

І. Р. Тимечко

Організаційно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад України в транскордонному просторі

Проаналізовано чинне правове забезпечення співробітництва територіальних громад України в транскордонному просторі. Розкрито напрями здійснення транскордонного співробітництва в межах євrorегіону шляхом укладання угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах, шляхом встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між ними, обираючи нові його форми. Обрунтовано поглиблення транскордонного співробітництва шляхом розробки та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм і стратегій в окремих сферах, що передбачає координацію співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів для спільного здійснення відповідних заходів. Запропоновано законодавчо визначити транскордонне об'єднання як добровільне об'єднання суб'єктів та / або учасників транскордонного співробітництва України та сусідніх держав, передбачене угодою про транскордонне співробітництво.

Ключові слова: добровільні об'єднання, прикордонні території, територіальні громади, транскордонний простір, транскордонне співробітництво.

Сьогодні не викликає сумніву, що транскордонне співробітництво є одним з важливих стратегічних напрямів розвитку прикордонних територіальних громад, який створює додаткові можливості для вирішення проблемних питань щодо умов життєдіяльності громади. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво», територіальна громада є основним суб'єктом транскордонного співробітництва [1]. На думку представників територіальних громад компетентних з транскордонного співробітництва, існує низка перешкод для розвитку транскордонного співробітництва, та все ж першочерговими є удосконалення фінансового та правового забезпечення транскордонного співробітництва [2].

Метою статті є аналіз наявного правового забезпечення транскордонного співробітництва та розробка пропозицій щодо його вдосконалення.

Правовою основою транскордонного співробітництва є Конституція України, міжнародні договори України, що регулюють відносини у цій сфері, Закон «Про транскордонне співробітництво» та інші. Закон України «Про транскордонне співробітництво», що був прийнятий у 2004 р., визначає мету та принципи державної політики у сфері транскордонного співробітництва, повноваження суб'єктів транскордонного співробітництва України, принципи та форми державної підтримки транскордонного співробітництва та його фінансове забезпечення.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про транскордонне співробітництво» територіальні громади можуть здійснювати транскордонне співробітництво:

- у межах створеного євrorегіону;
- шляхом укладання угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах;
- шляхом встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між ними;
- обираючи форми транскордонного співробітництва відповідно до законодавства України.

Транскордонне співробітництво в межах євrorегіонів. На кордонах України та сусідніх з нею держав – 10 євrorегіонів, більшість яких функціонують як структурні підрозділи обласних державних адміністрацій. Порівняно з євrorегіонами за участю прикордонних регіонів України, євrorегіони ЄС переважно сформовані та функціонують на рівні територіальних громад.

Усі євrorегіони на кордоні з ЄС за участю українських областей створені обласними органами влади, а громади, на території яких функціонує євrorегіон, фактично залишаються осторонь від їх активної діяльності. Лише у Карпатському євrorегіоні з 2007 р. працює Асоціація органів місцевого самоврядування «Євrorегіон Карпати – Україна», членами якої є 63 організації, і яка налагодила роботу в євrorегіоні на аналогічному до країн-членів ЄС рівні.

Транскордонне співробітництво шляхом укладання угод. Угода про транскордонне співробітництво регламентує правові, організаційні, економічні та інші аспекти цього співробітництва.

Вона може передбачати утворення органів транскордонного співробітництва, який виконує завдання, покладені на нього територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади, відповідно до його повноважень та у порядку, передбаченому законодавством України. Ще у 2012 р. Верховна Рада України ратифікувала Протокол №3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно форми органу транскордонного співробітництва – об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС).

Інформацію щодо виконання угод і їх результати суб'єкти транскордонного співробітництва надають центральним органам виконавчої влади України, але у відкритому доступі її немає.

Водночас розроблено порядок щодо формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад в Україні для обліку та моніторингу договорів про співробітництво, відкритості, доступності інформації про укладені договори про співробітництво. Доступ до інформації, що міститься у реєстрі, здійснюється безоплатно через офіційний веб-сайт міністерства, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування.

Державна програма розвитку транскордонного співробітництва є одним з інструментів реалізації державної політики розвитку транскордонного співробітництва. Вона включає комплекс заходів органів державної влади України, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва, які здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України [1]. Державні програми розвитку транскордонного співробітництва розробляються суб'єктами транскордонного співробітництва України, погоджуються з центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної регіональної політики, державної політики у сфері економічного розвитку, державної фінансової політики та Міністерством закордонних справ, а також центральними органами виконавчої влади, до компетенції яких належать питання транскордонного співробітництва, та подаються в установленому законодавством порядку Кабінету Міністрів України.

У Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки [3] щодо посилення інституційної спроможності територіальних громад зазначено про сприяння поглибленню економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади, територіальними громадами і відповідними органами інших держав, забезпечення розвитку міжмуніципального співробітництва та зв'язків малих і середніх міст прикордонних регіонів України з іншими суб'єктами транскордонного співробітництва шляхом виконання таких завдань:

- поліпшити спільне стратегічне планування, визначити пріоритети та заходи для розвитку взаємовигідного транскордонного співробітництва, розширити договірно-правову базу співробітництва між територіальними громадами прикордонних регіонів України та інших держав;
- провести спільні заходи (конференції, зустрічі), спрямовані на активізацію співробітництва у межах наявних єврорегіонів і міжурядових комісій з питань транскордонного співробітництва.

Що стосується посилення інституційної спроможності територіальні громади, то слід зауважити, що територіальні громади в Україні не набули правосуб'єктності, тому не можуть стати повноцінними суб'єктами ринкових, соціальних, економічних, адміністративних і політичних відносин, що посилює ризик їх інституційної неспроможності.

В Україні територіальні громади не зареєстровані як суб'єкти правовідносин, не володіють відповідними документами, які засвідчують їх правосуб'єктність (зокрема, свідоцтвами про реєстрацію, ідентифікаційними кодами територіальних

громад) [4]. У цих умовах територіальна громада не є стороною угод про транскордонне співробітництво, натомість статус юридичної особи, а також усі права і повноваження збереглися за відповідними місцевими радами, які і є фактичними власниками комунального майна, володіють усіма владними повноваженнями, що суперечить європейській моделі місцевого самоврядування.

Іноземний досвід показує, що місцеві ради чи виконавчі комітети не є юридичними особами, а лише органами самоврядування, які не набувають статусу юридичної особи [5]. Воднораз територіальні громади мають статус юридичних осіб і володіють усією повнотою повноважень і прав базових суб'єктів місцевого самоврядування, що дає можливість належно закріпити право власності.

Регіональна політика транскордонного співробітництва не виокремлена в правовому забезпеченні розвитку транскордонного співробітництва. Хоча в деяких прикордонних регіонах (Волинська, Закарпатська, Львівська, Луганська, Рівненська та Харківська області) розроблено Регіональні програми щодо розвитку транскордонного співробітництва, проте не зазначено заходи щодо активізації основних суб'єктів транскордонного співробітництва – територіальних громад.

Транскордонне співробітництво як стратегічний пріоритет розвитку прикордонного регіону визначено в Стратегіях регіонального розвитку прикордонних регіонів, що межують з країнами-членами ЄС.

Проте Регіональна програма щодо розвитку транскордонного співробітництва не є інструментом реалізації регіональної стратегії розвитку, побіжно Державна програма розвитку транскордонного співробітництва є одним з інструментів реалізації Державної стратегії регіонального розвитку.

Процеси зближення територіальних громад у транскордонному просторі вимагають пошуку нових підходів до використання економічного, людського та природно-ресурсного потенціалу, що забезпечить досягнення якісно нового рівня ефективності і конкурентоспроможності економіки прикордонних територіальних громад і підвищення рівня життя їх мешканців. Метою транскордонного співробітництва є формування добросусідських відносин і поглиблення взаємодії між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва, що сприяє спільному вирішенню завдань місцевого та регіонального розвитку.

Поглиблення транскордонного співробітництва може здійснюватися шляхом:

1. Розробки та реалізації спільних ініціатив, заходів, проєктів, програм і стратегій в окремих сферах, що передбачає координацію співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів для спільного здійснення відповідних заходів.

Розробка та реалізація спільних транскордонних стратегій співробітництва сприятиме зменшенню диспропорцій соціально-економічного розвитку в транскордонному просторі та поступовому зближенню параметрів суміжних прикордонних регіонів сусідніх країн, яке відбувається в процесі запозичення, відтворення чи формування спільних методів, способів, інструментів підвищення конкурентоспроможності. Нині розроблено Стратегію транскордонного співробітництва Люблінського воєводства (Польща), Львівської, Волинської (Україна) та Брестської (Білорусь) областей на 2014-2020 рр., де основним завданням є підвищення рівня життя мешканців прикордоння шляхом ефективного втілення положень документа.

