівні, відповідно до їх інституційної, правової та фінансової структури та органи, призначені ними для цієї мети, повинні нести відповідальність за підготовку та реалізацію програм. ЄС і держави-члени повинні утримуватися від нав'язування непотрібних правил, що призводять до надмірного адміністративного тягаря для бенефіціарів. Основний принцип партнерства є ключовою рисою реалізації Фондів, що базується на багаторівневому підході до управління та забезпечує залучення регіональних, місцевих, міських та інших органів державної влади, громадянського суспільства, економічних і соціальних партнерів і, де це доречно, науково-дослідні організації та університети.

Чинною є Угода між Федеральною радою Швейцарії, яка діє від імені кантонів Золотурн, Базель-Штадт, Базель-Ланд, Ааргау та Юра, Урядом Федеративної Республіки Німеччина, урядом Французької Республіки та урядом Великого Герцогства Люксембург про транскордонне співробітництво між місцевими органами влади та місцевими державними органами (або «Конвенція Карлсруе»)⁴⁹.

Туреччина

Туреччина є членом Організації чорноморського економічного співробітництва (ОЧЕС)⁵⁰, одним із засновників Ради регіонального співробітництва (РСС)⁵¹, робить значний внесок у її бюджет і відіграє

⁴⁹ Угода між Федеральною радою Швейцарії, яка діє від імені кантонів Золотурн, Базель-Штадт, Базель-Ланд, Ааргау та Юра, урядом Федеративної Республіки Німеччина, урядом Французької Республіки та урядом Великої Герцогство Люксембург, про транскордонне співробітництво між місцевими органами влади та місцевими державними органами від 23.01.1996, чинний з: 01.09.1997. (Конвенція Карлсруе). Офіційний сайт Кантону Солотурн. URL: https://bgs.so.ch/app/de/texts_of_law/111.51

⁵⁰ Організація чорноморського економічного співробітництва. Офіційний сайт. URL: <http://www.bsec-organization.org/>

⁵¹ Рада регіонального співробітництва. Офіційний сайт. URL: <https://www.rcc.int/pages/97/participants-from-see>

вирішальну роль у спільних проектах регіонального характеру. Туреччина приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування в 1988 році⁵².

Правове регулювання ТКС в Туреччині здійснюється відповідно до національного законодавства. Закон Туреччини «Про міські адміністративні спілки»⁵³ визначає провідну роль у цьому питанні Союзу муніципалітетів Туреччини (СМТ)⁵⁴ та Асоціації «Союз провінцій»⁵⁵.

Відповідно до пункту «р» статті 18 Закону «Про муніципальне право»⁵⁶ до повноважень муніципальної ради належить право: співпрацювати з муніципалітетами та спілками місцевої адміністрації в країні та за кордоном з дозволу Міністерства внутрішніх справ; налагоджувати побратимські відносини; здійснювати заходи та проекти в таких сферах, як культура, мистецтво, спорт з метою покращення економічних та соціальних відносин; у рамках цього вирішувати будувати, володіти, орендувати або виділяти землю, будівлі та подібні об'єкти.

Туреччина як держава-кандидат на членство в ЄС бере участь у здійсненні ТКС з державами-членами ЄС. Ініціативи ТКС в Туреччині підтримуються через Програми ТКС, що передбачають співпрацю для збалансованого розвитку в спільних прикордонних регіонах держав-членів ЄС, між прикордонними регіонами держав-членів ЄС і третіми країнами з кордонами, а також між регіонами всередині самого ЄС.

Програми ТКС за участю держав-членів ЄС фінансуються ЄФРР у рамках структурних фондів, тоді як Інструмент передвступної допомоги – для підтримки ТКС у державах-кандидатах і потенційних кандидатах, розташованих на зовнішніх кордонах ЄС та третіх країнах, що не входять до ЄС. Використовуються два фінансові інструменти, а саме: інструмент підготовки до вступу (ІРА) та Європейський інструмент сусідства і партнерства (ENPI).

