

**Щотижнева аналітична записка №24
стосовно змін законодавства у сфері економіки і фінансів,
які мають вплив на імплементацію Україною acquis ЄС,
за період з 24 липня до 30 липня 2023 року**

За період з 24 липня 2023 року до 30 липня 2023 року:

- ✓ Президентом України ухвалено 19 документів, з них **18 указів та 1 розпорядження**;
- ✓ Кабінет Міністрів України ухвалив 23 нормативно-правових актів (НПА), з них **16 постанов та 7 розпоряджень**;
- ✓ Правління Національного Банку України ухвалило **1 постанову**;
- ✓ у Верховній Раді України зареєстровано 50 ініціативи, з них **21 законопроект та 29 проєктів постанов**. Президентом України внесено на розгляд ВРУ **3 законопроекти**, Кабінетом Міністрів України ініційовано **1 законопроект та 1 проєкт постанови**, народними депутатами України ініційовано **17 законопроектів та 28 проєктів постанов**.

Верховна Рада України **26, 27 та 28 липня 2023 року** провела пленарне засідання, на якому ухвалила:

- ✓ Прийнято в цілому постанов – 5;
- ✓ Прийнято в цілому законів – 12;
- ✓ Прийнято за основу законів – 4.

**Перелік законодавчих актів, що були ухвалені за період
з 24 липня до 30 липня 2023 року із зазначенням,
які acquis ЄС імплементуються такими законодавчими актами**

Проект №9311-1-д Закону України “Про оптимізацію структури власності оператора від 28.06.2023 газотранспортної системи України”. Ухвалено Верховною Радою України **28 липня 2023 року**; прийнято в цілому.

Закон забезпечує виконання Україною міжнародних зобов’язань:
Меморандуму про взаєморозуміння укладеного між Україною та Європейським Союзом та Меморандуму про економічну та фінансову політику від 24 березня 2023 року, укладеного між Україною та Міжнародним валютним фондом

Проект №9467 Закону України “Про внесення змін до пункту 32 підрозділу 2 розділу XX “Перехідні положення” Податкового кодексу України щодо особливостей ввезення на митну територію України товарів для потреб безпеки і оборони” від 07.07.2023. Ухвалено Верховною Радою України **28 липня 2023 року**; прийнято в цілому.

Предмет правового регулювання законопроекту охоплюється положеннями Глави 4 «Оподаткування» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» та Додатку XXVIII Угоди про асоціацію, згідно з якими Україна зобов’язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС щодо застосування Директиви Ради ЄС № 2006/112/ЄС від 28.11.2006 року про спільну систему податку на додану вартість протягом 5 років з дати набрання чинності цією Угодою, за винятком статей 5-8, 20, 33, 40-42, 79, 100-101, 123-130, 140-142, 145, 146 (1«В»), 147, 155, 164-166, 170-171, 175, 203, 205, 209, 210, 212, 219, 238-240, 245, 254, 258, 274-280, 293-294, 370-395,

396-400, 402-410, 411-413 (положення, що застосовуються до держав-членів ЄС); статей 281-294, 295-305, 306-325, 326-332, 333-343, 348-349, 358-369 (щодо спеціальних податкових режимів).

У Висновку Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу зазначено, що **положення проекту закону не відповідають не відповідають acquis ЄС, зокрема Директиві 2006/112, водночас можуть бути застосовані з метою досягнення цілей, передбачених статтями 472 «Заходи, пов'язані з суттєвими інтересами безпеки» та 143 «Винятки, пов'язані із безпекою» Угоди про асоціацію**, в яких передбачається, що жодне з положень цієї Угоди не можна тлумачити як таке, що не дозволяє будь-якій Стороні вживати будь-які заходи, які вживаються під час війни та ніщо в цій Угоді не перешкоджає Стороні вживати будь-яких заходів, які вона вважає необхідними для забезпечення власної безпеки, у випадку серйозних внутрішніх безпорядків, які порушують закон і громадський порядок, під час війни або серйозного міжнародного напруження, яке є загрозою війни, або для виконання взятих на себе зобов'язань з підтримання миру та міжнародної безпеки.

