



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 6082 від 23.09.2021  
Кабінет Міністрів України

### ВИСНОВОК

#### на проект Закону України «Про транскордонне співробітництво»

У проекті пропонується прийняти новий Закон України «Про транскордонне співробітництво», одночасно визнавши таким, що втратив чинність, нині діючий Закон з однойменною назвою, у якому, зокрема, визначаються: мета і принципи транскордонного співробітництва та державної політики у сфері транскордонного співробітництва; суб'єкти та учасники транскордонного співробітництва; функції центральних органів виконавчої влади у сфері державної підтримки транскордонного співробітництва; сфери, види та організаційні форми транскордонного співробітництва; угоди про транскордонне співробітництво; органи транскордонного співробітництва; об'єднання євро регіонального співробітництва; Європейське об'єднання територіального співробітництва; джерела фінансового забезпечення транскордонного співробітництва тощо.

Метою прийняття проекту, як зазначається у пояснювальній записці до нього, є «удосконалення нормативно-правової бази у сфері транскордонного співробітництва, приведення норм законодавства України у сфері транскордонного співробітництва у відповідність міжнародному праву, розширення повноважень суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва та врегулювання питань фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва» (п. 1).

У Плані законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затверджену постановою Верховної Ради України «Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік» від 02.02.2021 № 1165-IX, відсутній проект з реєстраційним номером 6082. Водночас, у п. 159 цього Плану міститься проект Закону про транскордонне співробітництво (нова редакція) (відповідальний – «Мінрегіон»).

Головне управління, проаналізувавши проект, вважає за доцільне зауважити таке.

1. У проекті пропонується прийняти новий Закон України «Про транскордонне співробітництво» і водночас визнати таким, що втратив чинність, діючий Закон України «Про транскордонне співробітництво»<sup>1</sup>. Однак, варто зазначити, що положення пропонованого проекту значною мірою відтворюють приписи чинного Закону. Відтак, більш обґрунтованим виглядає прийняття не нового закону, а оновлення його чинної редакції.

2. Звертає на себе увагу, що у проекті передбачається наділення центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) низкою повноважень у сфері транскордонного співробітництва. Наприклад, до повноважень ЦОВВ віднесені: загальна координація транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва (ч. 1 ст. 6 проекту), затвердження типової форми угоди про транскордонне співробітництво (ч. 2 ст. 9 проекту), погодження угоди про утворення об'єднання євро регіонального співробітництва (ч. 2 ст. 11 проекту) тощо.

З цього приводу варто зазначити, що Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями регулює питання транскордонного співробітництва саме між *місцевими* общинами та їх властями. Тому ідея широкого залучення до здійснення цієї діяльності центральних органів виконавчої влади виглядає недостатньо обґрунтованою, тим більше в умовах проголошеного курсу на децентралізацію влади в Україні. У цьому контексті новели проекту не враховують вимоги п. 4 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, що 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. Отже, філософія адміністративного нагляду за місцевими владами згідно з європейськими стандартами у сфері місцевого самоврядування полягає у необхідності забезпечення свободи дій органів місцевого самоврядування та якнайменшого впливу на місцеву автономію.

З огляду на наведене, запропоновані у проекті повноваження ЦОВВ виглядають дещо надмірними.

3. Згідно з проектом транскордонне співробітництво здійснюється органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади України «у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством

---

<sup>1</sup> Закон України «Про транскордонне співробітництво» № 1861-IV від 24 червня 2004 р.//Відомості Верховної Ради України від 05.11.2004 — 2004 р., № 45, стор. 1829, стаття 499

України та угодами про транскордонне співробітництво» (ч. 1 ст. 5 проекту). У положеннях п. 1 ч. 1 ст. 1, абз. 8 ч. 1 ст. 2, абз. 7 ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 5, ч. 3 ст. 8, ч.ч. 1 та 5 ст. 9 проекту безпосередньо містяться посилання щодо повноважень та компетенції зазначених органів, як суб'єктів транскордонного співробітництва України. Проте, у чинному законодавстві для органів місцевого самоврядування передбачаються повноваження лише щодо схвалення угод про об'єднання євро регіонального співробітництва та прийняття рішень про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання (п.п. 21-1 та 21-2 ч. 1 ст. 26 та п.п. 15-1 та 15-2 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Питання ж повноважень органів місцевого самоврядування щодо євро регіону, як це передбачено у ч. 4 ст. 10 проекту, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не встановлені.

Крім того, для місцевих органів виконавчої влади України встановлені повноваження в галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин, але не в сфері транскордонного співробітництва (ст. 26 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Виходячи з цього, доцільно було б у проекті детальніше викласти норми, які мають врегулювати повноваження зазначених органів в процесі транскордонного співробітництва, та внести відповідні зміни до базових законів про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації.

4. Окрім того, в абз. 11 ч. 2 ст. 7 проекту передбачено, що суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України *«вносять у разі потреби у встановленому порядку пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства з питань транскордонного співробітництва»*. Натомість, національним законодавством не встановлено, куди мають вносити такі пропозиції органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, та незрозуміло, про який порядок йде мова у зазначеній статті проекту. Виходячи з викладеного, проект має містити більш конкретні норми, які б не потребували додаткових тлумачень.

5. Щодо окремих положень проекту вважаємо за доцільне зазначити таке.

5.1. Визначені у ч. 2 ст. 4 проекту принципи, на яких ґрунтується державна політика у сфері транскордонного співробітництва, – «гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; забезпечення рівних можливостей для регіонів, районів і територіальних громад України щодо співпраці в рамках транскордонного співробітництва ...; ... забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків з урахуванням відсутності обмежень чи привілеїв за ознакою статі» – за своїм змістом повною мірою охоплюються

визначеним у цій же частині всеохоплюючим принципом «паритетність», який, до речі, жодним чином не деталізується.

