Visegrad Fund

Розвиток транскордонного співробітництва
для європеїзації українських кордонів

ОСНОВНІ ПРОПОЗИЦІЇ, РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА КОМЕНТАРІ

30.03.2021

H-1406 Budapest, Pf. 7.

cesci@cesci-net.eu

www.cesci-net.eu

Основні Пропозиції, рекомендації та коментарі

до проєкту Закону України
«Про транскордонне співробітництво» (у новій редакції)
(реєстраційний № 6082 від 23.09.2021 р.)

підготовлені Державною установою «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К.Мамутова Національної академії наук України» та ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
у рамках проекту Міжнародного Вишеградського фонду

«Розвиток транскордонного співробітництва для європеїзації українських кордонів»
(2020 -2022 рр.)

До окремих статей Розділу I «Загальні положення»

1 До статті 1 «Визначення термінів»

1.1.Для законодавчої техніки України притаманно, що основні терміни, які використовуються у законодавчому акті, викладаються на його початку, зазвичай у статті 1 (наприклад, у Законі України «Про транскордонне співробітництво», Законі України «Про місцеве самоврядування» та ін.).

Тому пропонується доповнити статтю 1 проєкту Закону визначеннями термінів, які наразі включені до різних статей цього законопроекту, а саме:

- «суб'єкти транскордонного співробітництва України» (частина 1 стаття 5);
- «учасники транскордонного співробітництва України» (частина 3 статті 5);
- «міжрегіональне співробітництво» (частина 3 статті 8);
- «міжтериторіальне співробітництво» (частина 3 статті 8).

Доцільно додати також і відсутні в цій статті визначення «об'єднання єврорегіонального співробітництва», про яке йдеться в статтях 8, 10 та 11, «європейське об'єднання територіального співробітництва», про яке йдеться в статтях 8, 10 та 12, «єврорегіон», про який йдеться в статті 8 та 10 законопроекту.

1.2. Звертаємо увагу, що запропоноване в проєкті Закону визначення терміну «міжтериторіальне співробітництво» не відповідає нормам ратифікованого Україною Протоколу № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадридська конвенція). Тому його слід привести у повну відповідність до його норм.

1.3. Законопроєктом передбачене визначення терміну «прикордонне співробітництво» (частина 3 статті 8). Водночас, на нашу думку, запровадження терміну «прикордонне

співробітництво» не є необхідним, адже його зміст повністю покривається терміном «транскордонне співробітництво», закріпленим Мадридською конвенцією. Згідно з п. 1 статті 2 Мадридської конвенції та параграфом 18 Пояснювальної доповіді Комітету міністрів Ради Європи до цієї Конвенції передбачено однакову мету транскордонного співробітництва – встановлення відносин добросусідства – між територіальними громадами або властями, що безпосередньо межують через кордон, так само як і між територіальними громадами або властями, які знаходяться на певній відстані від кордонів. Жодних додаткових компетенцій або привілеїв суб'єктам «прикордонного співробітництва» Мадридська конвенція не надає.

1.4. Рекомендуємо у наведеному в цій статті визначенні терміну «проект (програма) транскордонного співробітництва», так само як і в наступних статтях, не ототожнювати «проект транскордонного співробітництва» із «програмою транскордонного співробітництва». Адже надане тут визначення характеризує саме проект – «проект транскордонного співробітництва — комплекс взаємопов'язаних заходів суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України та інших держав, спрямованих на досягнення цілей і виконання завдань проекту, оформлений як документ за встановленою законодавством формою, яким визначаються спільні дії виконавців проекту, а також ресурси, необхідні для реалізації проекту протягом установленого строку».

При цьому зауважимо, що термін «програма» є ширшим за змістом, і в цілому може бути визначеним як набір пов'язаних проектів, що доповнюють один одного, узгоджуються у належній послідовності та керовані скоординовано для досягнення переваг, які можуть бути отримані лише завдяки синергії реалізації декількох проектів.

2 До статті 2 «Мета і принципи транскордонного співробітництва»

2.1. Пропонується у статті 2 проєкту Закону відособити мету та принципи транскордонного співробітництва в її окремі структурні елементи.

2.2. Перелік принципів транскордонного співробітництва доцільно доповнити принципом «рівності», оскільки суб'єкти та учасники транскордонного співробітництва з боку України та іноземних держав є рівними у відповідних відносинах. Окрім того, варто змінити послідовність цьому переліку (від більш загального) та відредагувати їх формулювання. Пропонується викласти це положення у наступній редакції:

> *«Транскордонне співробітництво здійснюється на основі таких принципів: законності; поваги до прав людини та її основоположних свобод; рівності; відкритості; поваги до державного суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів держав; поваги до внутрішніх справ держав; узгодженості рішень та дій з усунення політичних, економічних, правових, адміністративних та інших перешкод для взаємної співпраці; взаємовигідного співробітництва та партнерства; урахування під час*

укладення угод про транскордонне співробітництво повноважень суб'єктів та прав учасників транскордонного співробітництва».

3 До статті 4 «Мета та принципи державної політики у сфері транскордонного співробітництва»

3.1. Положення частини 1 статті 4 проєкту Закону щодо визначення мети державної політики у сфері транскордонного співробітництва доцільно доповнити положенням про її роль у «покращенні соціально-економічного розвитку України».

3.2. Помилковим є застосування у частині 1 цієї статті 4 проєкту Закону словосполучення «регіонів і територій України». Адже Закон України «Про засади державної регіональної політики» в частині 7 статті 1 визначає термін «регіон» як територію Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя. Частини 2 та 3 цієї же статті закріплюють визначення термінів «макрорегіон» та «мікрорегіон», що пов'язані з частинами території України.

