ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ

Кафедра туризму

Худоба В.В., Четирбук О.Р

Основні засади нормативно-правового забезпечення ТКС в Україні

Лекція з навчальної дисципліни

“Транскордонне співробітництво”

для студентів IV курсу факультету туризму

спеціальності “Туризм”

Для студентів спеціальності 242 Туризм

(спеціалізація «Туризмознавство»)

“ЗАТВЕРДЖЕНО”

на засіданні кафедри туризму

_____ протокол № __

Зав.каф _____ І.М.Волошин

План

1. Нормативно-правове забезпечення ТКС в Україні
2. Осбливість ЗУ «Про ТКС»
3. Міжнародна конференція на тему «Стан законодавчого та нормативного забезпечення транскордонного співробітництва»
4. Основні параметри моделі ТК

1. Нормативно-правове забезпечення ТКС в Україні

Стан і динаміка євроінтеграційного поступу України свідчать, що транскордонне співробітництво в державі стає одним із важливих напрямів реалізації інтеграційної стратегії на регіональному рівні і посідає провідне місце у процесі формування і становлення нової системи взаємовідносин із сусідніми державами в умовах формування і функціонування українсько-євросоюзівського комплексу прикордонної співпраці.

Така система нових взаємовідносин вимагає від України адаптації законодавства до вимог Євросоюзу і його зміни відповідно до нових геополітичних реалій. В першу чергу це врахування базового положення про те, що наша держава взаємодіє по кордонах не просто із одним із сусідів, коли діє двостороння договірна нормативноправова основа взаємовідносин, а із сусідньою державою-членом Євросоюзу, що вимагає відпрацювання нового блоку нормативного забезпечення взаємин з урахуванням нормативних положень не лише одного нашого сусіда, а всього євросоюзівського об'єднання.

Саме це положення і є основним критерієм для внесення відповідних змін у законодавство України, які б регулювали і узгоджували транскордонне співробітництво України в нових умовах.

Слід відмітити, що транскордонне співробітництво України із східними сусідами , зокрема із Росією та Білоруссю, в основному є логічним продовженням напрацьованих після отримання незалежності форм і методів. Але з урахуванням геополітичних змін в Європі, особливо після великих розширень ЄС в 2004-2007 рр., євроінтеграційний фактор ТКС став більш акцентований.

В Україні нормативні акти, що регулюють будь-які відносини, поділяються за певною класифікацією, яка визначає місце норми в механізмі правового регулювання, тобто створено певну структуру юридичної значимості цих актів. На сьогодні система юридичних норм, тобто визначені джерела, що регулюють правове поле, зокрема у галузі транскордонного співробітництва, виглядає таким чином:

• Міжнародно-правові акти і угоди, підписані і ратифіковані в установленому порядку в Україні.

• Закони України.

• Підзаконні нормативно-правові акти. до яких належать нормативно-правові акти, підписані президентом та затверджені урядом України тощо.

• Підзаконні акти місцевого рівня.

Національне законодавство України щодо транскордонного співробітництва включає насамперед Закон України «Про транскордонне співробітництво», міжнародні угоди, конвенції, хартії, ратифіковані Україною, двосторонні та багатосторонні угоди, підписані Україною з сусідніми державами.

Розглянемо основні аспекти базового закону, який регулює транскордонне співробітництво України. Так, Закон України «Про транскордонне співробітництво» (№1861-IV) був ухвалений Верховною Радою України РОЗДІЛ 1. Нормативно-правові та методологічні засади транскордонного співробітництва - 12 - 24 червня 2004 року. Він був прийнятий з метою регулювання процесів укладанняорганами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади угод про транскордонне співробітництво і їх практичної реалізації. Положення цього закону визначають основний зміст транскордонного співробітництва України.

Відповідно до Закону України «Про транскордонне співробітництво» поняття «транскордонне співробітництво» визначено як спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науковотехнічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством.

