



•
• Visegrad Fund
•

«РОЗВИТОК ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ДЛЯ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКИХ КОРДОНІВ»

УЗАГАЛЬНЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ПОРІВНЯЛЬНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

щодо компетенції регіональних та місцевих органів влади
у сфері транскордонного співробітництва 5-ти країн

СТИСЛИЙ ОГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇН

Чехія

Конституція Чеської Республіки встановлює, що основними одиницями територіального самоврядування є муніципалітети та територіальні одиниці вищого рівня. У 2000 році Законом про регіони була запроваджена адміністративно-територіальна система, яка поділяє країну на 14 самоврядних регіонів. Закон № 314/2002 Coll. упровадив дві основні категорії муніципалітетів: 1) муніципалітети з базовим обсягом делегованих повноважень; 2) муніципалітети з розширеним обсягом делегованих повноважень. Друга категорія поділяється на: 1) муніципалітети з уповноваженим муніципальним органом; 2) муніципалітети з розширеними повноваженнями.

Угорщина

Адміністративно-територіальна система Угорщини має чотири рівні: регіон, округ, район та населений пункт. На території країни було засновано вісім статистичних регіонів (НСТО¹ 2), кожний з яких складається з трьох округів (крім Пешта та Будапешта). Система з 19 округів (НСТО 3) є основою угорського устрою. 1 січня 2013 року в цих округах було створено 197 районів, з яких 23 райони знаходяться в межах столиці. Четвертий адміністративний рівень представлений населеними пунктами; 3155 одиниць мають власне місцеве самоврядування та автономію (346 міст та 2809 муніципалітетів). Характерними повноваженнями муніципалітетів є забезпечення їх мешканців основними необхідними умовами життя та прямим доступом до державних послуг.

Польща

Адміністративна система Польщі складається з 16 воєводств, 380 повітів (66 міських та 314 сільських) та 2477 комун (302 міських, 642 змішаних місько-сільських та 1533 сільських). Воєводство (НСТО 2) – це найвища одиниця адміністративного устрою та основна територіальна одиниця урядового адміністрування. Повіт (МАО² 1) – це одиниця адміністративного устрою та складова частина провінції (воєводства). Кожний повіт охоплює від кількох до більше десяти комун, що є сусідніми. Наявні також окремі міські одиниці, які вважаються повітами та мають назву міських повітів. Муніципалітет (МАО 2) є базовою одиницею територіального самоврядування, і муніципалітети класифікуються як сільський, змішаний місько-сільський або міський.

Словаччина

З 1996 року Словаччина має адміністративно-територіальний устрій, за яким країна поділена на 8 регіонів, 79 районів та понад 2900 муніципалітетів. 135 муніципалітетів мають статус крупних міст чи міст. Від центральних органів державної влади було передано понад 400 повноважень до самоврядних

¹ НСТО – номенклатура статистичних територіальних одиниць.

² МАО – адміністративна одиниця місцевого рівня.

регіонів та муніципалітетів, разом з відповідним майном та державними фінансами.

Україна

Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус. З 2015 року в країні проводиться реформа децентралізації. Станом на початок 2020 року в Україні налічувалось 24 області та 490 районів. Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року кількість районів була зменшена до 136. У період до 2020 року було створено 1469 об'єднаних територіальних громад.

Таб. 1. Кількість статистичних регіонів у країнах. Вишеградської Четвірки

Країна	НСТО 1	НСТО 2	НСТО 3 (регіони)	МАО 1 (округи/повіти)	МАО 2 (муніципалітети)
Чехія	1	8	14	77	6254
Угорщина	3	8	20	174	3152
Польща	7	17	73	379	2478
Словаччина	1	4	8	79	2928