Опосередковано ідентифікація змісту поняття «регіон» також наведена у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695: «Реалізація державної регіональної політики на період до 2027 року здійснюватиметься на основі комплексного територіального підходу, що передбачає, що об'єктом у рамках регіональної політики є територія, яка характеризується специфічним набором соціальних, просторових, екологічних та економічних особливостей». При цьому зазначається, що в законодавстві України про місцеве самоврядування, планування територій і прогнозування та ін. зміст поняття «регіон» зазвичай збігається з поняттями «область» і «район» як одиниць адміністративно-територіального поділу нашої держави. Тому пропонуємо з тексту частини 1 статті 4 проєкту Закону прибрати словосполучення «регіонів і територій» та не виокремлювати жодних адміністративно-територіальних одиниць, адже кожна з них має право здійснювати транскордонне співробітництво.

3.3. Пропонується внести редакційні правки у формулювання принципу державної політики у сфері транскордонного співробітництва «забезпечення рівних можливостей для регіонів, районів і територіальних громад України щодо співпраці в рамках транскордонного співробітництва, з урахуванням тимчасової окупації окремих районів Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополь», шляхом виключення з цієї норми помилкового посилання на регіони, райони і територіальні громади. Адже суб'єктами транскордонного співробітництва згідно з Мадридською конвенцією та Законом України «Про транскордонне співробітництво» є органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади України. Й саме вони, незалежно від їх територіального розташування (з урахуванням тимчасової окупації окремих районів Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополь) повинні мати рівні можливості здійснювати транскордонне співробітництво. Пропонуємо положення вкласти в наступній редакції: «забезпечення рівних можливостей для здійснення транскордонного співробітництва усім

суб'єктам транскордонного співробітництва, які діють на території України, з урахуванням тимчасової окупації окремих районів Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополь».

3.4. Пропонується змінити формулювання гендерно-орієнтованого принципу державної політики у сфері транскордонного співробітництва «забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків з урахуванням відсутності обмежень чи привілеїв за ознакою статі» шляхом його розширення, а саме: «недопущення дискримінації представників суб'єктів та учасників відносин транскордонного співробітництва, у тому числі за ознакою статі».

До окремих статей Розділу II «Організація транскордонного співробітництва»

4 До статті 5 «Суб'єкти та учасники транскордонного співробітництва України»

4.1. Вбачається доцільним у частині 1 статті 5 проєкту Закону закріпити в якості суб'єктів транскордонного співробітництва саме територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних та обласних рад), які виконують функцію представництва громади у процесі ухвалення рішень на відповідному місцевому рівні, що повністю відображатиме положення норми статті 140 Конституції України та відповідатиме положенню частини 2 статті 2 Мадридської конвенції. Враховуючи вищевикладене, пропонується замінити словосполучення «органи місцевого самоврядування» на, відповідно, «територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування» та викласти положення в такій редакції: «Суб'єктами транскордонного співробітництва України є територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування і місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з відповідними органами місцевого самоврядування та виконавчої влади інших держав у межах встановленої чинним законодавством України компетенції та укладених між ними угод або домовленостей про транскордонне співробітництво».

4.2. Пропонується уточнення формулювання положення частини 2 цієї статті щодо повноважень суб'єктів транскордонного співробітництва, яке сформульоване наступним чином: «2. Суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України: укладають угоди про транскордонне співробітництво і забезпечують їх виконання […]». Пропонуємо наступну редакцію: «2. Суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України: здійснюють транскордонне співробітництво на підставі угод або домовленостей про транскордонне співробітництво і забезпечують їх виконання[…]». Адже укладання угод не є самоціллю транскордонного співробітництва, яке за суттю є спільними діями сторін (стаття 1

Мадридської конвенції та проєкту Закону), а способом правового закріплення досягнутих між сторонами домовленостей.

4.3. Також в частині 2 статті 5 проєкту Закону, що стосується повноважень суб'єктів транскордонного співробітництва приймати «рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань», доцільно передбачити й повноваження суб'єктів транскордонного співробітництва приймати рішення про заснування відповідних міжнародних утворень. Тому пропонується наступне формулювання: «приймають рішення про заснування відповідних міжнародних асоціацій та/або інших об'єднань та про вступ до них». Дана пропозиція обумовлена необхідністю узгодити це положення, зокрема, з нормою статті 1 Протоколу № 3 до Мадридської конвенції стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЄС) та статтею 7 проєкту Закону в частині погодження центральними органами виконавчої влади участі суб'єктів транскордонного співробітництва у заснуванні транскордонних об'єднань або відмові у такому погодженні.

4.4. Крім того, в цій ж частині 2 статті 5 проєкту Закону слід уточнити та доповнити повноваження суб'єктів транскордонного співробітництва щодо заснування таких органів транскордонного співробітництва як об'єднання єврорегіонального співробітництва, та заснування таких організаційних структур транскордонного співробітництва як європейські об'єднання територіального співробітництва та/або єврорегіони.

5 До статті 7 «Функції центральних органів виконавчої влади у сфері державної підтримки транскордонного співробітництва»

5.1. У частині 1 статті 7 - щодо функцій центральних органів виконавчої влади здійснювати погодження участі суб'єктів транскордонного співробітництва у заснуванні органів та організаційних структур транскордонного співробітництва у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, або відмовляти у такому погодженні - рекомендується, аби законодавець закріпив норму про підстави вмотивованої відмови стосовно участі суб'єктів транскордонного співробітництва в такій діяльності.

5.2. У частині 1 статті 7 пропонується розширити перелік суб'єктів, з якими центральні органи виконавчої влади України можуть взаємодіяти, виконуючи функції в сфері державної підтримки транскордонного співробітництва. Так, пропонується, що центральні органи виконавчої влади України можуть здійснювати таку взаємодію не лише з міжнародними організаціями, як це передбачено положенням законопроекту, але і з центральними органами державної влади інших держав. Оскільки, нині наявна значна кількість міжнародних двосторонніх галузевих договорів та угод, зокрема й між міністерствами, які можуть стосуватися й питань, пов'язаних із транскордонним співробітництвом.