Саме цим законом врегульовано правові, організаційні та економічні питання розвитку транскордонного співробітництва, а також питання його державної фінансової підтримки.

2.Особливість Закону України «Про транскордонне співробітництво» полягає у тому, що він визначає завдання, принципи державної політики, права й обов'язки суб'єктів у сфері транскордонного співробітництва, принципи й форми державної підтримки, фінансові ресурси для транскордонної співпраці.

Надзвичайно важливим є той факт, що подібного закону, який би регулював транскордонне співробітництво, не має жодна з країн Європи, які, в свою

чергукеруються в цьому питанні положеннями Мадридської конвенції 1980 р.

У Законі України «Про транскордонне співробітництво» також враховані геополітичні зміни, які відбулися внаслідок розширення ЄС на Схід в 2004 році.

Проте не можна оминути і негативні аспекти закону. По-перше, цей документ не розглядає транскордонне співробітництво як складову регіональної політики України. Іншим негативним фактором є те, що він не враховує зміну механізмів підтримки транскордонного співробітництва з боку ЄС, особливо нові інструменти партнерства і програми (FARE, TACIS, INTERREG). Подруге, він містить суперечливі правові норми в частині, що регулює різні питання участі місцевих органів влади у міжрегіональному та транскордонному співробітництві.

Оцінюючи місце Закону «Про транскордонне співробітництво» у розбудові політики регіонального розвитку в Україні, варто звернути увагу на його неоднозначну оцінку експертами.

По-перше, розробникам закону не вдалося подолати погляд на транскордонне співробітництво як інструмент переважно економічної співпраці. Зокрема, загальну координацію транскордонного співробітництва законом покладено на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики. При розробленні закону не було враховано того факту, що транскордонне співробітництво є більш широким поняттям, яке охоплює не лише економічну співпрацю, а й багато інших аспектів життєдіяльності мешканців прикордоння.

По-друге, зазначений закон законсервував існуючі форми державної фінансової підтримки транскордонного співробітництва, а точніше її відсутність. У ньому не визначаються джерела та механізм надання такої підтримки з боку держави. Слід зазначити, що сьогодні проекти і програми транскордонного співробітництва, які здійснюються у прикордонних регіонах України, фінансуються здебільшого міжнародними донорами.

На сучасному етапі Верховною Радою України були зроблені деякі позитивні кроки у напрямі вдосконалення базового закону про транскордонне співробітництво. Нагадаємо, що 21.01.2010 р. був ухвалений закон «Про внесення змін до Закону України «Про транскордонне співробітництво».

Законом вносяться зміни до низки статей, де визначаються повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики (Міністерства регіональної політики та будівництва), спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань

економічної політики та Міністерства закордонних справ України у питаннях транскордонного співробітництва.

3.Міжнародна конференція на тему «Стан законодавчого та нормативного забезпечення транскордонного співробітництва»

Наступним кроком у цьому напрямі, проте вже на міжнародному рівні, було проведення 7-8.04.2010 р. у Києві міжнародної конференції на тему «Стан законодавчого та нормативного забезпечення транскордонного співробітництва». Учасниками конференції стали провідні фахівці та експерти країн ЄС, а саме Нідерландів, Польщі, Словаччини,Угорщини і Румунії, а також Молдови та України.

Підсумком конференції було оприлюднення рекомендацій Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам, органам місцевої влади, міжнародним та громадським організаціям, зокрема:

1. Регулярно та з певною періодичністю проводити заходи з вирішення проблем транскордонного співробітництва в Україні. Зокрема, щорічно на базі Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, за участю представників уряду, міжнародних організацій та громадськості.

2. Громадським організаціям, експертам та фахівцям-практикам подавати свої пропозиції щодо внесення змін та доповнень до тих чи інших нормативно-правових документів, не очікуючи проведення конференційних чи семінарських заходів, а в міру виникнення проблем та ідей щодо шляхів їх розв’язання.