СТИСЛИЙ ОГЛЯД ЗАКОНОДАВСТВА КРАЇН ПРО ОРГАНИ МІСЦЕВОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАДИ

Чехія

Місцеві (Закон про муніципалітети 128/2000 Coll.) та регіональні (Закон про регіони 129/2000 Coll.) органи влади мають як незалежні, так і делеговані повноваження (встановлені галузевим законом). Органи місцевої та регіональної влади не мають законодавчих повноважень. Регіони можуть пропонувати законодавчі акти. Вони можуть приймати загальнообов'язкові нормативні акти у межах їхніх незалежних повноважень та постанови у межах делегованих повноважень. Не існує формального підпорядкування між регіонами та муніципалітетами, однак регіональні органи влади слугують в якості органів апеляції по відношенню до муніципальних органів у адміністративних процедурах. Органи місцевої та регіональної влади мають власні бюджети. Джерелами їх формування є надходження від оподаткування, трансферів та інших джерел, головним чином зборів у зв'язку з наданням послуг. У 2018 році видатки на регіональному рівні становили 11,7% ВВП у порівнянні з 29,2% ВВП видатків центрального уряду.

Таб. 2. Огляд повноважень органів місцевої та регіональної влади

Повноваження регіонів	Повноваження муніципалітетів
Освіта (середня освіта); Транспорт (дорожня мережа, регіональний громадський транспорт); Соціальні послуги; Навколишнє середовище; Регіональний економічний розвиток; Планування (затвердження документів щодо планування і	Місцевий розвиток; Навколишнє середовище (управління водними ресурсами та їх очищення, міське опалення, переробка відходів, охорона навколишнього середовища); Послуги з охорони здоров'я; Соціальне забезпечення (соціальна допомога та молодіжна політика);

Повноваження регіонів	Повноваження муніципалітетів
<p>зонування);</p> <p>Охорона здоров'я, включно з боротьбою з наркотиками;</p> <p>Молодь (питання фінансування);</p> <p>Спорт (питання фінансування);</p> <p>Пожежна безпека;</p> <p>Згуртованість (регіональні комісії з питань згуртованості);</p> <p>Туризм;</p> <p>Запобігання злочинності;</p> <p>Міжрегіональне та міжнародне співробітництво з територіальними органами влади іноземних держав;</p> <p>Інші питання, що становлять регіональний інтерес;</p> <p>Інші повноваження, делеговані державою.</p>	<p>Транспорт (громадський транспорт, управління місцевими дорогами);</p> <p>Міське планування (управління та обслуговування громадських просторів, кладовищ);</p> <p>Спорт;</p> <p>Культура;</p> <p>Пожежна служба та попередження пожеж;</p> <p>Муніципальна поліція;</p> <p>Початкова освіта та житло.</p>

Угорщина

В Угорщині місцева і регіональна автономія та демократія переважають на місцевому рівні, тобто на рівні населених адміністративних одиниць (муніципалітет або місто) та на середньому територіальному (окружному) рівні. Вирішальну роль відіграє система округів, що має історичні традиції, функціонування якої останнім часом слабшає. Основні права органів місцевого самоврядування визначені Основним та кардинальним законами³ (Закон № CLXXXIX від 2011 року про місцеве самоврядування в Угорщині). Пункт 31(1) Основного закону встановлює, що метою функціонування

³ Закони, які регулюють найважливіші питання у площині конституційного права.

місцевого самоврядування є управління державними справами на місцевому рівні та здійснення місцевої влади.

Органи місцевого самоврядування мають наступні повноваження щодо управління державними справами на місцевому рівні:

а) прийняття нормативних актів; б) прийняття рішень; в) автономне управління; г) визначення власного порядку вирішення організаційних та операційних питань; д) здійснення прав власності на майно органів місцевого самоврядування; е) прийняття рішень щодо власного бюджету та самостійне управління ним; є) ведення власного господарювання з використанням їхнього майна та доходів; така діяльність не має загрожувати належному виконанню обов'язків, покладених на них; ж) прийняття рішень про види та обсяги місцевих податків; з) створення місцевих символів, заснування місцевих премій та почесних звань; і) можуть направляти запити до уповноважених компетентних органів щодо отримання необхідної інформації, ініціювати рішення, висловлювати думку; ї) можуть створювати асоціації з іншими органами місцевого самоврядування, створювати об'єднання для представництва їх інтересів, співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших країн та вступати до міжнародної організації муніципалітетів; й) здійснення інших функцій та повноважень, передбачених законодавством.