Проект №9468 Закону України “**Про внесення змін до Митного кодексу України щодо особливостей ввезення на митну територію України товарів для потреб безпеки і оборони**” від 07.07.2023. Ухвалено Верховною Радою України **28 липня 2023 року**: прийнято в цілому.

Предмет правового регулювання законопроекту охоплюється положеннями **Глави 4 Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» та Додатку XV «Наближення митного законодавства» Угоди про асоціацію**, згідно з якими Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС щодо застосування про створення спільної системи звільнення від мита Розділів I та II

Регламенту Ради (ЄС) № 1186/2009 від 16.11.2009 року про заснування режиму Співтовариства щодо звільнення від сплати мита не пізніше трьох років з дати набрання чинності цією Угодою та встановлює випадки, у яких, у зв'язку з певними обставинами, надається звільнення від ввізних мит, вивізних мит та заходів, якщо товари випускаються у вільний обіг або вивозяться з митної території.

У Висновку Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу зазначено, що **положення проекту закону не відповідають не відповідають acquis ЄС, зокрема Регламенту 1186/2009, водночас можуть бути застосовані з метою досягнення цілей, передбачених статтями 472 «Заходи, пов'язані з суттєвими інтересами безпеки» та 143 «Винятки, пов'язані із безпекою» Угоди про асоціацію**, в яких передбачається, що жодне з положень цієї Угоди не можна тлумачити як таке, що не дозволяє будь-якій Стороні вживати будь-які заходи, які вживаються під час війни та ніщо в цій Угоді не перешкоджає Стороні вживати будь-яких заходів, які вона вважає необхідними для забезпечення власної безпеки, у випадку серйозних внутрішніх безпорядків, які порушують закон і громадський порядок, під час війни або серйозного міжнародного напруження, яке є загрозою війни, або для виконання взятих на себе зобов'язань з підтримання миру та міжнародної безпеки.

Проект №2390 Закону України “**Про внесення змін до Кодексу України з процедур банкрутства (щодо заходів, спрямованих на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії)**” від 06.11.2019.

Закон має забезпечувати виконання **статей 337, 338 Глави 1 “Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику” Розділу V “Економічне та галузеве співробітництво”, додатку XXVII Угоди про Асоціацію** щодо здійснення остаточного переходу до конкурентної моделі ринку електричної енергії та створить умови для забезпечення сталих розрахунків на новому ринку електричної енергії та відповідність положень таким актам

законодавства Енергетичного Співтовариства у сфері енергетики, зокрема:

Директиви 2009/72/ЄС від 13 липня 2009 року про спільні правила внутрішнього ринку електричної енергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС,
Регламенту (ЄС) 714/2009 від 13 липня 2009 року про умови доступу до мережі трансграничного обміну електроенергією та скасування Регламенту (ЄС) 1228/2003,
Директиви 2005/89/ЄС від 18 січня 2006 року про заходи для забезпечення безпеки інвестування до системи електропостачання та інфраструктури.

Проект №9402 Закону України “Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законів України щодо уніфікації до європейських та північноатлантичних стандартів процедур декларування військової техніки та інших товарів” від 19.06.2023. Ухвалено Верховною Радою України 28 липня 2023 року: прийнято за основу із доопрацюванням положень відповідно до ч.1 ст.116.