Визначені у цій же ч. 2 принципи, на яких ґрунтується державна політика у сфері транскордонного співробітництва, – «чіткого розподілу ... повноважень та відповідальності між суб'єктами транскордонного співробітництва України; ... розмежування відповідальності та повноважень між центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ...» – по суті, дублюють один одного, оскільки «суб'єктами транскордонного співробітництва України є органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади України ...» (ч. 1 ст. 5 проекту).

Принагідно стосовно визначеного у ч. 2 ст. 4 проекту принципу державної політики у сфері транскордонного співробітництва – «забезпечення рівних можливостей для регіонів, районів і територіальних громад України щодо співпраці в рамках транскордонного співробітництва, з урахуванням *тимчасової окупації окремих районів Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополь*» – зауважимо, що включення до основного тексту закону норм тимчасового характеру не узгоджується з його природою, як постійно діючого нормативно-правового акту. Відповідно до загальних правил законодавчої техніки норми тимчасового характеру включаються до прикінцевих положень законодавчого акту.

5.2. Припис останнього абзацу ст. 7 проекту, за яким «центральні органи виконавчої влади, до компетенції яких належать питання транскордонного співробітництва, відповідно до законодавства: ... здійснюють у межах своєї компетенції взаємодію з міжнародними організаціями у сфері розвитку транскордонного співробітництва», слід доповнити словами «згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України».

5.3. Припис ч. 1 ст. 8 проекту, згідно з яким «транскордонне співробітництво між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва України та інших держав може здійснюватись в межах їхніх повноважень та інтересів в економічній, соціальній, науковій, технологічній, культурній, освітній, екологічній, туристичній, спортивній та інших сферах, а також у питаннях надання взаємної допомоги у надзвичайних ситуаціях», фактично повторює зміст поняття «транскордонне співробітництво – 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» (п. 1 ч. 1 ст. 1 проекту).

5.4. Припис ч. 1 ст. 9 проекту, згідно з яким «суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до міжнародних зобов'язань і законодавства України можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво», фактично дублює припис ч. 2 ст. 5 проекту, за яким «суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України: укладають угоди про транскордонне співробітництво і забезпечують їх виконання».

5.5. В абз. 1 ч. 3 ст. 9 проекту зазначається, що «суб'єкти транскордонного співробітництва надсилають проект угоди про транскордонне співробітництво на розгляд до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує загальну координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва». В абз. 2 ч. 3 цієї ж статті встановлено, що *«у випадку виявлення в проекті угоди про транскордонне співробітництво невідповідності Конституції України, міжнародним зобов'язанням України у сфері транскордонного співробітництва, цьому Закону, державній стратегії регіонального розвитку, державній програмі розвитку транскордонного співробітництва центральний орган виконавчої влади, що забезпечує загальну координацію транскордонного співробітництва та контроль за додержанням законодавства з питань транскордонного співробітництва, в десятиденний термін надсилає відповідні зауваження суб'єктам транскордонного співробітництва для їх врахування. При цьому, не врегульованою залишається ситуація, коли вказані зауваження не були враховані»*.

Принагідно зауважимо, що у проекті одночасно вживаються конструкції – «проект угоди про транскордонне співробітництво» (абз. 1 ч. 3 ст. 9 проекту), «проект угоди про транскордонне співробітництво» (абз. 2 ч. 3 ст. 9 проекту).

5.6. Некоректним у правовому відношенні є припис абз. 8 ч. 4 ст. 11 проекту, згідно з яким «оподаткування об'єднання єврорегіонального співробітництва здійснюється відповідно до положень Податкового кодексу України щодо оподаткування неприбуткових установ та організацій», оскільки питання оподаткування, у тому числі, умови надання податкових пільг неприбутковим підприємствам, установам та організаціям регулюється виключно Податковим кодексом України Далі – ПК). Зауважимо, що відповідно до пп. 133.4.1 п. 133.4 ст. 133 ПК неприбутковою для цілей оподаткування податком на прибуток підприємств може бути організація, яка відповідає, встановленим у цій нормі вимогам. Зокрема, однією з таких вимог є те, що така організація має бути «утворена та зареєстрована в порядку, визначеному законом, що регулює діяльність відповідної неприбуткової організації». Водночас, у проекті такий статус для об'єднання єврорегіонального

співробітництва безпосередньо невизначено, що на практиці може призвести до проблем правозастосовчого характеру.

Принагідно звертаємо увагу, що назва ст. 11 проекту – «Об'єднання єврорегіонального співробітництва» – не повною мірою відповідає її змісту, оскільки у тексті цієї статті йдеться про організаційно-правову форму, мету, завдання, діяльність об'єднання, суб'єктів єврорегіонального співробітництва.

5.7. Викликає сумнів пропозиція встановити обов'язок для національних суб'єктів транскордонного співробітництва керуватись *«відповідним законодавством Європейського Союзу»* (ч. 1 ст. 12 проекту). Нагадуємо, що згідно із приписами ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. При цьому, згідно із ч. 1 ст. 9 Основного Закону України частиною національного законодавства України визначено чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: А. Мних, О. Карпенко, О. Мельник,  
О. Макаренко, Н. Пархоменко



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Тихонюк Світлана Андріївна  
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000D5283300BA9D9A00  
Дійсний до: 22.10.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2022/51534 від 22.02.2022



845833