Внаслідок адміністративної реформи 2013 року важливі основні функції були передані державі (наприклад, початкові школи від органів місцевого самоврядування або заклади охорони здоров'я від округів). Органи місцевого самоврядування можуть також брати на себе інші функції, які не належать до юрисдикції інших органів. Однак виконання добровільно взятих функцій не повинно перешкоджати виконанню ними передбачених законом обов'язків та основних функцій. До того ж, виконання таких функцій має фінансуватися виключно за рахунок спеціально призначених для цього власних доходів або ресурсів.

Згідно з чинним законодавством на округи покладається виконання наступних функцій: територіальний/просторовий розвиток, розвиток сільських територій, територіальне/просторове планування та завдання щодо координування діяльності. Водночас, вони втратили попередньо властиві їм повноваження з утримання установ, розпорядження майном, прийняття

рішень та з фінансових питань. Окружний рівень є найбільш відповідним для налагодження і координації міжнародного та транскордонного співробітництва.

Польща

Адміністративна влада на рівні воєводств розподілена між призначеним урядом губернатором, обраною регіональною асамблеєю та виконавчим органом, обраним такою асамблеєю. Губернатор є регіональним представником центрального уряду. Він діє в якості керівника установ центрального уряду на регіональному рівні, управляє майном центрального уряду в регіоні, здійснює нагляд за функціонуванням місцевого самоврядування, координує заходи у сфері громадської безпеки та охорони навколишнього середовища тощо. Регіональна асамблея ухвалює нормативні акти, включно із стратегіями регіонального розвитку та бюджетами. Виконавчий орган, очолюваний маршалом, розробляє проекти бюджету та стратегій розвитку, імплементує рішення регіональної асамблеї, управляє майном воєводства та реалізує регіональну політику, включно з управлінням фінансами з бюджету ЄС.

Повноваження на рівні повіту розподілені між обраною радою та старостою, який обирається самою радою і виконує функції місцевої виконавчої влади. Органи повіту мають повноваження як щодо прийняття рішень, так і у певних сферах (освіта на рівні середньої школи, охорона здоров'я, громадський транспорт, землевпорядження, видача дозволів на роботу іноземцям та реєстрація транспортних засобів).

Сфера юрисдикції комуни поширюється на всі публічні питання місцевого значення. Муніципалітети розпоряджаються власним бюджетом, що має три основних джерела надходження: власні доходи, загальні субсидії та цільові асигнування з державного бюджету. Законодавчим та контролюючим органом комуни є обрана муніципальна рада, або міська асамблея в місті. Виконавчі повноваження покладені на мера муніципалітету. До основних обов'язків комун належить розв'язання таких питань: забезпечення територіальної/просторової гармонійності, управління нерухомістю, охорона навколишнього середовища та збереження природних територій, управління водними ресурсами, управління каналізаційною системою, дорогами міського

призначення, вулицями загального користування, системами дорожнього руху, постачанням електричної і теплової енергії та газу, громадським транспортом, охороною здоров'я тощо. Делеговані повноваження стосуються решти завдань у публічній сфері, що впливають із законних інтересів держави, покладаються центральним урядом на підрозділи органів самоврядування. Такі повноваження делегуються на основі відповідних підзаконних актів, статутів і положень або шляхом укладання угод між органами самоврядування та центральним урядом.

Словаччина

Відповідно до Закону №369/1990 Coll. про органи місцевого самоврядування, муніципалітети отримали самоврядний незалежний статус, правосуб'єктність, разом із визначеним комплексом повноважень та юридичною відповідальністю. Згідно з Законами №221/1996 Coll. про адміністративно-територіальний устрій та №222/1996 Coll. про організацію державного управління на місцевому рівні було створено 79 районних державних офісів/управлінь зі статусом територіальної державної адміністрації базового рівня та 8 регіональних державних офісів/управлінь зі статусом державної адміністрації другого рівня. До 2001 року адміністративна підсистема місцевого врядування Словаччини була представлена лише органами муніципального самоврядування. Самоврядування на регіональному рівні було створене на основі змін до Конституції 2001 року, які визначили правовий статус самоврядування другого рівня, тобто рівня вищих територіальних одиниць. У липні 2001 року відповідно до Закону №302/2001 Coll. було створено 8 самоврядних регіонів.