Забезпечує виконання статті 84 “Наближення законодавства у митній сфері” Глави 5 “Митні питання та сприяння торгівлі” розділу IV «Торгівля і питання, пов’язані з торгівлею», додатку XV Угоди про Асоціацію та передбачає імплементацію у законодавство України положень таких актів законодавства Європейського Союзу:

Митний кодекс Союзу (Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 від 09.10.2013 про встановлення Митного кодексу Союзу);

Імплементаційний регламент Комісії (ЄС) 2015/2447 від 24.11.2015 щодо детальних правил імплементації певних положень Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 про встановлення Митного кодексу Союзу; Делегований регламент Комісії (ЄС) № 2015/2446 від 28.07.2015 на доповнення Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 стосовно детальних правил щодо певних положень Митного кодексу Союзу, а також деяких положень Угоди між сторонами Північноатлантичного договору стосовно статусу їх збройних сил, підписана у Лондоні 19 червня 1951 року.

Проект №8222 Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад” від 23.11.2022.

Ухвалено Верховною Радою України 28 липня 2023 року: прийнято за основу із продовженням строку підготовки. Правовідносини, що належать до сфери правового регулювання проекту Закону, охоплюються взятими на себе Україною зобов’язаннями у сфері європейської інтеграції у рамках: Розділу II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» Угоди про асоціацію.

Законопроект «розроблено у відповідності до рекомендацій звіту **OECD/SIGMA** за результатами оцінки стану державного управління», **Додаткової Угоди № 2** між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу, про внесення змін до Угоди про фінансування програми «Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні» (ENI/2016/039-569).

Проект №7331 Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов провадження господарської діяльності в період воєнного (надзвичайного) стану в Україні” від 29.04.2022. Ухвалено Верховною Радою України 28 липня 2023 року: прийнято за основу.

Правовідносини, що належать до сфери правового регулювання проекту Закону, охоплюються

взятимися на себе Україною зобов'язаннями у сфері європейської інтеграції, та визначені в Статтях 85, 103, 105 Глави 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію, з врахуванням положення статті 472 Угоди про асоціацію, в якій зазначено, що ніщо в цій Угоді не перешкоджає Стороні вживати будь-яких заходів, які вона вважає необхідними для забезпечення власної безпеки, у випадку серйозних внутрішніх безпорядків, які порушують закон і громадський порядок, під час війни або серйозного міжнародного напруження, яке становить загрозу війни, або для виконання взятих на себе зобов'язань з підтримання миру та міжнародної безпеки.

Проект №9450/П Постанови про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві від 26.07.2023.

Проект внесений народними депутатами України - членами Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування з пропозицією прийняти за основу проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві (реєстр. № 9450), поданий народним депутатом України О.Аліксійчуком та іншими народними депутатами України. Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування доопрацювати зазначений законопроект та внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні.

Проект №9450 Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві” від 03.07.2023.

Проект Закону за предметом правового регулювання охоплюється рамковими положеннями: **преамбули Угоди про асоціацію**, якою передбачено зобов'язання Сторін підтримувати транскордонне та регіональне співробітництво, **статей 446, 447, 448 Глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію** з метою імплементації положень законодавчих актів права ЄС:

Регламенту (ЄС) № 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 р. про Європейські об'єднання (угруповання) територіального співробітництва;

Регламенту (ЄС) № 1302/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 р. яким доповнено Регламент (ЄС) № 1082/2006 про Європейські об'єднання (угруповання) територіального співробітництва, стосовно уточнення, спрощення та удосконалення в частині заснування та функціонування таких об'єднань (угруповань), положеннями;

Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р.

Додаткового протоколу до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 9 листопада 1995 р.

Протоколу № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва від 5 травня 1998 р.

Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС).

Детальний аналіз впливу проекту Постанови про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві

26 липня 2023 року відповідно до рішення Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 19 липня 2023 року (протокол № 122) було внесено Проект Постанови про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві, який був зареєстрований за №9450/П.

Проект №9450/П Постанови про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві від 26.07.2023

Проект внесений народними депутатами України - членами Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування з пропозицією прийняти за основу проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві (реєстр. № 9450), поданий народним депутатом України О.Аліксійчуком та іншими народними депутатами України. Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням пропозицій і поправок суб'єктів права законодавчої ініціативи, пропозицій, висловлених у висновку Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 20 липня 2023 року відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України, та внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні.