6 До статті 8 «Сфери, види та організаційні форми транскордонного співробітництва»

6.1. Пропонуємо внести зміни до частини 2 статті 8 проекту закону, відокремивши поняття про орган транскордонного співробітництва, яким є ОЄС, організаційну структуру транскордонного співробітництва зі статусом юридичної особи, якою є ЄОТС, та форми транскордонного співробітництва, однією з яких є єврорегіон: «2. Транскордонне співробітництво може здійснюватися:

шляхом діяльності органів транскордонного співробітництва -об'єднань єврорегіонального співробітництва та організаційних структур - європейських об'єднань територіального співробітництва (зі статусом юридичної особи) та єврорегіонів; […]»

6.2. Як зазначалося вище, вважаємо за доцільне частину 3 зі статті 8 проєкту Закону перенести до статті 1 проєкту Закону, оскільки вона містить визначення декількох термінів, а саме: «міжрегіональне співробітництво», «міжтериторіальне співробітництво», «прикордонне співробітництво». При цьому важливо коректно сформулювати окремі визначення, адже вони, у світлі міжнародних зобов'язань України за 4-ма договорами Ради Європи – Мадридською конвенцією та трьома Протоколами до неї – є похідними від терміну «транскордонне співробітництво» і мають належним чином узгоджуватися з ним.

6.3. Звертаємо увагу на необхідність коректного визначення терміну «міжрегіональне співробітництво» в цьому законопроєкті, адже в ратифікованих Україною міжнародних договорах Ради Європи окреме визначення цього терміну відсутнє.

Цей термін застосовується ЄС. Глосарій термінів ЄС характеризує «міжрегіональне співробітництво» як таке, що спрямоване на посилення регіонального розвитку ЄС шляхом передачі ноу-хау та обміну досвідом між регіонами1. У ЄС «міжрегіональне співробітництво» (відоме як Interreg C «Interreg C - Interregional cooperation») розглядається як таке, що здійснюється на загальноєвропейському рівні і поширюється на всі 27 держав – членів ЄС та інші країни (напр.: Норвегію, Швейцарію, Ісландію, Ліхтенштейн, ін.), а також сусідні країни. Воно забезпечує створення мережі для розвитку належної практики, сприяння обміну та передачі досвіду успішними регіонами більш економічно слабким регіонам із метою регіонального розвитку2.

З метою приведення наведеного в законопроєкті визначення «міжрегіонального співробітництва» у відповідність із Законом України «Про місцеве самоврядування» пропонується викласти його у наступній редакції: «міжрегіональне співробітництво здійснюється між суб'єктами транскордонного співробітництва, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст України та/або здійснюють виконавчу владу на території областей, районів або цілих регіонів, та відповідними суб'єктами таких відносин

1 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/i/interregional-cooperation

2 https://www.interreg.de/INTERREG2014/EN/INTERREG/AboutInterreg/InterregC/InterregC_en.html

інших держав у межах визначеної національним законодавством компетенції та відповідних угод або домовленостей про транскордонне (міжрегіональне) співробітництво;»

6.4. Застерігаємо, що запропоноване в цьому проєкті Закону визначення терміну «міжтериторіальне співробітництво» як таке, що «здійснюється між сільською, селищною, міською радою в Україні з відповідними суб'єктами таких відносин інших держав у межах компетенції, визначеної національним законодавством та відповідними угодами про співробітництво», створює підстави для порушення міжнародних зобов'язань України перед Радою Європи та 23-ма державами, які є Договірними Сторонами ратифікованого Україною Протоколу № 2 до Мадридської конвенції, який стосується міжтериторіального співробітництва.

Визначення терміну «міжтериторіальне співробітництво» має повною мірою відображати сутність відповідних відносин, як це встановлено нормами цього Протоколу. Параграф 11 Пояснювальної доповіді Комітету міністрів Ради Європи до цього Протоколу розяснює, що основною характерною ознакою міжтериторіального співробітництва є відсутність територіальної суміжності між общинами або групами общин. Тож, цей міжнародний договір не розрізняє суб'єктів транскордонного співробітництва за будь-яким «рівнем». Предметом його регулювання є відносини співпраці між суб'єктами транскордонного співробітництва, які не є суміжними територіально. Норми Протоколу № 2 до Мадридської конвенції згідно зі статтею 9 Конституції України внаслідок ратифікації вже стали частиною національного законодавства, не зважаючи на те, що досі не були введені в Закон України «Про транскордонне співробітництво» (за принципом примату міжнародного права над національним).

У зв'язку з цим пропонується визначити «міжтериторіальне співробітництво» як таке, що «здійснюється між суб'єктами та учасниками таких відносин з України та інших держав, які мають спільні інтереси, але безпосередньо територіально не межують, відповідно до визначеної національним законодавством компетенції, угод або домовленостей про співробітництво».

7 До статті 9 «Угоди про транскордонне співробітництво»

7.1. Пропонується уточнення та доповнення норми частини 2 статті 9 проєкту Закону в частині сфер компетенції суб'єктів транскордонного співробітництва та їх відповідальності з метою приведення її у відповідність до норм статті 1 Додаткового протоколу до Мадридської конвенції, ратифікованого Україною в 2004 р. Пропонується викласти положення у наступній редакції:

> *«2. Угоди про транскордонне співробітництво регламентують правові, організаційні, економічні та інші аспекти такого співробітництва між його суб'єктами, стосуються рівноцінних сфер їх компетенції і спричиняють*

обов'язки лише для суб'єктів транскордонного співробітництва, що їх уклали».