Органи самоврядування – це автономні політичні та адміністративні інституції, створені на основі виборів. Шляхом прямого голосування, громадяни обирають голів (або президентів) самоврядних регіонів та членів регіональних рад. Президенти скликають засідання регіональних рад і головують на них, а також представляють регіони у зовнішніх зносинах. Вони діють як статутний орган самоврядування, в тому числі в питаннях, що стосуються управління майном, наймання персоналу та відносин з третіми особами. Вони вирішують питання, які покладаються на самоврядні регіони чинним законодавством. Ради самоврядних регіонів можуть затверджувати

загальнообов'язкові нормативні акти та накладати штрафи на фізичних або юридичних осіб у разі порушення таких актів.

Органи регіональної влади відповідають за управління загальноосвітніми школами, лікарнями, будинками для літніх осіб, театрами, галереями, музеями чи бібліотеками, розташованими в регіоні. Вони забезпечують функціонування туристичних, культурних та спортивних споруд, громадського транспорту та соціальних служб. Вони готують та координують виконання планів регіонального розвитку у співпраці з муніципалітетами, підприємцями та неурядовими організаціями на території регіону. Також вони є партнерами центрального уряду з питань, що стосуються регіонального та місцевого розвитку, в тому числі в галузі управління державними інвестиціями, а також фінансування з бюджету ЄС.

Самоврядування на муніципальному рівні, що представлене мером та радою, виконує завдання, пов'язані з належним управлінням активами муніципалітету, складає та затверджує муніципальний бюджет, а також і підсумковий фінансовий звіт. Окрім того, воно вирішує питання місцевих податків і зборів. Може також приймати загальнообов'язкові нормативні акти та накладати штрафи на фізичних або юридичних осіб у разі порушення таких актів. Місцева влада несе відповідальність за будівництво та утримання місцевих доріг, експлуатацію громадських та/або комунальних об'єктів, надання комунальних послуг, підтримання чистоти, зелених насаджень, громадського освітлення, водопостачання, переробку відходів та місцевий громадський транспорт. Вона забезпечує та затверджує документацію щодо землеустрою житлових районів і зон, програм розвитку житла, інвестування та підприємницької діяльності муніципалітету з метою задоволення потреб місцевого населення. Органи місцевого самоврядування створюють муніципальні організації, розпускають їх та контролюють їхню діяльність, проводять місцеві референдуми з нагальних питань муніципального життя та муніципального розвитку, а також відповідають за забезпечення громадського порядку.

Україна

Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про транскордонне

співробітництво» визначають правовий статус, порядок створення та повноваження органів місцевої та регіональної влади в Україні, включно ті, що стосуються транскордонного співробітництва. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Склад місцевих державних адміністрацій формується головами місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до статей 140 – 141 Конституції України та статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Сільська, селищна, міська, районна, обласна рада складається з депутатів, яких обирають жителі села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Термін повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради становить п'ять років. Територіальні громади таємним голосуванням обирають сільського (селищного/міського) голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Термін повноважень сільського, селищного чи міського голови становить п'ять років. Голова районної та голова обласної ради обираються відповідними радами; вони очолюють виконавчий апарат ради.

ПРАВА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАДИ КРАЇН У СФЕРІ МІЖНАРОДНОГО ТА ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА – ВІДПОВІДНО ДО ЇХ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Загальні положення

Міжнародне співробітництво базується на міжнародних договорах і добросусідських контактах на регіональному та місцевому рівнях. Воно може стосуватися, крім іншого: обміну товарами, інформаційної та рекламної діяльності, консультацій, досліджень і розробок, надання послуг, культурного, освітнього та спортивного обміну, розвитку транскордонної інфраструктури, туристичної діяльності, охорони навколишнього середовища та територіального/просторового планування. Розрізняють п'ять категорій міжнародного співробітництва:

- співпраця в рамках Європейського Союзу;
- двостороння співпраця;
- багатостороння співпраця;
- співпраця у проектах ЄС;
- транскордонне співробітництво.

