

УДК 332.1:339.137:339.9

*I. Р. Тимечко,  
к. е. н., с. н. с., докторант,  
ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І.Долішнього НАН України»*

## **ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

*I. Tymechko,  
PhD, candidate of economic sciences, senior scientific researcher,  
SI «The Institute of Regional Research Named after M. I. Dolishniy of the NAS of Ukraine»*

### **TERRITORIAL COMMUNITY AS CROSS-BORDER COOPERATION ENTITY**

*В статті визначено територіальну громаду як суб'єкт транскордонного співробітництва. Виокремлено основні форми транскордонного співробітництва. Розглянуто особливості розвитку єврорегіонів України як організаційної форми транскордонного співробітництва. Виявлено недоліки посилення інституційної спроможності територіальних громад як суб'єктів транскордонного співробітництва.*

*The paper defines territorial community as the entity of cross-border cooperation. Major forms of cross-border cooperation are outlined. Peculiarities of Ukrainian Euroregions' development as cross-border cooperation organization form are examined. The shortcomings of institutional capacity strengthening of territorial communities as cross-border cooperation entities are found.*

**Ключові слова:** *територіальна громада, транскордонне співробітництво, суб'єкт транскордонного співробітництва, єврорегіон, угода про транскордонне співробітництво.*

**Key words:** *territorial community, cross-border cooperation, cross-border cooperation entity, Euroregion, cross-border cooperation agreement.*

**Постановка проблеми.** В 1993 році Україна приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [1], беручи до уваги, що Рада Європи прагне забезпечити участь територіальних громад в досягненні більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу [2]. Для досягнення вище зазначеної мети важливе значення може мати співробітництво між прикордонними територіальними громадами враховуючи набутий досвід, який свідчить про те, що співробітництво в Європі сприяє, зокрема, благоустрою та розвитку прикордонних регіонів.

**Аналіз останніх досліджень.** Питаннями розвитку транскордонного співробітництва займаються багато вчених різних країн. Серед вітчизняних вчених найбільший вклад внесли професори Мікула Н., Борщевський В., Будкін В., Мальський М., Михасюк І., Мілашовська О., Мітряєва С., Мокій А., Писаренко С., Чужиков В.. Разом з тим, не в повній мірі досліджено територіальну громаду як суб'єкт транскордонного співробітництва.

**Метою статті є** обґрунтування територіальної громади як суб'єкта транскордонного співробітництва.

**Виклад основного матеріалу.** Транскордонне співробітництво означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей [3].

Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством. "Територіальні общини або власті" означає общини, тобто

територіальні громади, власті або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави.

В 2004 році прийнято Закон України «Про транскордонне співробітництво» [4], що визначає правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва. Метою транскордонного співробітництва є розвиток соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва на основі таких принципів: повага до державного суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів держав; урахування під час укладення угод про транскордонне співробітництво повноважень суб'єктів та прав учасників транскордонного співробітництва; узгоджене усунення політичних, економічних, правових, адміністративних та інших перешкод для взаємної співпраці.

Згідно з цим Законом України територіальні громади є основними суб'єктами транскордонного співробітництва. Суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України: укладають угоди про транскордонне співробітництво і забезпечують їх виконання; забезпечують виконання зобов'язань України за міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво; беруть участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм); приймають рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань; вносять пропозиції щодо запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон; вносять у разі потреби у встановленому порядку пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства з питань транскордонного співробітництва.

Відповідно до Закону України "Про транскордонне співробітництво" транскордонне співробітництво може здійснюватися [4]: в межах створеного єврорегіону; шляхом укладення угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах; шляхом встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва.

Тобто, найпростішою формою ТКС є прямі, безпосередні контакти суб'єктів та учасників, які при більш довгострокових планах і певних спільних завдань чи проектів можуть укласти угоди; а при необхідності реалізації спільних стратегій соціально-економічного та екологічного розвитку транскордонного регіону – створювати координуючі структури – орган транскордонного співробітництва.