7.2. У пункті 2 частині 3 статті 9 щодо перевірки проєкту угод про транскордонне співробітництво на відповідність законодавству України пропонується розширити перелік нормативно-правових актів, яким він повинен відповідати. Так, окрім відповідності Конституції України, міжнародним зобов'язанням України у сфері транскордонного співробітництва, Закону України «Про транскордонне співробітництво», Державній стратегії регіонального розвитку, Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва, проект угоди про транскордонне співробітництво повинен відповідати також й «іншим відповідним нормативно-правовим актам». Адже транскордонне співробітництво може відбуватися в багатьох сферах суспільних відносин, які регулюються різними законодавчими та підзаконними актами України.

8 До статті 10 «Органи транскордонного співробітництва»

8.1. Пропонується доповнити назву статті 10 «Органи та організаційні структури транскордонного співробітництва», беручи до уваги той факт, що Протокол № 2 до Мадридської конвенції чітко встановлює статус органу транскордонного співробітництва за об'єднанням єврорегіонального співробітництва. А європейські об'єднання територіального співробітництва є організаційними структурами зі статусом юридичної особи, що засновуються та діють на основі норм права Європейського Союзу та національного права їх членів.

Подібних міжнародно-правових норм щодо єврорегіонів ані договори Ради Європи, ані законодавчі акти Європейського Союзу не містять. Водночас, на думку міжнародних дослідників та експертів, зокрема і тих, які беруть участь в діяльності органів Ради Європи та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії), єврорегіони є структурами транскордонного співробітництва.

Отже, в цій статті й, відповідно, у законопроекті в цілому слід відокремлювати органи транскордонного співробітництва та організаційні структури транскордонного співробітництва.

8.2. Рекомендується в статті 10 проєкту Закону чітко закріпити назву угоди про заснування органів та організаційний структур транскордонного співробітництва - та використовувати повсюдно замість «утворення» «заснування», зокрема з огляду на назву статті 4 «Заснування ОЄС» Протоколу № 3 до Мадридської конвенції.

8.3. Також рекомендуємо не посилатися в пункті 2 частини 2 статті 10 проєкту Закону на ознаку «розміщення» органу транскордонного співробітництва. Звертаємо увагу на необхідність усунення системної помилки, що зустрічається в тексті чинного Закону України «Про транскордонне співробітництво» та цій редакції проєкту Закону, коли, наприклад, зазначається, що орган транскордонного співробітництва розміщується (має місцезнаходження) на території якої-небудь однієї держави. Орган транскордонного

співробітництва, яким згідно з частиною 3 статті 10 цього проєкту Закону може бути об'єднання єврорегіонального співробітництва, не може розміщуватися на території однієї держави, адже він об'єднує суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва двох або декількох держав. Міжнародні зобов'язання України за Протоколом № 3 до Мадридської конвенції стосуються розміщення штаб-квартири об'єднання єврорегіонального співробітництва в одній із держав-членів Ради Європи, в Україні включно.

Так само, наприклад, частина 5 статті 1 Регламенту (ЄС) № 1082/2006 Європейського Парламенту та Європейської Комісії від 05.07.2006 р. про Європейське об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС) (доповнене Регламентом (ЄС) № 1302/2013) встановлює норму про державу-члена ЄС, де розміщується зареєстрований офіс ЄОТС; частина 1 (c) статті 2 фіксує норму про застосування щодо діяльності ЄОТС законодавства держави-члена ЄС, де зареєстровано його офіс.

8.4. У абзаці 2 частини 4 статті 10 проєкту Закону наведене визначення «об'єднання єврорегіонального співробітництва» (ОЄС). Визначення ОЄС пропонуємо перемістити до статті 1 цього законопроєкту. При цьому рекомендується наступне формулювання такого визначення: «Об'єднання єврорегіонального співробітництва є органом транскордонного співробітництва, який має статус юридичної особи з найширшою правоздатністю та утворюється шляхом об'єднання суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України та інших держав - членів Ради Європи з дотриманням міжнародного права та відповідно до законодавства держави - члена Ради Європи, на території якої розміщується його штаб-квартира».

Наголосимо, що положення про правосуб'єктність, право- та дієздатність ОЄС і застосовне законодавство щодо його діяльності передбачені статтею 2 Протоколу № 3 до Мадридської конвенції.

8.5. У абзаці 3 частини 4 статті 10 проєкту Закону наведене визначення «європейського об'єднання територіального співробітництва» (ЄОТС). Визначення ЄОТС пропонуємо перемістити до статті 1 цього законопроєкту. При цьому рекомендується наступне формулювання такого визначення: «Європейське об'єднання територіального співробітництва є організаційною структурою, яка має статус юридичної особи з найширшою правоздатністю і утворюється суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва згідно з відповідними регламентами та правом Європейського Союзу, а також угодою про заснування, укладеною його членами, та національним законодавством держави-члена Європейського Союзу, на території якої зареєстровано його офіс».

Це випливає з норм Регламенту (ЄС) № 1082/2006 Європейського Парламенту та Європейської Комісії від 05.07.2006 р. про Європейське об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС), що встановлює статус ЄОТС як юридичної особи з найширшою правоздатністю (п. 3-4 статті 1); його склад, що може включати не лише суб'єктів транскордонного співробітництва, але й його учасників (стаття 3); право, яким регулюється діяльність ЄОТС – регламент ЄС, угода(конвенція) про заснування, право ЄС та національне право (стаття 2). Щодо посилання в цьому положенні

на «місцезнаходження» ЄОТС рекомендуємо керуватися наведеним вище коментарем до п. 2 частини 2 цієї статті, адже частина 5 статті 1 вищезгаданого Регламенту (ЄС) № 1082/2006 (доповненого Регламентом (ЄС) № 1302/2013) встановлює норму про державу-члена ЄС, де розміщується зареєстрований офіс ЄОТС; п. 1 (c) статті 2 фіксує норму про застосування щодо діяльності ЄОТС законодавства держави-члена ЄС, де зареєстровано його офіс. Згідно з цими Регламентами ЄОТС може об'єднувати суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва з різних держав-членів ЄС, за певних умов із держав – не членів ЄС, що межують з ним, та, навіть, із заморських держав і територій (overseas countries and territories - OCTSs). Тож, ЄОТС не може знаходитися на території лише однієї держави.