Міжнародне співробітництво, включно з транскордонним, регулюється трьома основними документами:

- Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та три Протоколи до неї;
- Європейська хартія місцевого самоврядування;
- Європейська хартія прикордонних і транскордонних регіонів;

Європейське об'єднання територіального співробітництва - ЄОТС

ЄОТС забезпечує можливість створення об'єднань органів місцевої та регіональної влади різних держав-членів ЄС, що не передбачає необхідності попереднього підписання та ратифікації міжнародних угод національними

парламентами. Однак держави-члени ЄС повинні приймати рішення щодо схвалення участі територіальних одиниць в ЄОТС. Європейська правова база регулюється Регламентом (ЄС) №1082/2006 ЄП та Ради зі змінами, внесеними Регламентом (ЄС) №1302/2013 ЄП та Ради від 17.12.2013 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) №1082/2006 щодо ЄОТС стосовно роз'яснень, спрощення та вдосконалення заснування і функціонування таких об'єднань.

Метою цих актів є формування європейської правової бази для створення та функціонування інструменту співпраці на рівні ЄС зі статусом юридичної особи, який діє від імені своїх членів, особливо органів місцевої та регіональної влади. Метою ЄОТС є сприяння та підтримка транскордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва між його членами з першочерговою ціллю зміцнення економічної та соціальної згуртованості. Такі об'єднання можуть об'єднувати членів, що знаходяться принаймні в двох державах-членах ЄС, і можуть включати держави, органи місцевої та регіональної влади та суб'єктів публічного права. Крім того, створено можливість участі третіх країн, сусідніх з державою-членом ЄС, включаючи її найвіддаленіші регіони, в ЄОТС, що засновано між щонайменше двома державами-членами ЄС. Така участь можлива за умови, якщо це не суперечить законодавству третьої країни або угодам між принаймні однією державою-членом ЄС та третьою країною.

Чехія

Закон про муніципалітети (128/2000 Coll., Розділ 55) та Закон про регіони (129/2000 Coll., розділ 28) мають майже однакові формулювання в розділах, що описують співпрацю з муніципалітетами/регіонами інших країн. Юридичні повноваження чеських органів місцевої та регіональної влади щодо міжнародного та транскордонного співробітництва впливають з національного законодавства та міжнародних/двосторонніх договорів, укладених органами влади Чехії. Відповідно до Закону про муніципалітети: «1) Муніципалітети можуть співпрацювати з муніципалітетами інших країн і можуть бути членами міжнародних асоціацій місцевих органів; 2) Муніципалітети можуть укласти угоди про співпрацю з подібними органами інших країн; 3) Асоціації муніципалітетів можуть укласти угоди про співпрацю з асоціаціями муніципалітетів інших країн. Предметом співпраці може бути

лише та діяльність, яка є предметом діяльності асоціації муніципалітетів, що уклали угоду про співпрацю...»

Чехія уклала загальні двосторонні міждержавні угоди про добросусідські відносини з трьома з чотирьох сусідніх країн (крім Австрії). Транскордонне співробітництво координується на рівні державного управління міждержавними робочими групами та комісіями з питань транскордонного співробітництва (чесько-саксонська та чесько-баварська міждержавна робоча група, чесько-польська та чесько-словацька міждержавна комісія з питань транскордонного співробітництва). Організаційне забезпечення комісій та груп закріплено за Міністерством закордонних справ та Міністерством регіонального розвитку.