Як держава-кандидат на членство в ЄС, Туреччина отримує вигоду від фондів ІРА. У рамках транскордонного співробітництва держава бере участь у двох програмах: Програмі транскордонного співробітництва ІРА Болгарія-Туреччина та Програмі транскордонного співробітництва ЄІСП у Чорноморському басейні. Програма ТКС Болгарія-Туреччина є однією з програм транскордонного співробітництва, що співфінансується за рівним розподілом коштів, спрямованих на реалізацію мети «Європейське територіальне співробітництво» в рамках ЄФРР та Інструменту передвступної допомоги.

⁵² Про затвердження Європейської хартії місцевого самоврядування : Постанова Уряду Турецької Республіки № 92/3398 від 06.08.1992 (Європейська хартія місцевого самоврядування набула чинності для Туреччини від 01.04.1993). URL: <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/12/16/AvrupaYerelYonetimlerOzerklikSarti.pdf>

⁵³ Про міські адміністративні спілки: Закон Республіки Туреччина № 5355 від 26.05.2005. URL: http://www.ebb.gov.tr/SKYuklenen/MEVZUAT/Birlikler_Kanunu.pdf

⁵⁴ Союз муніципалітетів Туреччини. Офіційний сайт СМТ. URL: <https://www.tbb.gov.tr/Tr/>

⁵⁵ Асоціація «Союз провінцій». Офіційний сайт. URL: www.vilayetler.gov-tr/

⁵⁶ Про муніципальне право: Закон Турецької Республіки № 5393 від 03.07.2005. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>

Програмний документ був розроблений спільно двома країнами через широке партнерство з національними, регіональними та місцевими зацікавленими сторонами та був ухвалений Європейською Комісією Рішенням № С (2015) 5280 від 22 липня 2015 року⁵⁷.

Координуючу функцію в ТКС здійснює Міністерство регіонального розвитку та благоустрою Болгарії, обов'язки виконує держава-головування в ЄС та Міністерство закордонних справ. Спільний секретаріат, який здійснює діяльність з інформування громадськості про програму та надає підтримку Керівному органу й Національному органу про виконання завдань Програми, знаходиться в м. Хаскей (Болгарія), також працює Офіс підтримки Спільного секретаріату Програми в м. Едірне (Туреччина).

Програма охоплює регіони NUTS III або частини територій, що розташовані на кордоні між обома державами-партнерами, та охоплює такі регіони: у Болгарії – округ Бургас (Айтос, Бургас, Камено, Карнобат, Малко Тирново, Несебр, Поморіє, Приморсько, Руен, Созополь, Средець, Сунгурларе, Царево), округ Ямбол (Болярово, Елхово, Стралджа, Тунджа, Ямбол) та Район Хасково (Димитровград, Харманлі, Хасково, Івайловград, Любимець, Маджарово, Мінеральні бані, Симеоновград, Стамболово, Свіленград, Тополовград); у Туреччині – провінція Едірне (Едірне, Енез, Хавса, Іпсала, Кешан, Лалапаша, Меріч, Сулоглу, Узункьопрю) і провінція Киркларелі (Бабаєскі, Деміркей, Киркларелі, Кофчаз, Люлебургаз, Пехліванкей, Пінархісар, Візе).

Іспанія

Правове регулювання транскордонного співробітництва в Іспанії як державі-члені ЄС регламентується нормами європейського та національного законодавства.