8.6. У абзаці 4 частини 4 статті 10 проєкту Закону наведене визначення «єврорегіону». Визначення єврорегіону пропонуємо перемістити до статті 1 цього законопроєкту. При цьому пропонується наступне формулювання такого визначення: «Єврорегіон є організаційною структурою транскордонного співробітництва між регіональними та/або місцевими органами влади або об'єднаннями таких органів, що розташовані у прикордонних регіонах двох або більше безпосередньо сусідніх держав, яке спрямоване на координацію спільних зусиль, а також на виконання узгоджених дій у різних сферах життєдіяльності відповідно до національного законодавства та норм міжнародного права для вирішення спільних проблем з урахуванням прав населення цих територій по обидва боки кордону».

Дослідження Ради Європи, зокрема, щодо єврорегіонів, базоване на аналізі практики свідчить, що коли їх діяльність обмежується тим, що їх учасники вивчають спільно важливі питання і пропонують застосування скоординованих заходів, вони відіграють роль загальних консультативних органів, що нерідко не мають статусу юридичної особи. Водночас у випадку, коли єврорегіони мають можливість оперативно сприяти регіональному розвитку, вони практично здійснюють транскордонне співробітництво, мають статус юридичної особи і зобов'язані розробляти, керувати та впроваджувати комплексні програми розвитку під наглядом держав, де вони розташовані, та можливо, за фінансової підтримки зі Структурних фондів Європейського Союзу[3].

[3] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report «Euroregion as a Mechanism for Strengthening Transfrontier and Interregional Co-operation: Opportunities and Challenges» by Mr Oriano Otočan, 2010. P. 4.
URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2010)008-e;
Secretariat Memorandum prepared by the Directorate General of Democracy and Political Affairs Comparative Study of the Treaty Provisions on the Euroregional Co-Operation Groupings (ECGS) and Regulatory Provisions on a European Grouping for Territorial Co-operation (EGTC).
Strasbourg, 10 May 2011
LR-IC(2011). Footnote 6. URL: https://rm.coe.int/1680748053#_ftn6.

9 До статті 11 «Об'єднання єврорегіонального співробітництва»

9.1. Пропонуємо зміни в структурі частини 1 статті 11 проєкту Закону з підстав дотримання логіки та послідовності статей ратифікованого Україною Протоколу № 3 до Мадридської конвенції стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЄС). Тому звертаємо увагу на обов'язковість чіткого застосовування положень цього Протоколу в цілому і, зокрема, статей 4 та 5 щодо угоди і статуту. Пропонується додати додаткове положення, наступного змісту: «Угодою про заснування об'єднання єврорегіонального співробітництва та його статутом визначаються правовий статус, порядок членства та органи управління, мета і завдання, організаційні та матеріально-фінансові питання, питання відповідальності, підзвітності й прозорості, види діяльності та інші умови функціонування такого об'єднання».

9.2. Пропонуємо редагування формулювання частини 1 статті 11 проєкту Закону щодо учасників ОЄС шляхом її коригування та доповнення. Рекомендуємо визначити, що «Учасниками об'єднання єврорегіонального співробітництва можуть бути суб'єкти транскордонного співробітництва України та держав - членів Ради Європи, які мають відповідні повноваження згідно з національним законодавством, а також юридичні особи, які не здійснюють виробничу або комерційну діяльність, фінансуються переважно з державного або місцевого бюджетів і контролюються органами державної або місцевої влади, а половина складу їх адміністративного, управлінського чи наглядового органу призначається органом державної або місцевої влади».

Це дозволить уникнути зайвої деталізації, яка присутня в редакції законопроєкту в вигляді переліку можливих учасників ОЄС: «територіальні громади в особі їх представницьких органів та їх об'єднань, місцеві органи виконавчої влади України та територіальні громади». А додані положення щодо юридичних осіб, які можуть бути учасниками ОЄС, відображають норми частини 1 статті 3 Протоколу № 3 до Мадридської конвенції, який стосується саме об'єднань єврорегіонального співробітництва.

9.3. Також частину 1 статті 11 проєкту Закону доцільно доповнити наступним положенням: «До об'єднання єврорегіонального співробітництва в статусі членів можуть входити заінтересовані держави - члени Ради Європи, якщо один або кілька їх суб'єктів транскордонного співробітництва та їх асоціацій належать до такого об'єднання». Міжнародні зобов'язання України за частиною 1 статті 3 Протоколу № 3 до Мадридської конвенції включають норму про право заінтересованих держав-членів Ради Європи набувати статус членів об'єднання єврорегіонального співробітництва за умовою, яка наведена в запропонованому формулюванні.

9.4. З метою забезпечення належної реалізації частини 2 статті 3 Протоколу № 3 до Мадридської конвенції варто доповнити частину 1 статті 11 цього законопроекту двома положеннями такого змісту:

> *«Суб'єкти транскордонного співробітництва України можуть засновувати ОЄС за участю суб'єктів транскордонного співробітництва інших держав-*

членів Ради Європи зі штаб-квартирою на території України. Діяльність такого об'єднання регулюється законодавством України».

«Суб'єкти транскордонного співробітництва держави, яка має спільний кордон з Україною, можуть брати участь у заснуванні ОЄС або приєднатися до нього на підставі відповідних міждержавних угод без обмеження положень Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Штаб-квартира такого ОЄС може розміщуватися на території такої держави».