Проект Закону України №9450 від 03.07.2023 “Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві”

Проект Закону за предметом правового регулювання охоплюється рамковими положеннями: **преамбули Угоди про асоціацію**, якою передбачено зобов'язання Сторін підтримувати транскордонне та регіональне співробітництво, **статей 446, 447, 448 Глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію** з метою імплементацій положень законодавчих актів права ЄС:

Регламенту (ЄС) № 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 р. про Європейські об'єднання (угруповання) територіального співробітництва;

Регламенту (ЄС) № 1302/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 р. яким доповнено Регламент (ЄС) № 1082/2006 про Європейські об'єднання (угруповання) територіального співробітництва, стосовно уточнення, спрощення та удосконалення в частині заснування та функціонування таких об'єднань (угруповань), положеннями

Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р.

Додаткового протоколу до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 9 листопада 1995 р.

Протоколу № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво

між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва від 5 травня 1998 р.

Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС).

Метою прийняття проекту Закону, як зазначено у пояснювальній записці до нього, є створення умов ефективного вирішення завдань місцевого та регіонального розвитку суб'єктів міжтериторіального і транскордонного співробітництва, якими є територіальні громади, їх представницькі органи та їх об'єднання, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України та угодами про міжтериторіальне або транскордонне співробітництво та учасників транскордонного співробітництва, якими є **юридичні та фізичні особи, фізичні особи - підприємці, асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, громадські об'єднання, громадські організації та інші особи**, що беруть участь у міжтериторіальному і транскордонному співробітництві в межах своїх інтересів та прав, визначених цим Законом.

Ініціатором запропоновано:

- удосконалення термінології та механізмів розвитку міжтериторіального та транскордонного співробітництва;
- запровадження положення щодо розробки регіональних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- узгодження державних та регіональних стратегічних пріоритетів у сфері транскордонного співробітництва;
- розширення повноважень центральних органів виконавчої влади та суб'єктів транскордонного співробітництва у сфері транскордонного співробітництва.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку висловило низку зауважень до його положень. Так, управління звертає увагу на те, що Конституція України не наділяє парламентські комітети самостійними контрольними повноваженнями або повноваженнями з координації, зазначається, що вони можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру. Тому, *комітет Верховної Ради України не може бути залучений як окремий суб'єкт до здійснення загальної координації транскордонного співробітництва.*

Слід також погодитися із коментарями Головного науково-експертного управління, зокрема щодо того, що проектом поняття «транскордонне співробітництво» визначається як *«спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних та інших відносин між суб'єктами і учасниками таких відносин України і відповідними суб'єктами і учасниками таких відносин інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством та міжнародними договорами».*

Під час обговорення законопроекту народні депутати України - члени Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування відзначили, що запропоновані законопроектом положення стосовно синхронізації пріоритетів та заходів **Державної програми розвитку транскордонного співробітництва** з цілям **Державної стратегії регіонального розвитку**, визначення повноважень центрального органу виконавчої влади щодо моніторингу та координації діяльності у сфері транскордонного співробітництва у взаємодії з Комітетами Верховної Ради України до предмету відання яких належать питання регіональної політики та транскордонного співробітництва,

врегулювання питань державної фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва є важливим підґрунтям у напрямку створення умов для міжнародного муніципального партнерства та регіонального співробітництва, а також надають органам місцевого самоврядування додаткові можливості залучення європейської допомоги, у тому числі для післявоєнного відновлення та відбудови регіонів і територій.