В Іспанії Законом «Про міжнародне співробітництво в галузі розвитку»⁵⁸ повністю регламентовано політику співробітництва у сфері розвитку. Закон закріплює правові межі, принципи, цілі, пріоритети співробітництва та визначає інструменти і форми державного співробітництва Іспанії. У Законі передбачені такі напрями співробітництва: технічне, економічне, фінансове співробітництво, гуманітарна допомога. Регламентовано співробітництво, що здійснюється за допомогою двосторонніх або багатосторонніх угод; розподіл повноважень між оперативними органами у визначенні, формулюванні та реалізації політики Іспанії у сфері співробітництва; проведено розмежування між керівними, консультативними, координаційними і виконавчими органами. Закон визначає соціальний контекст співпраці, формулюючи принцип державного сприяння неурядовому співробітництву, регулює діяльність приватних організацій співробітництва з метою розвитку та їх державну реєстрацію, закріплює системи фінансування та субсидювання, а також створення податкових пільг.

⁵⁷ Програма транскордонного співробітництва INTERREG IPA CBC Болгарія – Туреччина. URL: <https://interreg.eu/programme/bulgaria-turkey/>

⁵⁸ Про міжнародне співробітництво в галузі розвитку: Закон Королівства Іспанії № 23/1998 від 07.07.1998. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16303>

В Іспанії Міністерство закордонних справ, Європейського Союзу та співробітництва є відповідальним органом за реалізацію зовнішньої політики держави, воно також відповідає за управління політикою міжнародного співробітництва з метою розвитку та координацію діяльності органів загального державного управління та адміністрації, які здійснюють діяльність у цій сфері, дотримуючись принципу єдності дій за кордоном.

Державний секретаріат з питань міжнародного співробітництва як вищий орган Міністерства закордонних справ допомагає міністру у розробці та реалізації політики співробітництва з метою розвитку, а також відповідає за програмування, управління, моніторинг і контроль за діяльністю у цій сфері⁵⁹.

Іспанське агентство з міжнародного співробітництва у сфері розвитку (AECID) є державним органом виконавчої влади, підпорядкованим Міністерству закордонних справ, Європейського Союзу та співробітництва через Державний секретаріат з питань міжнародного співробітництва у сфері розвитку. Його мета – сприяти, управляти та впроваджувати державну політику співробітництва у сфері розвитку. Міністерство закордонних справ є органом, відповідальним за стратегічне керівництво, оцінку та контроль результатів і діяльності Агентства.

На основі Мадридської конвенції Іспанія підписала два міжнародні договори, які регулюють транскордонне співробітництво: Байонський договір із Францією (чинний з 1997 року)⁶⁰ та Валенсійський договір із Португалією (чинний з 2004 року)⁶¹.

Угода між Королівством Іспанія та Французькою Республікою про транскордонне співробітництво між територіальними утвореннями, укладений у Байоні, має певні особливості координування співробітництва та організаційної форми. Договором визначені сторони ТКС: зі сторони Іспанії – автономні спільноти Країни Басків, Наварри, Арагону та Каталонії, а також історичні території, провінції та муніципалітети, що належать до чотирьох зазначених автономних утворень (він включає муніципалітети та округи, які об'єднують кілька муніципалітетів, а також столичні області та асоціації муніципалітетів, створені відповідно до місцевого законодавства); із французької сторони: регіони Аквітанія, Південь-Піренеї, Лангедок-Руссільйон, а також департаменти, муніципалітети та їх групи, що входять до території вищезазначених регіонів.

Відповідно до статті 5 зазначеної Угоди іспанські територіальні одиниці можуть брати участь у громадських групах ТКС («groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière») або в капіталі місцевих компаній зі змішаною економікою («sociétés d'économie mixte local»), метою яких є використання

⁵⁹ ECPRD Request № 4618. 25.03.2021. International development cooperation Models

⁶⁰ Договір між Королівством Іспанія та Французькою Республікою про транскордонне співробітництво між територіальними утвореннями, укладений у Байоні від 10.03.1995. Оригінальний текст. (Договір набув чинності 24.02.1997). URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-5148

⁶¹ Договір між Королівством Іспанія та Португальською Республікою про транскордонне співробітництво між суб'єктами та територіальними інстанціями, укладений у Валенсії від 03.10.2002. Оригінальний текст. (Договір набув чинності 30.01.2004). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-17351>