Крім «загальних» угод про добросусідство, Чехія також уклала двосторонні рамкові угоди про співпрацю у конкретному секторі спільного інтересу, наприклад про співробітництво у сфері екстреної медичної допомоги у прикордонних регіонах. З 1991 року за участю чеських суб'єктів було створено 13 єврорегіонів, які донині функціонують. Вони охоплюють увесь периметр чеського кордону з усіма чотирма сусідами.

Угорщина

Право на об'єднання органів місцевого та регіонального (в Угорщині: рівень округів) самоврядування – це право закріплене в Основному законі (пункт 32 (1), пункт k). Відповідно до нього, у тому, що стосується місцевих справ та в межах норм закону, всі органи місцевого самоврядування можуть:

- об'єднуватися з іншими органами місцевого самоврядування,
- створювати альянси для представництва їх інтересів,
- співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших країн та
- вступати до міжнародної організації муніципалітетів.

Правова основа для реалізації права на об'єднання також гарантується Основним законом, законодавством Європейського Співтовариства та міжнародним правом. Певні норми щодо участі в об'єднаннях детальніше викладені в MötV. (Закон №CLXXXIX від 2011 року про місцеве самоврядування в Угорщині). Згідно з пунктами 5 та 6 параграфу 42, рішення про участь у співробітництві належить до виключної компетенції

представницького органу місцевого самоврядування, це право не підлягає делегуванню. Відповідно до цих положень, представницький орган може приймати рішення з таких питань:

- створення та розпуск об'єднання місцевих муніципалітетів, вихід з об'єднання, внесення змін до статуту об'єднання, вступ до організацій з представництва інтересів та вихід із них;

- надання згоди на співпрацю з іноземним органами самоврядування, вступ до міжнародної організації муніципалітетів і вихід з неї.

Базуючись на вищезазначених нормах внутрішнього законодавства Угорщини, наступні положення забезпечують правове підґрунтя для участі органів місцевого самоврядування Угорщини у міжнародному співробітництві та співробітництві на рівні ЄС:

- а) нормативна база з питань співробітництва за міжнародним публічним правом (Мадридська конвенція; Договір про взаєморозуміння, співпрацю та добросусідство між Румунією та Угорською Республікою; Договір між Угорською Республікою та Словацькою Республікою про добросусідські відносини та дружнє співробітництво; Конвенція про дружбу та співробітництво, підписана Угорською Республікою та Республікою Хорватія; Договір про основи добросусідства та співробітництва між Угорською Республікою та Україною; Договір між Угорською Республікою та Республікою Словенія про дружбу та співпрацю);

- б) нормативна база з питань співробітництва в контексті права ЄС (Європейське об'єднання територіального співробітництва – ЄОТС).

Польща

Муніципалітети, повіти та воєводства отримали право на започаткування діяльності з транскордонного співробітництва після політичних реформ у 1990 році. Відповідно до статті 172(2) Конституції Республіки Польща: «Орган самоврядування має право вступати до міжнародних асоціацій місцевих та регіональних громад, а також співпрацювати з місцевими та регіональними громадами інших держав». На додаток до загального обсягу повноважень, що містяться в Конституції Республіки Польща, відповідні норми були внесені й до законодавчих актів.

Закордонне співробітництво воєводств регулюється Законом від 5 червня 1998 року про регіональне самоврядування. Його положення зобов'язують воєводства здійснювати таке співробітництво відповідно до внутрішнього законодавства, зовнішньої політики держави, її міжнародних зобов'язань і виключно в межах завдань та повноважень воєводств. Воєводство одночасно відповідає за економічний та територіальний розвиток на власній території, але також є базовим рівнем для залучення коштів з ЄС, включно з реалізацією транскордонних проектів. Закон про управління на рівні повітів надає повноваження раді повіту приймати рішення з питань «співпраці з місцевими громадами інших країн та вступу до міжнародних асоціацій місцевих громад». На відміну від муніципалітетів, повіти можуть здійснювати співпрацю лише на місцевому рівні, але не мають повноважень долучатися до регіональних форм співпраці. Закон про муніципальне самоврядування передбачає, що власним завданням муніципалітету є співпраця з місцевими та регіональними громадами інших країн, у той час як виключна компетенція муніципальної ради передбачає прийняття рішень про співпрацю з місцевими та регіональними громадами інших країн та вступ до міжнародних асоціацій місцевих і регіональних громад.