3. Кабінету Міністрів України здійснювати координаційні, планувальні та організаційні заходи через відповідний підрозділ Міністерства економіки, у тому числі щодо діяльності інших структур центральних органів виконавчої влади.

4. Органам місцевого та регіонального самоврядування рішеннями рад запроваджувати програми розвитку транскордонного співробітництва і підтримки ініціатив самостійно та автономно.

5. Міністерству закордонних справ України провести переговори про можливі розширення прикордонних зон на території України для збільшення територіальної дії малого прикордонного руху для зменшення впливу візового режиму на розвиток транскордонної співпраці.

6. Ініціювати парламентські слухання з транскордонного співробітництва з вироблення програми на 2011-2015 роки та підведення підсумків діючої програми, термін дії якої закінчується цього року.

Крім Закону України «Про транскордонне співробітництво», чільне місце посідають і інші важливі документи.Зокрема, 15 вересня 2010 р. Кабінетом Міністрів України видано розпорядження №1838-р ***«Про схвалення Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 рр.»,*** згідно з яким Міністерством економіки була розроблена Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки

Метою Програми є активізація розвитку соціальноекономічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між суб'єктами транскордонного співробітництва.

Практична цінність названого документа обумовлена напрацюванням можливих варіантів розв'язання актуальних проблем розвитку транскордонного співробітництва. Нею також визначені можливі джерела фінансування транскордонного співробітництва.

Не менш важливими у регулюванні транскордонного співробітництва України з державами-членами ЄС є стратегічні документи, які визначають основні аспекти євроінтеграційного курсу України. В першу чергу – це Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, Національна програма інтеграції України до Європейського Союзу, План дій Україна-ЄС, рішення і резолюції щорічних самітів Україна-ЄС та інші документи.

Важливо підкреслити, що після розширення ЄС у 2004 році Європейський Союз працює із сусідніми країнами (включно і з Україною) в рамках нового напряму зовнішньої політики – Європейської політики сусідства (ЄПС), яка не надає і не визначає навіть майбутнє членство країни в ЄС, проте саме на регіональному та міжрегіональному рівнях пропонує сусіднім країнам привілейовані відносини з ЄС. А вже починаючи з 2007 р., відповідно до Європейської політики сусідства, Європейська Комісія змінила підходи щодо надання фінансової і технічної допомоги країнам-сусідам ЄС. Для України це означає, що замість попередньої програми TACIS вона отримує від ЄС допомогу в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства. В цьому контексті питання фінансової допомоги сконцентровані у рапортах Європейської Комісії, опрацювання яких дає можливість з'ясувати, наскільки регіональна політика і, зокрема, транскордонне співробітництво

фінансуються через цільові програми розвитку в країнах Центральної та Східної Європи.

Поряд із розглянутими базовими нормативно-правовими документами заслуговує на увагу комплекс нормативно-правових актів, які регулюють питання ТКС на рівні органів місцевої влади та самоврядування. Це закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 24.06.1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (від 09.04.1999 р.), «Про стимулювання розвитку регіонів» (від 08.09.2005 р.), постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» (від 21.07.2006 р.), у яких визначені загальні правові підстави для участі у транскордонному співробітництві місцевих територіальних громад або властей.

На сучасному етапі транскордонне співробітництво стає потужним інструментом забезпечення сталого розвитку Закарпатської області через зміцнення міжрегіональних та транскордонних зв'язків, залучення додаткових коштів у розвиток області в формі міжнародної технічної допомоги та інвестицій країн-сусідів, а також стає найважливішою складовою формування позитивного інвестиційного іміджу регіону. Окреме місце необхідно приділити міжрегіональним двостороннім угодам, які були підписані між Закарпатською областю та прикордонними регіонами Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії

Частиною законодавчої бази України, що також регламентує транскордонне співробітництво з країнами ЄС, є низка двосторонніх угод. Зокрема це Угода про добросусідські відносини та співробітництво між Республікою Польща та Україною від 18.05.1992 р., Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною та Угорською Республікою від 6.12.1991 р., Договір про добросусідство, дружні відносини та співробітництво міжУкраїною та Словацькою Республікою від 29.06.1993 р., а також Договір про відносини добросусідства та співробітництва між Україною та Румунією від 2.06.1997 р. та ін.