вже існуючих громадських служб спільного інтересу, створених французькими територіальними утвореннями. Французькі територіальні утворення можуть брати участь у вже існуючих консорціумах, що складаються з іспанських територіальних утворень. Іспанські та французькі територіальні утворення можуть спільно створювати у Франції «groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière» або «local sociétés d'économie mixte», метою яких є використання державних послуг, що становлять спільний інтерес, а в Іспанії – консорціуми. Рішення іспанських територіальних утворень щодо їх участі у вищезазначених французьких організаціях регулюватимуться законодавством Іспанії. Рішення французьких територіальних утворень щодо їх участі у вищезазначених іспанських організаціях визначаються французьким законодавством.

Статтею 6 Угоди регулюються відносини у сфері організації ТКС, зокрема щодо створення робочого колегіального органу – комісії, агенції, визначення повноважень громадських служб спільного інтересу, порядку роботи, фінансування тощо.

Угодою між Королівством Іспанія та Португальською Республікою про транскордонне співробітництво між суб'єктами та територіальними інстанціями визначене коло учасників від Іспанії – автономні утворення Галісія, Кастилія і Леон, Естремадура та Андалусія; провінції Понтеведра, Оренсе, Самора, Саламанка, Касерес, Бадахос і Уельва, у тому числі муніципалітети, що належать до вказаних провінцій, округи та інші утворення, а також столичні території та асоціації муніципалітетів, створених відповідно до законодавства про місцеве самоврядування; від Португалії – Координаційні комісії регіонів Північ, Центр, Алентежу та Алгарве, Асоціації муніципалітетів та інших структур, які об'єднують муніципалітети із втручанням у географічну зону NUTS III, визначену національним законом Португалії «Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Central Alentejo, Baixo Alentejo and Algarve», а також муніципалітети, розташовані у вищезазначеному NUTS III.

Статтями 9, 10 зазначеної Угоди встановлено обмеження щодо предметів угод про співпрацю, визначено повноваження органу, що здійснює співпрацю, його регуляторні та санкційні повноваження, юрисдикція та правовий режим транскордонної співпраці, повноваження та кількісне урядове представництво Іспано-португальської комісії та агентства співпраці, функції робочих органів та робочих груп тощо.

В Іспанії Королівський Указ № 1317/1997 зобов'язує учасників попередньо повідомляти Генеральну державну адміністрацію та оприлюднювати в «Офіційному віснику» угоди про транскордонне

співробітництво між автономними громадами та місцевими утвореннями з іноземними територіальними утвореннями^{62, 63}.

Досить оригінальним можна вважати *французько-нідерландський досвід* транскордонного співробітництва на острові Сен-Мартен, адже як Франція, так і Нідерланди є державами-членами ЄС.

При цьому зауважимо, що у **Франції** особливості здійснення місцевими органами влади міжнародної діяльності визначаються законами № 2007-147 від 2 лютого 2007 року «Щодо зовнішньої діяльності місцевих органів влади та їх об'єднань», № 2014-773 від 7 липня 2014 року «Щодо орієнтації та дій, пов'язаних із політикою розвитку та міжнародною солідарністю», Генеральним кодексом місцевих органів влади, а також окремими роз'ясненнями або ордонасами МВС та МЗС Франції (зокрема, № INTV1809792C від 24.05.2018 року). Взаємодія місцевої влади Франції з іноземними представниками згідно із законодавством може відбуватися у формі гуманітарної допомоги, одноразової екстреної допомоги, партнерських дій, побратимства, пактів і хартій дружби.