Єврорегіони становлять одну з організаційних форм транскордонного співробітництва, де у межах своєї компетенції та за згодою центральних державних органів – на базі спеціальних розширених повноважень на міжнародне співробітництво – місцеві органи влади прикордонних областей мають можливість розробляти спеціальні комплексні програми економічної, культурної та гуманітарної взаємодії, реалізувати конкретні транскордонні економічні проекти, вирішувати проблеми зайнятості, інфраструктури, екології [5].

В Європейському Союзі практика функціонування єврорегіонів показала свою ефективність у справі ліквідації бар'єрів для вільного руху людей, товарів, послуг, капіталів.

На єврорегіон покладаються такі завдання: організація та координація дій, що сприяють співробітництву між членами єврорегіону в галузях економіки, науки, екології, культури та освіти; надання допомоги у розробці конкретних проектів транскордонного співробітництва, що становлять взаємний інтерес; сприяння розвитку добросусідських відносин між країнами-членами єврорегіону; визначення потенційних галузей багатостороннього співробітництва; виконання функцій сполучної ланки та сприяння співробітництву членів єврорегіону з міжнародними організаціями, установами та агентствами.

Основною ідеєю єврорегіонів є їхня функція як організаційної платформи для добровільної співпраці міст, громад та інституцій в прикордонному просторі держав. Ця ідея ще не повністю реалізується в Україні, тобто кількість членів, представлених у єврорегіонах за участю областей України значно відрізняється від інших єврорегіонів. Це свідчить про невисоку активність територіальних органів влади нижніх рівнів управління у транскордонній співпраці, і це має стати основним напрямом регіональної політики транскордонного співробітництва України.

Вже сам генезис єврорегіонів, які формувались на основі об'єднання крупних регіонів (з українського боку – областей, а не районів чи сільських громад), ніс у собі першопричину їхньої майбутньої неефективності: великі територіальні об'єднання не є достатньо простими в управлінні та не підвладні своєчасній реструктуризації в умовах стрімких змін глобального геополітичного середовища. Так, після розширення ЄС у 2004 році, єврорегіони за участю України, які і до цього були мало ефективними, цілковито перестали відігравати ту роль, яка відводилась їм в інтеграційних процесах на сході континенту. Адже одна справа – виконувати завдання, пов'язані з вирішенням проблем депресивних прикордонних регіонів на постсоціалістичному просторі в умовах переходу до ринкових умов господарювання, а зовсім інша – виконувати роль "транскордонного моста між Євросоюзом та сусідніми із ним державами.

Як наслідок, у своєму нинішньому вигляді ті єврорегіони, до яких входять українські області, є цілком анахронічним утворенням, яке потребує кардинальної реорганізації.

На кордонах України та сусідніх з нею держав функціонують наступні єврорегіони [6]: «Буг» (Україна, Польща, Білорусь), «Карпатський єврорегіон» (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія), «Верхній Прут» (Україна, Молдова, Румунія), «Дніпро» (Україна, Росія, Білорусь), «Слобожанщина» (Україна, Росія), «Ярославна» (Україна, Росія), «Донбас» (Україна, Росія), «Чорне море» (Болгарія, Вірменія, Греція, Грузія, Молдова, Росія, Румунія, Туреччина та Україна), «Дністер» (Україна, Молдова).

8 - 9 жовтня 2017 року Генеральний секретар Асоціації європейських прикордонних регіонів взяв участь у семінарі в Івано-Франківську (Україна) з метою розробки Стратегії Карпатського єврорегіону в рамках проекту ENPI-CBC. Проект стратегії цього єврорегіону, підготовлений регіональними владами Угорщини,

Польщі, Румунії, Словаччини та України, був підготований протягом останнього року, і це амбітні заходи, спрямовані на відновлення імпульсу цієї структури з метою сприяння розумному розвитку за величезну територію всередині та за межами ЄС. Стратегія та дорожня карта її імплементації будуть представлені у серії остаточних зустрічей, які відбудуться в грудні наступного року в Ужгороді (Україна) та Нідерхія (Угорщина).

Асоціація європейських прикордонних регіонів почала діяльність у вересні 1971 року [6]. Наприкінці 70-х років Асоціація європейських прикордонних регіонів брала активну участь у розробці Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. У 1981 році було розроблено Європейську хартію прикордонних та прикордонних регіонів.