У грудні 2010 р. була схвалена Програма розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2011 – 2015 рр. Беручи до уваги розташування останньої, можна визначити головне завдання, яке стоїть сьогодні перед обласною державною адміністрацією та обласною радою, – ефективне використання геополітичних та геоекономічних переваг Закарпатської області як «зовнішнього» регіону ЄС з метою прискорення економічного та соціального розвитку регіону.

Зокрема, Закарпатська область чітко визначила пріоритетні напрями і завдання транскордонного співробітництва:

• сприяння економічному, соціальному, культурному розвитку прикордонних територій та активізація всебічного транскордонного співробітництва із сусідніми країнами на обласному та місцевому рівнях
забезпечення підвищення рівня життя населення та розвитку соціальної сфери прикордонних територій Закарпаття;
• поглиблення співпраці в рамках Карпатського єврорегіону;
• активізація зовнішньоекономічної діяльності;
• створення умов для заснування і функціонування спільних підприємств та утворення транскордонних економічних кластерів; • сприяння розвитку малого та середнього підприємництва;
• забезпечення охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки;
• розвиток природної інфраструктури і створення умов для залучення інвестицій.

Висновки. Таким чином, діяльність прикордонних регіонів України базується на основних законах, європейських конвенціях, хартіях, ратифікованих Україною, дво-та багатосторонніх угодах, підписаних між Україною та державами-членами ЄС.

Розглянувши їх мету та зміст, можна констатувати, що чинна законодавча база забезпечує можливість використання потенціалу ТКС для вирішення основоположних проблем прикордонних регіонів України. Проте необхідно зазначити, що існуючі законодавчі акти України, що забезпечують транскордонне співробітництво, потребують адаптації їх до стандартів Європейського Союзу та Ради Європи, включаючи подальше нормативно-правове врегулювання повноважень місцевих органів влади і надання їм більшої самостійності у вирішенні спільних з прикордонними регіонами країн-членів ЄС питань стосовно прикордонного співробітництва.

Приєднання до європейських законодавчих актів у сфері ТКС розширює правове поле транскордонного співробітництва, дає можливість передбачити нормами законодавства України встановлення відповідальності регіональних органів влади за спільно прийняті рішення, здійснення контролю за виконанням заходів, що випливають з угод про транскордонне співробітництво, а також поширює правові норми Європейської конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями на транскордонне співробітництво. Незважаючи на значну кількість нормативно-правових документів, які регламентують міжрегіональну співпрацю, в Україні відсутня єдина науково обґрунтована концепція транскордонного співробітництва, яка б пропонувала методологічні підходи до розвитку процесів з урахуванням не лише окремого регіону, а й

загальнонаціональних інтересів. Все це зумовлює необхідність розроблення такої концепції, яка б базувалась на відповідних регіональних стратегіях розвитку, враховувала б як загальноєвропейські, так і національні пріоритети.

ЛІТЕРАТУРА

1. Договір між Україною і Республікою Польщею про добросусідство, дружні відносини і співробітництво [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon. rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=616_ 172

2. Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgibin/laws/main.cgi?nreg=348_004

3. Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною та Словацькою Республікою [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon. rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_ 150

4. Закон України “Про транскордонне співробітництво” [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon. rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg =1861-15

5. Програма розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2010 рік [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Закарпатської обласної державної адміністрації. – Режим доступу: http://www. carpathia.gov.ua/data/upload/catalog/ main/ua/3900/827_ dod_2010.zip