Ініціатива розробки Спільної стратегії розвитку Карпат знайшла підтримку серед членів Карпатського єврорегіону, результатом чого стало прийняття рішення «Про напрацювання окремої операційної «Карпатської програми» для її фінансування Європейським Союзом на фінансову перспективу 2014-2020 років» на 39-му засіданні Ради МА «Карпатський Єврорегіон» (листопад 2011 р.).

Від української частини Карпатського Єврорегіону головами обласних рад Львівської, Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей була задекларована перед Кабінетом Міністрів України ініціатива спільної розробки та підписання Угоди щодо регіонального розвитку Українських Карпат (між Кабінетом Міністрів України – з одного боку, і Закарпатською, Івано-Франківською, Львівською та Чернівецькою областями, – з іншого).

У листопаді 2016 р. представники обласних, районних, міських рад Львівської, Івано-Франківської, Закарпатської та Чернівецької областей і місцевих рад-членів Асоціації органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна» скерували звернення до Кабінету Міністрів щодо розробки та реалізації комплексної державної політики підтримки розвитку Карпат з такими пріоритетами: розвиток дорожньо-транспортної інфраструктури (для забезпечення доступності в межах регіону Карпат) [6]; підтримка вирішення екологічних проблем; розвиток туризму і збереження історико-культурної спадщини.

2. Формування транскордонних об'єднань. Транскордонне об'єднання – добровільне об'єднання суб'єктів та / або учасників транскордонного співробітництва України та сусідніх держав, передбачене угодою про транскордонне співробітництво.

Такими об'єднаннями, зокрема, можуть бути:

- європейське об'єднання територіального співробітництва – об'єднання суб'єктів транскордонного співробітництва України та відповідних суб'єктів сусідніх країн-членів ЄС зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства країни-члена ЄС, на території якого він розташований;
- об'єднання єврорегіонального співробітництва (ОЕС) – форма органу транскордонного співробітництва зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави, на території якої вона розташована. Метою об'єднання єврорегіонального співробітництва є заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, установлених згідно з національним законодавством відповідних держав;
- транскордонне партнерство: учасники транскордонного співробітництва діють відповідно до умов договору задля виконання спільних проектів, програм і вирішення спільних завдань;
- транскордонний кластер, до складу якого входять інституції, які: географічно зосереджені на визначеній транскордонній території; співпрацюють і конкурують; спеціалізуються у різних галузях, пов'язаних спільними технологіями та навичками і взаємодоповнюють одна одну, що в кінцевому підсумку дає можливість отримати синергетичні і мережеві ефекти, дифузії знань і навичок [7; 8].

У Європі підтримка розвитку транскордонних кластерів забезпечується не лише на національному рівні, а й на загальноєвропейському, зокрема шляхом реалізації регіональної політики ЄС.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 р. №1861-IV. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15
2. Тимечко І. Р. Реалії взаємодії суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України / І. Р. Тимечко // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України: [зб. наук. пр.] / Інститут регіональних досліджень НАН України; редкол.: В. С. Кравців (відп. ред.). – Львів, 2014. – Вип. 6 (110). – С. 325-331.
3. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF>
4. Мокій А. І. Напрями забезпечення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України : аналітична записка / А. І. Мокій, О. І. Дацко // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. – 2015. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ter_gromadu-0ba09.pdf
5. Гурняк І. Л. Додана вартість як базис економічного розвитку територіальних громад / І. Л. Гурняк, О. І. Дацко, О. І. Яремчук // Регіональна економіка. – 2015. – № 1(75). – С. 37-47.
6. Кабмін закликає розробити програму розвитку українських Карпат / Львівська обласна рада. – 2016. – 12 грудня. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/news.php?news/1302/group/17>
7. Тимечко І. Р. Форми взаємодії суб'єктів економічних відносин у транскордонному просторі / І. Р. Тимечко, С. Е. Матвеев // Регіональна економіка. – 2014. – №3(73). – С. 250-260.

8. Mikula N. Specific features of organization of new cross-border cooperation forms / N. Mikula, Y. Matvyeyev, I. Tymeckho // *Problemy Współczesnej Europy – ujęcie interdyscyplinarne* / Red.: R. Fedan, B. Petrecka, S. Dyrda-Macialek ; Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Economiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu. – Jarosław, 2014. – P. 31-38.