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу у своєму висновку зазначив, що Проект Закону за предметом правового регулювання охоплюється рамковими положеннями: **преамбули Угоди** про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), якою передбачено зобов'язання Сторін **підтримувати транскордонне та регіональне співробітництво**; **Глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію.**

Законодавчими актами права ЄС у сфері дії проекту акта є:

- Регламент (ЄС) № 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 р. про Європейські об'єднання (угруповання) територіального співробітництва (ЄУТС);
- Регламент (ЄС) № 1302/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 р., яким доповнено Регламент (ЄС) № 1082/2006 про Європейські об'єднання (угруповання) територіального співробітництва, стосовно уточнення, спрощення та удосконалення в частині заснування та функціонування таких об'єднань (угруповань).

Законопроект охоплюється також положеннями:

- Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р.;
- Додаткового протоколу до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 9 листопада 1995 р.;
- Протоколу № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва від 5 травня 1998 р.;
- Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва (ОЕС) від 16 листопада 2009 року.

Євро регіональний рух спрямований на покращення вже існуючих механізмів взаємодії між окремими адміністративно-територіальними одиницями і національними спільнотами, а також на ліквідацію існуючих бар'єрів в торговельно-економічній і у всіх інших, пов'язаних з нею сферах. Положення, які містяться у проекті Закону, щодо розширення повноважень суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва та **врегулювання питань фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва**, зокрема, створення умов ефективного вирішення завдань місцевого та регіонального розвитку суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва **частково корелюються із положеннями законодавства ЄС, а не суперечать меті (цілям) та принципам Угоди** про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони та охоплюється положеннями **Преамбули Угоди та статей 446, 447, 448 Глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Угоди про Асоціацію.** Водночас варто зауважити, що у 106-ій Мадридській Конвенції загальних принципів транскордонного Співробітництва транскордонне співробітництво визначається як *"...будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, що знаходяться під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, а також укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей"*.

Удосконалення понятійно-категорійного апарату відбулося із застосуванням терміну «**міжтериторіальне співробітництво**», яке було введено Протоколом №2 до Рамкової конвенції (1998). Таке співробітництво означало будь-яку взаємоузгоджену діяльність, спрямовану на започаткування відносин між територіальними общинами та властями двох або більше договірних сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми органами влади, включаючи укладання між територіальними общинами та органами влади інших держав угод про співробітництво.

У наукових та експертних колах **визначаються деякі розбіжності у трактуванні ст. 1 Додаткового протоколу** до Європейської рамкової конвенції, з читання якої можна припустити про не обов'язковість наявності кордону для транскордонного співробітництва. Водночас, у преамбулі до Протоколу № 2 до цієї ж Конвенції зазначається, що **транскордонне співробітництво** здійснюється між органами влади сусідніх територій, а між іноземними органами влади, які не є сусідами – здійснюється **міжтериторіальна співпраця**.

У дослідницьких публікаціях європейських інституцій можна також зустріти визначення «**транскордонного співробітництва**» (**cross-border cooperation**) як дво-, три- або багатосторонньої співпраці між місцевими та регіональними органами влади, що здійснюється у географічно суміжних територіях. Не виключенням є і території, відокремлені морем.

«**Міжтериторіальне співробітництво**» (**inter-territorial cooperation**) - це дво-, три-, або багатостороннє співробітництво між місцевими та регіональними органами влади, що здійснюється між несуміжними територіями. Більш ширшою категорією є «**транснаціональне співробітництво**» (**transnational cooperation**), яке варто розглядати у просторовому вимірі співпраці між національними, регіональними і місцевими органами влади щодо реалізації транснаціональних програм та проектів.

Одним з видів транскордонного співробітництва визначається «*міжтериторіальне співробітництво – спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми державами, які здійснюється сільською, селищною, міською радою в Україні з відповідними суб'єктами таких відносин інших держав у межах компетенції, визначеної національним законодавством та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України*» (абз. 3 ч. 1 ст. 1 Закону у редакції проекту).