Щодо французько-нідерландського досвіду транскордонного співробітництва на острові Сен-Мартен, зазначимо, що острів є керований Францією і Нідерландами. Північна частина острова є заморською частиною Франції, а південна частина є самоврядною територією з розширеною автономією у складі Нідерландів⁶⁴. Французька частина острова включена до переліку заморських територій Франції, визначених статтею 74 Конституції Французької Республіки⁶⁵, регулюється Конституцією та Статутом, де передбачені інтереси кожного адміністративно-територіального утворення Франції. Для нідерландської частини острова діє Конституція Сінт-Мартена⁶⁶, де наявні острівний Парламент та Уряд.

Законодавчі новації Франції заклали правову основу ТКС на острові через Закон про внесення змін до деяких законів Франції⁶⁷, зокрема до Кодексу охорони здоров'я, Господарського кодексу, Спортивного кодексу, Кодексу законів про працю, Кодексу споживачів, Кодексу про освіту, Містобудівного кодексу, Кодексу автомобільних доріг та ін., і головне – до Загального кодексу

⁶² Про попереднє повідомлення Генеральної державної адміністрації та офіційне оприлюднення угод про транскордонне співробітництво між автономними громадами та місцевими утвореннями з іноземними територіальними утвореннями: Королівський указ 1317/1997 від 30.08.1997. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-19081>

⁶³ ECPRD Request № 4618. 25.03.2021. International development cooperation Models.нціі

⁶⁴ Сен-Мартен (острів). Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D0%BD-%D0%9C%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B5%D0%BD_\(%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%80%D1%96%D0%B2\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D0%BD-%D0%9C%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B5%D0%BD_(%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%80%D1%96%D0%B2))

⁶⁵ Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ, 2018. 56 с.

⁶⁶ Конституція Сінт-Мартена прийнята 30.05.2015. URL: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR179884>

⁶⁷ Закон 2022-217 від 21 лютого 2022 року щодо диференціації, децентралізації, деконцентрації та про різні заходи для спрощення місцевої громадської діяльності. Офіційний сайт Міністерства екологічних перетворень та територіальної єдності Франції. URL: <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-3ds-relative-differentiation-decentralisation-deconcentration-et-simplification>

місцевих органів влади⁶⁸, що визначає умовою здійснення транскордонного співробітництва укладення попередньої угоди між Францією та відповідними державами для тих держав, які не є членами ЄС, іноземними органами місцевого самоврядування та їх об'єднань, що можуть брати участь у капіталі місцевих публічних компаній (комунальних підприємств). При цьому учасники такого договору не можуть володіти, разом або окремо, більш ніж половиною статутного капіталу або мати блокуючу кількість голосів в дорадчих (наглядних) органах. Незважаючи на свій статус, Сен-Мартен повністю є частиною ЄС і тому отримує усі види підтримки від фондів розвитку, що підтримують найвіддаленіші регіони ЄС.

Висновки

1. У багатьох європейських державах транскордонне співробітництво має значимі історичні витoki і традицію. Тому його нормативне опосередкування Радою Європи шляхом прийняття Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями відбувалося «а posteriori» з урахуванням практики співпраці регіональних (субрегіональних) одиниць на скандинавських, голландських, німецьких, швейцарських кордонах, що активізувалася з кінця 50-х років.

Подальший розвиток нормативного забезпечення ТКС у протоколах до Мадридської конвенції засвідчив потреби оптимізації механізму ТКС щодо врахування багатоманіття моделей територіальної організації в зарубіжних державах і, відповідно, уточнення адміністративно-територіальних рівнів співробітництва, і надалі, у зв'язку із все більшою політико-правовою інституціоналізацією ЄС, – уточнення видів та визначення форм такого співробітництва.

При цьому в рамках Ради Європи ТКС є одним із інструментів досягнення її цілей, визначених у Статуті – більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їх спільним надбанням, а також сприяння їх економічному та соціальному прогресу.

На теренах ЄС інститут транскордонного (міжрегіонального) співробітництва розвивається як елемент внутрішньої регіональної політики та зовнішньої політики, економічної і фінансової політики, зокрема як складова Європейської політики сусідства, політики східного партнерства тощо.