Асоціація європейських прикордонних регіонів діє від імені транскордонних регіонів з метою [6]: висвітлення їх особливих проблем, можливостей, відповідальності та діяльності; представлення своїх спільних інтересів перед національними та міжнародними інституціями; ініціювання, підтримки та координування співробітництва між регіонами по всій Європі; сприяння обміну досвідом та інформацією з метою виявлення та координації спільних інтересів у різноманітному діапазоні транскордонних проблем, можливостей та пропонування можливих рішень.

Для територіальних громад як суб'єктів транскордонного співробітництва важлива державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва. Основними принципами державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва є [4]: об'єктивність, відкритість та економічна обґрунтованість відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва для надання державної підтримки; концентрація фінансових ресурсів на пріоритетних та найбільш обґрунтованих проектах (програмах) з метою досягнення максимального ефекту їх реалізації; забезпечення умов для використання організаційних, фінансових, інституційних можливостей суб'єктів і учасників транскордонного співробітництва України у розробленні та здійсненні заходів щодо реалізації проектів (програм) транскордонного співробітництва; недопущення використання цільової державної підтримки для фінансування поточних потреб соціально-економічного розвитку регіонів.

Державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва передбачає: визначення пріоритетних напрямів державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва; відбір проектів (програм) транскордонного співробітництва, які потребують державної підтримки; розроблення та виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва; надання правової, організаційної, методичної, інформаційної допомоги та підтримки суб'єктам і учасникам транскордонного співробітництва України.

Суб'єкти транскордонного співробітництва України: організовують та координують роботу з підготовки та реалізації проектів (програм) транскордонного співробітництва; беруть участь у розробленні спільних проектів (програм) та координують їх реалізацію; розробляють або беруть участь у розробці державних програм розвитку транскордонного співробітництва; забезпечують у межах своєї компетенції виділення в установленому порядку з місцевих бюджетів коштів на розвиток транскордонного співробітництва.

Державна фінансова підтримка може надаватися проектам (програмам) транскордонного співробітництва, які мають достатню аргументацію щодо ефективного розв'язання актуальних проблем і були відібрані на конкурсній основі за цілями, пріоритетами, необхідними ресурсами та тривалістю їх реалізації згідно з порядком, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Державні програми розвитку транскордонного співробітництва розробляються суб'єктами транскордонного співробітництва України, погоджуються із 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.

В Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва 2016-2020 роки [7] зазначено, що сьогодні транскордонне співробітництво здійснюється як на міждержавному рівні, так і на рівні територіальних громад, їх представницьких органів, місцевих органів виконавчої влади. Таке співробітництво сприяє соціальній та економічній конвергенції прикордонних регіонів та створенню нових можливостей для їх розвитку, в тому числі розвитку економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин, обміну досвідом.

Існує ряд інших факторів та організаційно-правових недоліків, що негативно впливають та стримують розвиток транскордонного співробітництва, зокрема: низький рівень розвитку прикордонної транспортної інфраструктури, зокрема автомобільних доріг до пунктів пропуску через державний кордон, мостів та поромних переправ; повільні темпи впровадження сучасних методів контролю в пунктах пропуску через державний кордон; законодавчі та інституційні обмеження щодо розвитку малого та середнього бізнесу у прикордонних регіонах України; відсутність спільної з іншими державами системи попередження про стихійні лиха та захисту від надзвичайних ситуацій, а також раціонального використання природних ресурсів; низький рівень використання туристичного потенціалу прикордонних регіонів та культурної спадщини; декларативний характер спільних пріоритетів міждержавного співробітництва, недосконалий механізм спільного планування та обмежені інструменти реалізації спільних із сусідніми державами проектів транскордонного співробітництва; відмінність правил та процедур підготовки та фінансування проектів транскордонного співробітництва; низька активність учасників транскордонного співробітництва на рівні районів та територіальних громад; нерівний доступ українських учасників до фінансових ресурсів у рамках реалізації спільних з державами - членами ЄС програм прикордонного співробітництва та Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону; недостатній обсяг донорської підтримки проектів транскордонного співробітництва у

східних та центральних регіонах України, що створює нерівні умови та призводить до низького рівня обізнаності щодо розвитку транскордонного співробітництва.

В Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2016—2020 роки [7] 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 міжмуниципального співробітництва та зв'язків малих і середніх міст прикордонних регіонів України з іншими суб'єктами транскордонного співробітництва шляхом виконання наступних 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 рамках наявних євро регіонів та міждержавних комісій з питань транскордонного співробітництва.

Перш за все, 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, політичних відносин, що посилює ризик їх інституційної неспроможності.

**Висновок.** 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) [8]. В 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 й 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 [9]. Водночас 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.

Виходячи з вище зазначеного, 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, політичних відносин, що посилює ризик їх інституційної неспроможності.

#### **Список літератури.**

1. Постанова Верховної ради «Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» [Електронний ресурс] // Верховна Рада. – 2004. -- Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3384-12>
2. Статут Ради Європи [Електронний ресурс] – Лондон. - 5 травня 1949. - Режим доступу до ресурсу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001).
3. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Електронний ресурс] – Мадрид. - 21 травня 1980. - Режим доступу до ресурсу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_106).
4. Закон України «Про транскордонне співробітництво» [Електронний ресурс] // Верховна Рада. -2004. - Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.
5. Мікула Н. Євро регіони: досвід та перспективи. / Н. Мікула.– Львів: ІРД НАН України, 2003. – 222 с.
6. Association of European Border Regions [Електронний ресурс]. - Режим доступу до ресурсу: [http://www.aebr.eu/en/members/list\\_of\\_members.php&usg=ALkJrhiL3e1H4VMCt2dUVFCFTbn7CrY7Iw](http://www.aebr.eu/en/members/list_of_members.php&usg=ALkJrhiL3e1H4VMCt2dUVFCFTbn7CrY7Iw)
7. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки. – Київ, 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF>
8. Мокій А.І. Напрями забезпечення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України/ А.І. Мокій, О.І. Дацко. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ter\\_gromadu-0ba09.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ter_gromadu-0ba09.pdf)
9. Гурняк І. Л. Додана вартість як базис економічного розвитку територіальних громад / І. Л. Гурняк, О. І. Дацко, О. І. Яремчук // Регіональна економіка. - 2015. - № 1. - С. 37-47.

#### **References.**

1. Supreme Council of Ukraine. (2004). On the accession of Ukraine to the European Framework Convention on cross-border cooperation between territorial communities or authorities, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3384-12>. (Accessed 19 October 2014).
2. Statute of the Council of Europe. (1949), available at: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001) (Accessed 27 October 2014).
3. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. 1080, available at: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_106) (Accessed 27 October 2014).
4. Supreme Council of Ukraine. (2004). On cross-border cooperation. Law of Ukraine, adopted on 2004, June 24, № 1861-IV, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>. (Accessed 27 October 2014).
5. Mikula N. Euroregions: experience and perspectives (2003), Lviv, IRR NAS, Ukraine.

6. Association of European Border Regions, available at: [http://www.aebr.eu/en/members/list\\_of\\_members.php&usg=ALkJrhiL3e1H4VMCt2dUVFCFTbn7CrY7Iw](http://www.aebr.eu/en/members/list_of_members.php&usg=ALkJrhiL3e1H4VMCt2dUVFCFTbn7CrY7Iw) (Accessed 27 October 2017).

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). State program of cross-border cooperation for the 2016-2020 years. Law of Ukraine, adopted on 2016, August 23, № 554, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF> (Accessed 27 September 2016).

8. Mokiy, A.I., Datsko, O.I. (2015). Directions security of local communities in the process of reform of the administrative-territorial structure of Ukraine, available at: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ter\\_gromadu-0ba09.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ter_gromadu-0ba09.pdf) (Accessed 27 September 2016).

9. Hurnyak, I. L., Datsko, O. I., Yaremchuk, O. I. (2015). Added value as a basis of economic development of local communities, *Regional Economy*, 1, pp. 37-47.

*Стаття надійшла до редакції 18.04.2018 р.*