Транскордонна співпраця з польської сторони відбувається як на рівні місцевого, так і центрального уряду. Місцева влада на всіх рівнях реалізує проекти співпраці зі своїми транскордонними партнерами. Транскордонне співробітництво координується міжурядовими радами та комісіями. Вони є основним форумом транскордонного співробітництва та слугують сполучною ланкою між місцевою і регіональною владою та урядовими органами. Роль міжурядових органів полягає у стимулюванні співробітництва, створенні умов для його розвитку та забезпеченні його узгодженості із зовнішньою політикою Польщі. Робота комісій та міжурядових рад надає можливість формувати міжрегіональні відносини, в тому числі між органами місцевого самоврядування та аналогічними їм органами в інших державах. Діяльність рад і комісій реалізується завдяки роботі створених при них робочих груп/комітетів.

Засідання міжурядових органів завершуються підписанням спільних документів, які узагальнюють досягнуті органами результати та висвітлюють спільно виявлені проблеми. Пізніше такі документи розглядаються під час

міжурядових консультацій на найвищому рівні та формують основу для програми дій відповідних урядових і самоврядних установ обох країн.

Транскордонне співробітництво також розглядається як елемент дипломатії на рівнях державної та місцевої влади. У цьому сенсі транскордонне співробітництво розуміється як інструмент місцевого розвитку, що особливо важливо для прикордонних і периферійних регіонів. Водночас, воно є не лише інструментом місцевих та регіональних органів влади, але й інструментом зовнішньої політики держави.

Словаччина

Юридичні повноваження словацьких органів місцевої та регіональної влади щодо міжнародного та транскордонного співробітництва впливають з Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21.05.1980 р. (Мадридська конвенція), яка стала частиною національного законодавства після її ратифікації словацьким парламентом у травні 2000 року. Муніципалітети отримали право долучатися до міжнародної співпраці лише у 2001 році у відповідності до Закону №453/2001 Coll. від 02.10.2001 р. Завдяки внесеним змінам органи місцевої влади отримали право співпрацювати, в межах своїх повноважень, з територіальними та адміністративними одиницями або органами влади інших держав, що виконують функції місцевого самоврядування, включно з правом вступати до міжнародної асоціації територіальних одиниць або органів.

Ключовим законом, який визначає повноваження самоврядних регіонів Словаччини, в тому числі у галузі міжнародного та транскордонного співробітництва, є Закон №302/2001 Coll. про самоврядування вищих територіальних одиниць (самоврядних регіонів) від 04.07.2001 р. Відповідно до цього Закону самоврядний регіон може, в межах своїх адміністративних повноважень, співпрацювати з територіальними та адміністративними одиницями інших держав або з органами влади інших держав, що виконують функції регіонального управління. Самоврядний регіон має право стати членом міжнародної асоціації територіальних або регіональних одиниць. Однак міжнародне співробітництво може здійснюватися лише на підставі

письмової угоди про співпрацю, яка повинна містити назви та юридичні адреси сторін угоди, предмет угоди та її тривалість.

У 2008 році Національна рада Словацької Республіки схвалила Закон №90/2008 Coll. про Європейське об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС), який посилив парадипломатичні повноваження словацьких органів місцевої та регіональної влади, та створив нові правові можливості для співпраці з партнерами в рамках ЄС. Цим Законом Словаччина включила до свого національного законодавства Регламент ЄП та Ради No.1082/2006 про ЄОТС. У тому ж 2008 році словацьким Парламентом було прийнято інший закон, який розширив і більш точно визначив повноваження самоврядних регіонів та муніципалітетів, зокрема у сфері європейської політики, включно з їх участю у транскордонному співробітництві, що фінансується за кошти ЄС: Закон №528/2008 Coll. про допомогу та підтримку з фондів Європейського Співтовариства. Цей Закон відобразив досвід членства Словаччини в ЄС та зростаючу потребу, під тиском Європейської Комісії на національні органи влади, залучати органи місцевої та регіональної влади до управління європейськими структурними фондами у галузі регіонального розвитку та транскордонного співробітництва.