10 До статті 12 «Європейське об'єднання територіального співробітництва»

10.1. Статтю 12 цього законопроєкту рекомендується значно доповнити, аби чітко окреслити мету його діяльності та врегулювати участь суб'єктів транскордонного співробітництва України у заснуванні та функціонуванні європейського об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС). Передусім, пропонуємо включити наступне положення:

«Основною метою діяльності ЄОТС є розвиток територіального співробітництва між його членами, що включає один або кілька його видів - транскордонне, транснаціональне та міжрегіональне, з метою зміцнення спільного соціально-економічного розвитку».

10.2. Пропонуємо доповнити частину 1 статті 12 проєкту Закону положеннями про те, яким чином та на яких підставах суб'єкти транскордонного співробітництва, України включно, можуть брати участь у заснуванні ЄОТС. Про участь у заснуванні та функціонуванні ЄОТС держав, що не є членами ЄС йдеться в ст. 4 «Заснування ЄОТС» Регламенту (ЄС) № 1082/2006 Європейського Парламенту та Європейської Комісії про Європейське об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС) від 05.07.2006 р. (доповнений Регламентом (ЄС) № 1302/2013 від 17.12.2013 р.).

Зокрема, пропонуємо закріпити наступне:

«ЄОТС утворюється засновниками на підставі угоди про заснування та діє відповідно до його статуту.

ЄОТС може включати, крім засновників, інших членів, що вступили до нього в порядку, встановленому законом, угодою про заснування та статутом такого об'єднання. Засновники та інші члени є учасниками ЄОТС.

Учасниками європейського об'єднання територіального співробітництва можуть бути суб'єкти транскордонного співробітництва України та держав-членів Європейського Союзу, які мають відповідні повноваження згідно з національним законодавством, а також юридичні особи, що не здійснюють виробничу або комерційну діяльність. Фізичні особи не можуть бути учасниками ЄОТС».

10.3. Рекомендуємо доповнити статтю 12 проєкту Закону положеннями про види, спосіб та форми, джерела фінансування діяльності ЄОТС на основі норм вищеназваного Регламенту (ЄС) № 1082/2006 Європейського Парламенту та Європейської Комісії про Європейське об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС) від 05.07.2006 р. (доповнений Регламентом (ЄС) № 1302/2013 від 17.12.2013 р.).

Зокрема, пропонуємо наступні доповнення:

«Основним видом діяльності ЄОТС є розроблення та реалізація спільних ініціатив, заходів, проектів, програм та стратегій територіального (транскордонного, транснаціонального, міжрегіонального) співробітництва.

ЄОТС не має на меті одержання прибутку для його подальшого розподілу серед учасників, членів органів управління та інших пов'язаних з ними осіб, а також працівників (крім оплати їхньої праці, нарахування та сплати податків та обов'язкових платежів).

ЄОТС провадить свою діяльність на основі кошторису, що затверджується на кожний наступний рік відповідним органом управління європейського об'єднання територіального співробітництва.

Джерелами фінансування ЄОТС можуть бути:

- *разові або періодичні внески, відрахування учасників ЄОТС;*
- *кошти та інше майно, що надходять відповідно до програм міжнародної технічної, благодійної допомоги;*
- *кошти від ведення основної діяльності ЄОТС;*
- *пасивні доходи;*
- *інші доходи, що не суперечать законодавству.*

Оподаткування ЄОТС здійснюється відповідно до національного законодавства держави-члена Європейського Союзу, на території якої розміщується його офіс (штаб-квартира).

У разі припинення ЄОТС його майно та інші кошти після задоволення вимог кредиторів передаються одному або декільком об'єднанням відповідного виду або зараховуються до доходу бюджету в порядку, визначеному його статутом».

10.4. У частині 2 статті 12 проєкту Закону вбачається за доцільне доповнити положення щодо проекту угоди про заснування ЄОТС та його статуту, обов'язково зазначивши, що вони розробляються з урахуванням відповідних регламентів та права ЄС.

Також вкотре пропонується змінити помилкове формулювання «на території якої є місцезнаходження (штаб-квартира) такого об'єднання», бо об'єднання діє на території декількох суб'єктів транскордонного співробітництва, що є його членами та учасниками, на формулювання «на території якої зареєстровано офіс (штаб-квартиру) такого об'єднання», що відповідатиме п. 1 (c) статті 2, п. 5 статті 1 та ін. Регламенту (ЄС) № 1082/2006 Європейського

Парламенту та Європейської Комісії про Європейське об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС) від 05.07.2006 р. (доповнений Регламентом (ЄС) № 1302/2013 від 17.12.2013 р.).

Норми щодо угоди про заснування європейського об'єднання територіального співробітництва та його статут передбачені статтями 8 та 9 зазначеного Регламенту.

10.5. Також до цієї статті законопроєкту - по аналогії з його статтею 11- необхідно додати положення про структуру угоди про заснування ЄОТС та його статуту. Так, зокрема, пропонується викласти відповідні положення у наступній редакції:

> *«Діяльність європейського об'єднання територіального співробітництва регулюється угодою про його заснування, укладеною одноголосно її членами.*
>
> *В угоді про заснування європейського об'єднання територіального співробітництва зазначається:*
>
> - *найменування ЄОТС та місце розташування його офісу (адреса штаб-квартири),*
> - *територія на якій ЄОТС може виконувати свої завдання;*
> - *мета та завдання ЄОТС;*
> - *строк існування (обмежений чи необмежений) та умови ліквідації;*
> - *перелік учасників ЄОТС;*
> - *перелік органів управління ЄОТС та їх компетенція;*
> - *законодавство Європейського Союзу та держави-члена Європейського Союзу, на території якої планується розміщення офісу (штаб-квартири) ЄОТС, яке застосовується для тлумачення та виконання угоди;*
> - *законодавство Європейського Союзу та тієї держави-члена Європейського Союзу, в котрій діють органи ЄОТС;*
> - *домовленості щодо залучення членів із третіх країн або із заморських країн чи територій, за необхідності, включаючи визначення законодавства, яке ЄОТС застосовує при виконанні своїх завдань в третіх країнах або в заморських країнах чи територіях;*
> - *законодавство Європейського Союзу та держави-члена Європейського Союзу, яке безпосередньо застосовується до діяльності ЄОТС, що здійснюється згідно із завданнями, визначеними в угоді;*
> - *норми, що застосовуються відносно персоналу ЄОТС, а також принципи, які регулюють заходи щодо управління персоналом та процедур найму;*
> - *домовленості щодо відповідальності ЄОТС та її членів;*
> - *відповідні домовленості щодо взаємного визнання, зокрема стосовно фінансового контролю управління державними коштами;*

- *процедури ухвалення статуту та внесення змін до угоди».*

«Статут ЄОТС має містити, щонайменше:

- *положення про діяльність його органів і компетенцію цих органів, а також кількість представників членів у його відповідних органах;*
- *процедури прийняття ним рішень;*
- *робочу мову або мови, які використовуватимуться у ході його функціонування;*
- *положення щодо його функціонування;*
- *домовленості щодо його процедур управління персоналом та найму персоналу;*
- *домовленості щодо фінансових внесків його учасників;*
- *бухгалтерські та бюджетні правила, що застосовуються до його учасників;*
- *призначення незалежного зовнішнього аудитора;*
- *порядок внесення змін до статуту європейського об'єднання територіального співробітництва».*
- *«Угода про заснування і статут ЄОТС складаються мовою держави, на території якої розміщується його офіс (штаб-квартира), та мовою (мовами) засновника (засновників) цього об'єднання, при цьому всі тексти мають однакову юридичну силу».*

10.6. По аналогії з положеннями щодо ОЄС, викладеними в частині 1 статті 11, пропонується, щоб Типова угода про заснування ЄОТС і типовий статут такого об'єднання, розроблені у відповідності до норм відповідних регламентів ЄС, затверджувалися Кабінетом Міністрів України.

10.7. Пропонуємо внести зміни до частини 3 статті 11 проекту закону та викласти його в наступній редакції: «Уповноважений представник суб'єктів та/або учасників транскордонного співробітництва України, які планують взяти участь у заснуванні ЄОТС, надсилає проєкти угоди про заснування та статуту такого об'єднання на погодження до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує загальну координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва, який протягом місяця з дня надходження проектів угоди про заснування та статуту перевіряє їх на предмет відповідності Конституції України, міжнародним зобов'язанням України у сфері транскордонного співробітництва, цьому Закону, іншим нормативно-правовим актам України».

Рекомендується також визначити причини, за якими центральний орган виконавчої влади, що забезпечує загальну координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва, має право відмовити у наданні дозволу на участь у заснуванні ЄОТС. З метою запобігання свавільним

відмовам та гарантування прав суб'єктів та/або учасників транскордонного співробітництва України, зацікавлених сторін, на правовий захист центральний орган виконавчої влади, що забезпечує загальну координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва, зобов'язаний обґрунтувати причини відмови та відкрити шлях до правового захисту. Відмова може містити як обґрунтування, так і рекомендації щодо необхідних змін, аби вони відповідали національному та міжнародному законодавству.

Рекомендується внести зміни до статті 11 проекту закону доповнивши її таким змістом: «Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує загальну координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва, має право відмовити у наданні дозволу суб'єктам та/або учасникам транскордонного співробітництва України, які планують взяти участь у заснуванні ЄОТС, якщо така участь та/або угода/статут не відповідає положенням Регламенту № 1302/2013 Європейського парламенту та Ради ЄС від 17 грудня 2013 року та іншому законодавству Європейського Союзу щодо діяльності ЄОТС; національному законодавству, що стосується повноважень та компетенції майбутнього члена ЄОТС; така участь не є виправданою з огляду на інтереси суспільства або держави; статут ЄОТС не відповідає угоді про його заснування.

У разі несхвалення участі суб'єктів та/або учасників транскордонного співробітництва України, які планують взяти участь у заснуванні ЄОТС, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує загальну координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва, вказує на причини відмови у схваленні та, за необхідності, пропонує внести необхідні зміни до угоди про заснування ЄОТС та/або його статуту.

Суб'єкти та/або учасники транскордонного співробітництва України та інших держав, які планують взяти участь у заснуванні ЄОТС, але отримали відмову у схваленні їх участі у заснуванні ЄОТС, угоди та/або статуту ЄОТС, протягом одного місяця з дня отримання інформації про причини відмови вносять до них необхідні зміни.

Якщо суб'єкти та/або учасники транскордонного співробітництва України хочуть приєднатись до ЄОТС, або внести зміни до угоди про заснування про ЄОТС, то таке рішення приймається виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської, районної і обласної ради».

10.8. Відповідно, рекомендуємо внести уточнюючі зміни до частини 4 статті 11 цього законопроекту, зазначивши наступне: «Погоджена угода про заснування ЄОТС підписується в установленому порядку та схвалюється на найближчому пленарному засіданні органу місцевого самоврядування, на якому приймається рішення про участь у заснуванні ЄОТС і затверджується статут такого об'єднання».

10.9. Реєстрація ЄОТС здійснюється за місцезнаходженням його офісу (штаб-квартири) відповідно до порядку, визначеного законодавством Європейського Союзу та держави-члена Європейського Союзу, котре застосовується до діяльності даного ЄОТС».