Правовою основою регіонального співробітництва в ЄС є низка положень Договору про Європейський Союз, Договору про функціонування Європейського Союзу, регламентів ЄС, що визначають інструменти європейського сусідства та партнерства та встановлюють відповідні правила для держав-членів ЄС. Це дозволяє розглядати транскордонне (міжрегіональне) співробітництво в ЄС як багатофункціональний інструмент, що забезпечує реалізацію його регіональної (внутрішньої і зовнішньої),

⁶⁸ Загальний кодекс місцевих органів влади. Офіційний сайт національного законодавства Франції. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/

економічної (фінансової) політики і використовується також у рамках програм співробітництва із країнами-партнерами, допомоги третім країнам за визначеними напрямками тощо.

Враховуючи, що реалізація політики ЄС за цими напрямками передбачає спеціальні фінансові програми, закономірним можна вважати встановлення правил реалізації політики в регламентах, що для держав-членів ЄС є обов'язковими для застосування. Цим, на наш погляд, можна пояснити відсутність комплексних законів з питань транскордонного співробітництва у багатьох держав-членах ЄС. Натомість у регламентах ЄС з питань регіональної політики часто передбачені спеціальні правила щодо транскордонного (міжрегіонального) співробітництва.

Крім того, необхідно брати до уваги договірну правову (міжнародно-правову) природу ТКС, що передбачає для сторін співробітництва високий рівень свободи вибору механізмів ТКС. Тому в європейських державах ТКС часто регламентується не деталізовано, а головним чином у питаннях, визначених Мадридською конвенцією, для вирішення на їх розсуд. Натомість, для держав-членів ЄС важливим є забезпечення функціонування фінансових інструментів ЄС.

2. Засадниче значення для розвитку сфери ТКС за участю суб'єктів національної юрисдикції мають міжнародні договори України із зарубіжними державами загального характеру і предметні міжурядові угоди, двосторонні та багатосторонні договори (про дружбу, співробітництво (партнерство), про економічне співробітництво, цільові міжурядові і регіональні угоди). Зокрема, можна назвати такі договори та угоди: Угода між урядом України та урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво, Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією, Договір про добросусідство, дружбу і співробітництво між Україною та Республікою Молдова, Договір про дружні відносини і співробітництво між Україною та Чеською Республікою, Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною та Словацькою Республікою, Договір про дружбу і співробітництво між Україною і Турецькою Республікою та багато інших.

Низка держав Європи, посиляючись на положення Мадридської конвенції, уклали двосторонні угоди із сусідніми країнами – Італія із Францією, Австрією та Швейцарією; Словаччина – з Угорщиною та Австрією; Іспанія – із Францією та Португалією – з метою регулювання умов ТКС за участю відповідних місцевих органів влади. Багато зарубіжних держав (наприклад, Бельгія, Франція, Німеччина, Люксембург, Швейцарія, Португалія) підписали такі договори без посилання на Мадридську конвенцію, реалізуючи свої національні інтереси та діючи в межах національного законодавства з метою оптимізації діяльності ТКС.

3. В Україні створено ґрунтовну нормативно-правову базу транскордонного співробітництва. Сфера міжтериторіального та транскордонного співробітництва регулюється нормами законів України «Про

транскордонне співробітництво», «Про міжнародні договори України», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державний кордон України» та ін.

У зв'язку із перспективами набуття Україною повноправного членства в ЄС необхідно брати до уваги тенденції розвитку регіональної політики ЄС та безпосередньо *acquis* ЄС, що регламентують питання ТКС. Передусім: положення Регламенту (ЄС) 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року про Європейські об'єднання (угруповання) територіального співробітництва та Регламенту (ЄС) 1302/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року. Зазначені регламенти встановлюють правила транскордонного (міжрегіонального) співробітництва для держав-членів ЄС, зокрема, стосовно форм співробітництва, а також щодо приєднання третіх країн або заморських країн чи територій до зазначених форм співробітництва, що має пряме значення для фінансування проектів співробітництва.