Україна

Законодавство України про транскордонне співробітництво включає міжнародні договори та угоди (багатосторонні та двосторонні), закони і підзаконні акти, що відображають дух *acquis* Ради Європи та ЄС. Україна уклала договори про міжнародне співробітництво з усіма сусідніми європейськими країнами – Болгарією (1992 р.), Угорщиною (1991 р.), Польщею (1992 р.), Румунією (1997 р.) та Словацькою Республікою (1993 р.). Їх норми передбачають також і розвиток транскордонного співробітництва між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Крім того, підписані й такі двосторонні угоди: Угода між Урядами України та Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво (1993 р.), Угода між Урядами України та Угорської Республіки про транскордонне співробітництво (1999 р.), Угода між Урядами України і Словацької Республіки про транскордонне співробітництво (2000 р.).

Закон України «Про транскордонне співробітництво» (2004 року зі змінами 2018 року) є основним у регулюванні транскордонного співробітництва та імплементує норми ратифікованої Україною Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадридської конвенції) з Протоколами до неї, а також він враховує відповідні положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Цей Закон і закони «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» встановлюють права та обов'язки органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в якості суб'єктів транскордонного співробітництва. Закон України «Про транскордонне співробітництво» визначає норми стосовно повноважень та відповідальності суб'єктів транскордонного співробітництва; організації транскордонного співробітництва; державної та фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва.

У процесі транскордонного співробітництва органи місцевого самоврядування і місцеві органи виконавчої влади України та інших європейських країн укладають угоди про співробітництво, засновані на міжнародних договорах та угодах. Прикладом такого процесу може бути діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади (сільських, селищних, міських, обласних та міських рад, обласних державних адміністрацій) Волинської області України, що межує з Польщею. Протягом попереднього десятиліття (2010-2020 рр.) сторони підписали не менше 45 двосторонніх угод про співпрацю, декларацій та меморандумів щодо європейської інтеграції, розвитку демократичних традицій, належного врядування, розвитку громадянського суспільства, транспортної інфраструктури, транспорту і торгівлі, промисловості, сільського господарства, науки, технологій, охорони культурної спадщини, освіти, охорони здоров'я, спорту, туризму, екології та раціонального використання природних ресурсів тощо. Деякі з цих угод реалізуються за фінансової підтримки ЄС, що надається через різні проекти(програми) в рамках операційних програм Європейської політики сусідства.

Органи місцевого самоврядування і місцеві органи виконавчої влади України та інших європейських країн відповідно до норм законодавства та їх спільних рішень можуть утворювати єврорегіони, об'єднання єврорегіонального співробітництва (ОЄС) та європейські об'єднання територіального

співробітництва (ЄОТС). Визначення єврорегіону, ОЄС та ЄОТС були внесені в Закон України «Про транскордонне співробітництво» лише в 2018 році. Чотири єврорегіони, в яких беруть участь органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади України, були створені вздовж зовнішніх кордонів ЄС: Міжрегіональна асоціація «Карпатський єврорегіон» (у 1993 р.), Транскордонне об'єднання Єврорегіон «Буг» (у 1995 р.), Єврорегіон «Нижній Дунай» (у 1998 р.), Єврорегіон «Верхній Прут» (у 2000 р.). Вони функціонують на основі угод між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та мають статус неурядових організацій. До нині жодного ОЄС не було створено за ініціативою чи участю українських органів місцевого самоврядування та/або місцевих органів виконавчої влади. Тільки одне ЄОТС – ЄОТС з обмеженою відповідальністю ТИСА - було створене угорськими та українськими органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади, яке функціонує на основі Угоди про його заснування та його Статуту, прийнятих і введених в дію у 2015 році. ЄОТС ТИСА зареєстроване в Угорщині, його діяльність регулюється угорським законодавством.