

АНОТАЦІЯ

Мірзоев Р. Ш. огли. Міжнародно-правове регулювання транскордонного співробітництва (на прикладі України). – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 293 «Міжнародне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2020.

Дисертаційна робота є першим у вітчизняній науці міжнародного права комплексним дослідженням особливостей міжнародно-правового регулювання транскордонного співробітництва (на прикладі України). Актуальність вибору теми дисертаційної роботи обумовлена міжнародним співробітництвом між територіальними громадами і владами, які перебувають під юрисдикцією різних держав, але при цьому розташовані у географічно суміжних районах, розділених державним кордоном. Особливо важливим для територіальних громад і влад України є транскордонне співробітництво з територіальними громадами і владами сусідніх з Україною держав – членів Європейського Союзу (Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією), оскільки саме транскордонне співробітництво розглядається як один із найбільш ефективних факторів європейської інтеграції.

У дисертації узагальнено і систематизовано особливості міжнародно-правового регулювання транскордонного співробітництва в рамках Ради Європи, Європейського Союзу, у міжнародно-правовій практиці України і в чинному законодавстві України. Встановлено, що на універсальному рівні міжнародно-правове регулювання транскордонного співробітництва практично відсутнє і зводиться до міжнародно-правових актів рекомендаційного характеру, які загальним чином сприяють розвитку міжнародного співробітництва територіальних громад і влад. Таким чином, основу міжнародно-правового регулювання транскордонного

співробітництва для України складають відповідні міжнародно-правові акти регіонального (європейського) характеру, а також двосторонні міжнародні договори із сусідніми країнами.

Питання транскордонного співробітництва в Європейському регіоні врегульовані на підставі правових актів двох європейських регіональних міжнародних організацій – Ради Європи і Європейського Союзу.

Основні правові акти, які регулюють транскордонне співробітництво в рамках Ради Європи, це – Європейська (Мадридська) рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р., три додаткові протоколи до неї 1995 р., 1998 р. і 2009 р., а також Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. Зазначені міжнародні договори є міжнародно-правовим зобов'язанням для України, а основним вітчизняним актом імплементації Рамкової конвенції є Закон України «Про транскордонне співробітництво» 2004 р.

У свою чергу Європейський Союз прийняв низку регламентів, що регулюють питання транскордонного співробітництва, найважливіші з яких це – Регламент (ЄС) № 1082/2006 від 05.07.2006 р. про європейське об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС) і Регламент (ЄУ) № 1302/2013 від 17.12.2013 р., який доповнив попередній Регламент в частині роз'яснення, спрощення та вдосконалення створення та функціонування європейських об'єднань територіального співробітництва (ЄОТС). На підставі Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу Україна має враховувати у своєму національному законодавстві акти вторинного права ЄС (зокрема і зазначені регламенти), які регулюють питання транскордонного співробітництва за участю територіальних громад і влад України.

Встановлено, що Європейський Союз приймає власні обов'язкові правові акти у сфері транскордонного співробітництва у формі регламентів Європейського Парламенту і Ради ЄС, а також у формі імплементаційних регламентів Європейської Комісії. Акти рекомендаційного характеру у сфері

транскордонного співробітництва приймають Парламентська Асамблея, Комітет Міністрів, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, Комітет регіонів Європейського Союзу, а також міжнародна неурядова організація – Асоціація європейських регіонів.

У дисертації здійснено аналіз змісту поняття «транскордонне співробітництво» у документах Ради Європи і Європейського Союзу. З'ясовано, що термін «transfrontier co-operation», який вживається в документах Ради Європи, зокрема в Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. та протоколах до неї, і термін «cross-border cooperation», що застосовується у документах Європейського Союзу, мають *однакове* значення, оскільки ці терміни означають *одні й ті самі* міжнародні відносини, що виникають на місцевому рівні між територіальними громадами за умови наявності спільного державного кордону між ними.

Визначено, що термін «транскордонний» («transboundary»), який застосовується у міжнародних договорах універсального та регіонального характеру, *не* стосується питань транскордонного співробітництва, оскільки, по-перше, основними суб'єктами реалізації таких договорів є власне держави, а не територіальні громади або влади, і, по-друге, предмет таких договорів – це публічні відносини міждержавного характеру, а не відносини місцевого рівня.

Також у роботі здійснено порівняльно-правовий аналіз співвідношення поняття «транскордонне співробітництво» з поняттями «міжтериторіальне співробітництво» («interterritorial co-operation») і «міжрегіональне співробітництво» («inter-regional co-operation»). Зокрема, обґрунтовано, що транскордонне співробітництво означає співробітництво територіальних громад або влад із сусідніми владами інших держав, а міжтериторіальне співробітництво означає співробітництво з іноземними владами, які не є сусідами, але з якими існують спільні інтереси. Доведено, що поняття «міжтериторіальне» співробітництво, яке закріплено і визначено у Протоколі

№ 2 до Рамкової конвенції 1980 р., є повністю *тотожним* за змістом поняттю «міжрегіональне» співробітництво, яке широко застосовується у міжнародно-правовій практиці України і в чинному законодавстві України.

Визначено, що правова природа угод (agreements), які укладаються територіальними громадами або владами України у сфері транскордонного співробітництва, полягає у тому, що такі угоди є міжнародними договорами найнижчого рівня (після міждержавних, міжурядових і міжвідомчих), оскільки: а) мають юридичний характер, тому що реєструються компетентним центральним органом виконавчої влади (наразі це Міністерство розвитку громад та територій України); б) мають публічний характер, тому що укладаються органами публічної влади територіальної громади і з питань публічного життя територіальної громади; в) мають міжнародний характер, оскільки укладаються від імені територіальних громад або влад різних держав.