References

1. Supreme Council of Ukraine (2004). *Pro transkordonne spivrobitnytstvo [On cross-border cooperation]*. Law of Ukraine, adopted on 2004, June 24, 1861-IV. Retrieved from zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15 [in Ukrainian].
2. Tymeckho, I. R. (2014). Realiyi vzayemodiyi sub'yektiv ta uchashnykov transkordonnoho spivrobitnytstva Ukrayiny [Reality interaction of subjects participants and cross-border cooperation Ukraine]. *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrayiny [SocioEconomic Problems of the Modern Period of Ukraine]*: Vol. 6(110) (pp. 325 – 331). Lviv: Institute of Regional Research of the NAS of Ukraine. [in Ukrainian].
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). *Derzhavna prohrama rozvytku transkordonnoho spivrobitnytstva na 2016-2020 roky [State program of cross-border cooperation development on 2016-2020]* (Adopted by Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine on 2016, August 23, 554). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].
4. Moki, A. I., Datsko, O. I. (2015). *Napryamy zabezpechennya bezpeky rozvytku terytorial'nykh hromad u protsesi reformy administratyvno-terytorial'noho ustroyu Ukrayiny [Directions security of local communities in the process of reform of the administrative-territorial structure of Ukraine]* (Analytical Note). Kyiv: National Institute of Strategic Studies in Ukraine. Retrieved from http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ter_gromadu-0ba09.pdf
5. Hurnyak, I. L., Datsko, O. I., Yaremchuk, O. I. (2015). Dodana vartist' yak bazys ekonomichnoho rozvytku terytorial'nykh hromad [Added value as a basis of economic development of local communities]. *Rehional'na ekonomika – Regional Economy*, 75(1), 37-47. [in Ukrainian].
6. Lviv Regional Council (2016, December 12). Cabinet ministriv zaklykaly rozrobyty prohramu rozvytku ukrayins'kykh Karpat [Cabinet of Ministers of Ukraine called to elaborate Development Program for Ukrainian Carpathians]. Retrieved from <http://www.oblrada.lviv.ua/news.php?news/1302/group/17>
7. Tymeckho, I. R., Matvyeyev, Ye. E. Formy vzayemodiyi sub'yektiv ekonomichnykh otnoshenyy v transkordonnoho prostranstve [Forms of interaction of economic relations entities in cross-border space]. *Rehional'na ekonomika – Regional Economy*, 73(3), 250-260. [in Ukrainian].
8. Mikula, N., Matvyeyev, Y., Tymeckho, I. (2014). Specific features of organization of new cross-border cooperation forms. In *Problemy Współczesnej Europy – ujęcie interdyscyplinarne* (pp. 31-38). Jarosław: Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Economiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu.

Tymeckho I. R. Organizational and legal maintenance of Ukrainian territorial communities' cooperation in cross-border space.

The article analyzes current legislative maintenance of territorial communities' cooperation in Ukraine in cross-border space. It outlines cross-border cooperation within the Euroregion through concluding agreements on cross-border cooperation in certain spheres, establishment and development of mutually advantageous contacts between them and choosing its new forms. Opportunities to create the cross-border cooperation body to perform functions assigned to it by territorial communities, their representative bodies and local executive authorities according to its competences and in the manner prescribed by the Law of Ukraine are revealed. Cross-border cooperation is suggested to be strengthened through development and implementation of joint initiatives, activities, projects, programs and strategies in certain spheres. This stipulates coordination of cooperation and accumulation of resources due the defined period in order to jointly conduct relevant activities. It is proposed to define cross-border grouping in legislative manner as voluntary combining of entities and/or participants of cross-border cooperation in Ukraine and neighbouring countries, stipulated by the agreement on cross-border cooperation. Cross-border groupings can be in particular the following: European groupings for Territorial Cooperation – combining of cross-border entities of Ukraine and respective entities of neighbouring countries – EU members with legal personality according to national legislation of EU member state, where its headquarters are located; Euroregional Cooperation Groupings (ECG) – form of cross-border cooperation body with legal personality in accordance with country's national legislation, where its headquarters are located; cross-border partnership, where cross-border cooperation participants act in accordance with agreement provisions in order to implement joint projects and programs and to solve common problems; cross-border cluster.

Keywords: voluntary groupings, bordering territories, territorial communities, cross-border space, cross-border cooperation.

Тимечко Ірина Романівна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, докторант відділу регіональної фінансової політики ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: tyimi@ukr.net).

Tymeckho Iryna Romanivna – Ph.D. (Econ.), Sen.Res., Doctoral Postgraduate of the Department of regional financial policy of the SI «Institute of Regional Research n.a. M.I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine».

Надійшло 14.12.2016 р.