4. У зарубіжних державах поширеною є практика участі у ТКС асоціацій органів місцевого самоврядування (зокрема, у Болгарії, Румунії, Іспанії, Словаччині, Франції, Польщі). Беручи до уваги багаторічний вітчизняний досвід участі органів місцевого самоврядування у співробітництві на міжнародному рівні опосередковано (наприклад, через громадські організації), пропонуємо розглянути питання про удосконалення правового статусу асоціацій органів місцевого самоврядування, зокрема щодо визначення в Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» асоціацій органів місцевого самоврядування з всеукраїнським статусом як учасників міжрегіонального та транскордонного співробітництва.

5. Найпопулярнішою формою ТКС в Європейському регіоні залишається єврорегіон. Єврорегіони об'єднують групи країн у рамках співпраці транскордонних програм ЄС, спрямованих на реалізацію довгострокових проектів не лише держав-членів ЄС, але і держав кандидатів на членство в ЄС, наприклад, Програма INTERREG NEXT Польща-Україна 2021–2027 для шести областей України або Транскордонна програма ЄС для країн басейну Чорного моря (INTERREG NEXT Black sea Basin) 2021–2027 для Молдови, Грузії, Вірменії, Туреччини, Румунії, Болгарії, України (Одеська, Миколаївська, Херсонська, Запорізька області та окремі території Донецької області).

6. Спільним у питанні здійснення транскордонного, міжрегіонального, транснаціонального співробітництва для держав європейського континенту є наявність постійно діючого транскордонного колегіального органу з повноваженнями урядового представництва.

7. В європейських державах існують схожі моделі щодо координації ТКС між органами влади на національному рівні, зокрема в частині необхідності погодження угод про ТКС із суб'єктами іноземних юрисдикцій з відповідними міністерствами.

Наприклад, у Польщі такі угоди за участю польської сторони погоджуються не тільки з міністром закордонних справ, але також міністром внутрішніх справ, міністром фінансів та міністром, відповідальним за регіональний розвиток Польської Республіки.

Відповідно до законодавства Туреччини муніципальні ради співпрацюють із відповідними зарубіжними суб'єктами з дозволу Міністерства внутрішніх справ. У Болгарії координуючу функцію у транскордонному співробітництві здійснює Міністерство регіонального розвитку та благоустрою. Міністерство фінансів Молдови має статус Національного органу з питань транскордонного та транснаціонального співробітництва і на нього покладено повноваження координатора проектів транскордонного та транснаціонального співробітництва, що співфінансуються ЄС. Відповідно до законодавства Франції органи місцевого самоврядування та їх асоціації у межах своїх повноважень хоч і мають автономію у питанні міжнародної співпраці, однак для такої співпраці повинна мати місце діюча міждержавна угода, яка має відповідати певним вимогам, встановленим МВС та МЗС Франції. У законодавстві Іспанії передбачено необхідність застережень у статутах місцевих громад щодо міжмуніципальної або міжрегіональної співпраці з іншими країнами з відповідними посиленнями на міждержавні угоди або вимогу щодо їх укладення на міждержавному рівні; деякі країни ЄС, приєднавшись до Європейської конвенції, зареєстрували відповідне застереження, як наприклад Словаччина.

На нашу думку, подібна координація не повинна тлумачитись у контексті невідповідності чи суперечності положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. Співробітництво між органами місцевого самоврядування, що є суб'єктами різних національних юрисдикцій, тією чи іншою мірою стосується зовнішньої політики відповідних держав, тому, залежно від характеру здійснюваної діяльності, вона може координуватись центральними органами влади. Це підтверджується і положеннями Мадридської конвенції.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ЄСРРД. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.