«*Сільські, селищні, міські ради в Україні здійснюють таке співробітництво у тому числі із відповідними суб'єктами іноземних держав, які не є сусідніми, але мають спільні інтереси. Таке співробітництво може здійснюватися не тільки в рамках транскордонного співробітництва, але й на двосторонньому рівні шляхом укладання угод про міжтериторіальне співробітництво, у порядку, встановленому статтею 8 цього Закону*» (абз. 3 ч. 4 ст. 5 Закону у редакції проекту).

Таким чином, **пропонований підхід є відмінним від існуючого**, який обмежує межі транскордонного співробітництва відносинами сусідніх держав (за чинною нормою – «транскордонне співробітництво – спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних і інших відносин між суб'єктами і учасниками таких відносин в Україні і відповідними суб'єктами і учасниками таких відносин із сусідніх держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством») (абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво») **однак, відповідно, термінологічно узгоджується з підходом, що міститься у Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва**, відповідно до якої «*«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 ...» (п. 1 ст. 2).

Що стосується інших держав, про які йдеться у новому визначенні поняття «транскордонне співробітництво», то, зокрема, ст. 3а «Приєднання членів із третіх країн або заморських країн чи територій (ЗКТ)» Регламенту (ЄС) No 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року про **Європейські угруповання територіального співробітництва (ЄУТС)**, передбачено, що таке угруповання «*може складатися з членів, розташованих на території, принаймні, двох держав-членів та однієї чи кількох третіх країн, які сусідять принаймні з однією з цих держав-членів, включаючи її найвіддаленіші регіони, коли ці держави-члени та треті країни спільно здійснюють заходи територіального співробітництва або реалізують програми, які підтримуються Союзом.*

Для цілей цього Регламенту третя країна або ЗКТ вважається сусідньою державою-членом, включаючи її найвіддаленіші регіони, де третя країна або ЗКТ і ця держава-член мають спільний сухопутний кордон або коли обидві треті країни або ЗКТ і держава-член мають право в рамках спільної морської транскордонної або транснаціональної програми в рамках цілі європейського територіального співробітництва, або мають право в рамках іншої транскордонної, морської або морської програми співробітництва, в тому числі, якщо вони розділені міжнародними водами (п. 1).

ЄУТС може складатися з членів, розташованих на території лише однієї держави-члена та однієї чи кількох третіх країн, що сусідять з цією державою-членом, включаючи її найвіддаленіші регіони, якщо відповідна держава-член вважає, що ЄУТС відповідає сфері дії її територіального співробітництва в контексті транскордонного чи транснаціонального співробітництва або двосторонніх відносин із відповідними третіми країнами (п. 2).

Для цілей параграфів 1 і 2 треті країни, що сусідять з державою-членом, включаючи її найвіддаленіші регіони, включають морські кордони між відповідними країнами (п. 3).

Відповідно до статті 4а та відповідно до умов, викладених у параграфі 1 цієї статті, ЄУТС може також складатися з членів, розташованих на території принаймні двох держав членів, включаючи їхні найвіддаленіші регіони, та одного або більше ЗКТ, з або без членів з однієї чи кількох третіх країн (п. 4).

Відповідно до статті 4а та відповідно до умов, викладених у частині 2 цієї статті, ЄУТС також може складатися з членів, розташованих на території лише однієї держави-члена, включаючи її найвіддаленіші регіони, а також з одного або кількох ЗКТ, з або без членів з однієї чи кількох третіх країн» (п. 5).

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу вважає, що пропонуваній у проєкті підхід до кваліфікації безпосередньо поняття «транскордонне співробітництво» вбачається дискусійним та, відповідно, потребує належного обґрунтування.

У висновку **Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу** зазначено: «*Проект Закону не суперечить зобов'язанням України відповідно до Угоди про асоціацію та праву Європейського Союзу, водночас, потребує доопрацювання з метою врахування зазначених зауважень та принципу правової визначеності*».