11 Одразу після статті 11 пропонується додати статтю про «єврорегіон» як особливу організаційну транскордонного співробітництва.

11.1 Структура такої статті повинна бути аналогічною структурі статей, що врегульовують питання правового статусу, заснування та функціонування ОЄС та ЄОТС.

До окремих статей Розділу ІІІ «Державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва».

12 До статті 13 «Зміст державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва»

12.1. Рекомендуємо доповнити статтю 13 цього законопроєкту частиною 2, яку варто частково перенесена з частини 2 статті 17. Пропонується викласти це положення в наступній редакції:

> *«2. Державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва, зокрема, включає:*
>
> - *укладення міждержавних та міжурядових угод щодо транскордонного співробітництва, у тому числі про спрощення правил перетину державного кордону,*
> - *розробку та виконання державної програми розвитку транскордонного співробітництва;*
> - *надання правової, організаційної, методичної, інформаційної допомоги суб'єктам і учасникам транскордонного співробітництва України; та іншу відповідну діяльність».*

13 До статті 15 «Регіональні програми розвитку транскордонного співробітництва»

13.1. У частині 1 статті 15 проєкту Закону пропонуємо змінити некоректне формулювання «місцеві бюджети України». Відповідно до положень статті 1 Бюджетного Кодексу України доцільно використовувати термін «місцеві бюджети» (місцеві бюджети - бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування).

13.2. Пропонується уточнити та доповнити частину 4 статті 15 проєкту Закону, зазначивши, що регіональні програми розвитку транскордонного співробітництва можуть включати, окрім проєктів та програм транскордонного співробітництва, також і «інші транскордонні ініціативи». Оскільки транскордонне співробітництво може здійснюватися не лише в межах проектів та/або програм, ініціативи транскордонного співробітництва можуть мати інші форми на підставі домовленостей між суб'єктами транскордонного співробітництва України та інших держав.

До Розділу IV «Фінансове забезпечення транскордонного співробітництва».

14 До статті 17 «Принципи та форми державної фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва»

14.1. Враховуючи вищезазначену пропозицію про перенесення окремих положень з частини 2 статті 17 до статті 13 проєкту Закону, пропонується наступна редакція частини 2:

> *«2. Державна фінансова підтримка розвитку транскордонного співробітництва надається за пріоритетними напрямами розвитку транскордонного співробітництва та передбачає:*
>
> - *забезпечення фінансування проектів та програм транскордонного співробітництва;*
> - *формування та реалізація пільгових митних, валютно-фінансових, податкових та інших умов економічної діяльності для учасників транскордонного співробітництва;*
> - *конкурсний відбір проектів та програм транскордонного співробітництва, які потребують державної фінансової підтримки».*

Щодо внесення змін до супутнього законодавства

Рекомендується у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» по аналогії з положеннями законопроєкту щодо ОЄС, викладеними в частині 21-1 статті 26, частину 21-2 статті 26 щодо ЄОТС викласти у такій редакції:

> *«21-2) схвалення угод про європейське об'єднання територіального співробітництва, прийняття рішень про утворення європейського об'єднання територіального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту європейського об'єднання територіального співробітництва та внесення до нього змін».*

По аналогії з положеннями щодо ОЄС, викладеними в частині 15-1 статті 43, частину 15-2 статті 43 щодо ЄОТС викласти у такій редакції:

> *«15-2) укладення та схвалення угод про європейське об'єднання територіального співробітництва, прийняття рішень про утворення європейського об'єднання територіального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту європейського об'єднання територіального співробітництва та внесення змін до нього.*
>
> *Погоджена угода про утворення ЄОТС в установленому порядку схвалюється на найближчому пленарному засіданні місцевої ради, на якому рада приймає рішення про утворення ЄОТС і затверджує статут такого об'єднання.*
>
> *Реєстрація ЄОТС здійснюється за місцезнаходженням його офісу (штаб-квартири) відповідно до порядку, визначеного законодавством Європейського Союзу та держави-члена Європейського Союзу, яке застосовується до діяльності даного ЄОТС».*

Окрім того, враховуючи, що ЄОТС визнаються програмами ЄС з територіального співробітництва (транскордонного, міжрегіонального, транснаціонального), в яких можуть брати участь суб'єкти та/або учасники транскордонного співробітництва України, в якості суб'єктів, що здатні реалізувати (навіть великі інфраструктурні) проєкти по обидва боки кордону за їхньою власною компетенцією (як єдині бенефіціари), рекомендується внести зміни до Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153, та пропонується викласти їх у наступній редакції:

> *«Дія цього Порядку не поширюється на ЄОТС, членами яких є суб'єкти та/або учасники транскордонного співробітництва України, які реалізовують проекти (програми) територіального співробітництва ЄС по різні боки кордону».*

Підготовлено науковцями:

Державної установи «Інститут економіко правових досліджень імені В.К. Мамутова НАН України» під керівництвом Устименка В.А., докт. юрид. наук, професора, директора Інституту, члена Президії НАН України, члена-кореспондента НАН України, члена-кореспондента НАПрН України, Заслуженого юриста України:

Санченко А.Є., канд. юрид. наук, старшим науковим співробітником, керівницею Центру перспективних досліджень і співробітництва з прав людини в сфері економіки, пров. наук. співр. відділу проблем модернізації господарського права та законодавства, національною консультанткою Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»;

Сошниковим А.О., канд. юрид. наук, ст. наук. співр. відділу проблем модернізації господарського права та законодавства, національним консультантом Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»;

Юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет» під керівництвом Лазура Я.В., докт. юрид. наук, професора, декана факультету:

Менджул М.В., докт. юрид. наук, доценткою, доценткою кафедри цивільного права та процесу;

Фетько Ю.І., докт. філ. у галузі права, доценткою кафедри міжнародного права.