Також, у проєкті Закону передбачається **наділення центральних органів законодавчої та виконавчої влади низкою повноважень у сфері транскордонного співробітництва** щодо загальної координації транскордонного співробітництва та контролю за дотриманням законодавства з питань транскордонного співробітництва, затвердження типової форми угоди про транскордонне співробітництво, розгляд угоди про утворення об'єднання єврорегіонального співробітництва, тощо.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну

регіональну політику, відповідно до ч. 2 ст.6 Закону в редакції проекту уповноважуватиметься *«проводити моніторинг реалізації Державної програми розвитку транскордонного співробітництва, підготовку та подання відповідних звітів до Кабінету Міністрів України, а також інформування Комітетів Верховної Ради України, до предметів відання яких належать питання регіональної політики та транскордонного співробітництва, щодо стану реалізації Державної програми розвитку транскордонного співробітництва; розроблення положення про проведення конкурсу проектів (програм) транскордонного співробітництва, які претендують на включення до Державної програми розвитку транскордонного співробітництва; розгляд проектів угод про транскордонне співробітництво; погодження проектів угод про утворення та статуту об'єднання єврорегіонального співробітництва, європейського об'єднання територіального співробітництва»* та ін.

Водночас, **Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями** регулює гитання транскордонного співробітництва саме між місцевими общинами та їх властями.

Тому пропозиція широкого залучення до здійснення цієї діяльності центральних органів виконавчої влади **не у повній мірі корелюється із принципом субсидіарності**, згідно з яким механізм управління суспільством має будуватися «знизу вгору»: всі проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції муніципальних органів як найбільш близьких до населення.

Не в повній мірі враховуються вимоги п. 4 ст. 4 **Європейської хартії місцевого самоврядування**, відповідно до якої **повноваження, якими наділяються місцеві влади, як правило, мають бути повними і виключними**. Згідно з п. 2 ст. 8 зазначеної Хартії **будь-який адміністративний нагляд за діяльністю місцевих влад, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів**, а згідно з п. 3 цієї ж статті адміністративний нагляд за місцевими владами здійснюється таким чином, щоб **забезпечити пропорційність втручання контролюючого органу рівню інтересів, які він має намір охороняти**.

У ч. 5 ст. 8 проекту Закону встановлено, що *«у випадку виявлення в проекті угоди про транскордонне співробітництво невідповідності Конституції України, цьому Закону, міжнародним договорам України, що регулюють відносини у цій сфері, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, в десятиденний термін надсилає відповідні зауваження суб'єктам транскордонного співробітництва для їх врахування та призупиняє перебіг строку розгляду проекту такої угоди»*. З огляду на зазначене, положення проекту Закону щодо надсилання угод про транскордонне співробітництво на розгляд ЦОВВ можуть тлумачитися у різний спосіб.

Такі неузгодженості **порушують принцип правової визначеності**, який гарантує забезпечення легкості з'ясування змісту права і можливість скористатися цим правом у разі необхідності, а також відповідно до цього принципу дія (наслідки) права Співтовариства повинна бути чіткою і передбачуваною для тих, на кого воно поширюється.

Варто зазначити, що спроби зміни законодавства щодо транскордонного співробітництва неодноразово здійснювалися протягом останніх років і це частково вносило **фрагментарність** у врегулювання такої важливої сфери, як багатостороння співпраця між місцевими та регіональними органами влади, що здійснюється у географічно суміжних територіях.

Очевидно, що доцільно оновлювати правове регулювання цієї сфери із першочерговим врахуванням законодавчих напрацювань центрального органу виконавчої влади, до сфери компетенції якого належить **транскордонна співпраця**, із максимальною взаємодією з органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, керуючись вже **набутим досвідом**

держав- членів ЄС.

При належному доопрацюванні законопроекту та ухваленні ВРУ нові норми мають забезпечити **створення сприятливих умов для ефективної та взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників міжтериторіального і транскордонного співробітництва України, підвищення показників соціально-економічного розвитку регіонів і територій України та рівня життя населення.**

Ярослав Сидорович