З'ясовано, що домовленості (arrangements), які досягаються територіальними громадами або владами у сфері транскордонного співробітництва, мають не юридичний, а політичний характер, і застосовуються у тих випадках, коли територіальні громади або влади не мають наміру взяти на себе формально-юридичні зобов'язання у формі угод (agreements).

Удосконалено теоретичне положення про наявність у територіальних громад комплементарної (додаткової, факультативної, неоригінальної) міжнародної правосуб'єктності, що є похідною від міжнародної правосуб'єктності держав, під юрисдикцією яких перебувають відповідні територіальні громади і влади. На підставі цього висловлена теза про можливість поступового формування окремої галузі міжнародного публічного права – права субнаціональних територіальних одиниць.

Набули подальшого розвитку наукові погляди про етапи зародження, становлення і розвитку європейського транскордонного співробітництва. Зокрема, доведено, що перші приклади європейського транскордонного

співробітництва з'явилися в рамках Європейського Економічного Співтовариства, далі транскордонне співробітництво отримало правове закріплення у міжнародних договорах Ради Європи, потім – у регламентах Європейського Союзу, а наразі розвивається одночасно і в рамках Ради Європи, і в рамках Європейського Союзу.

На підставі дослідження відповідних правових актів і доктринальних положень сформульовано авторське визначення поняття «транскордонне співробітництво» – це вид міжнародного співробітництва територіальних громад або влад незалежно від розміру їх території і статусу, які розташовані у географічно суміжних районах, знаходяться під юрисдикцією двох або декількох держав, визнаються юридично рівними в рамках такого співробітництва, і здійснюють будь-які спільні дії у сфері соціально-економічної, політичної, культурної, екологічної та інших видів діяльності, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей.

Встановлено, що із відомих форм транскордонного співробітництва, таких як: європейські об'єднання територіального співробітництва, об'єднання євро регіонального співробітництва, євроокруги, транскордонні кластери (інноваційні кластери), транскордонні партнерства, промислові зони, регіони знань, інноваційні проекти та інші, правове регулювання отримали лише європейські об'єднання територіального співробітництва (в рамках Європейського Союзу) та об'єднання євро регіонального співробітництва (в рамках Ради Європи).

На підставі статей 8 і 9 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також з урахуванням попередніх змін назви Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями 1980 р. сформульована пропозиція, що українська назва Рамкової конвенції має бути приведена у відповідність до статей 140–143 Конституції України і Закону України «Про

місцеве самоврядування в Україні» в частині заміни термінів «територіальні общини або власті» на терміни «територіальні громади або влади» у відповідному відмінку.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, територіальні громади і влади, Рамкова конвенція 1980 р., міжнародні договори, імплементація.

SUMMARY

Mirzoiev R. Sh. ogli. International Legal Regulation of Transfrontier Cooperation (Based on the Case of Ukraine). – Qualifying scientific work preserving manuscript rights.

The dissertation for obtaining the scientific degree of a doctor of philosophy in speciality 293 «International Law». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2020.

This dissertation is the first comprehensive study of the specifics of international legal regulation of transfrontier cooperation (based on the case of Ukraine) in the Ukrainian school of international law. The subject matter of the dissertation is relevant due to international cooperation between territorial communities and authorities that reside in different state jurisdictions but are located in geographically adjoining areas separated by a state border. Especially important for Ukrainian territorial communities and authorities is transfrontier cooperation between the territorial communities and authorities of the neighboring European Union member states (Poland, Slovakia, Hungary and Romania), since transfrontier cooperation is considered one of the most effective factors of European integration.

The dissertation generalizes and systematizes the specifics of international legal regulation of transfrontier cooperation in the Council of Europe, the European Union, the international case law of Ukraine and the current Ukrainian legislation. It argues that at a universal level, international legal regulation of transfrontier cooperation is virtually nonexistent and limited to recommendatory

international instruments, which generally encourage the development of international cooperation between territorial communities and authorities. Consequently, the basis for international legal regulation of transfrontier cooperation for Ukraine rests on the corresponding international instruments of regional (European) nature, as well as bilateral international agreements with its neighboring countries.

The matter of transfrontier cooperation in Europe are regulated by legal instruments of two European international organizations, the Council of Europe and the European Union.

The main legal instruments regulating transfrontier cooperation in the Council of Europe are the 1980 European (Madrid) Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, its three additional protocols of 1995, 1998, and 2009, and the 1985 European Charter of Local Self-Government. The above international agreements are international obligations for Ukraine, while the main national act for implementing the Outline Convention is the 2004 Law of Ukraine «On Trans-Frontier Cooperation».

For its part, the European Union has adopted a number of regulations on transfrontier cooperation, of which the most important ones are Regulation (EC) No 1082/2006 of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) and Regulation (EU) No 1302/2013 of 17 December 2013 amending the previous Regulation (EC) No 1082/2006 as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of European groupings of territorial cooperation (EGTC). According to the National Program on Adaptation of Ukrainian Legislation to the Legislation of the European Union, Ukraine must recognize in its national legislation the non-legislative acts of the EU (including the abovementioned Regulations) that regulate transfrontier cooperation involving territorial communities or authorities of Ukraine.

It has been established that the European Union adopts its own binding legal instruments regarding transfrontier cooperation in the form of regulations of the European Parliament and the Council of the EU, as well as implementing

regulations of the European Commission. Recommendatory acts on transfrontier cooperation are adopted by the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers, the Council of Europe Congress of Local and Regional Authorities, the European Committee of the Regions, and one international non-governmental organization, the Assembly of European Regions.

The dissertation analyzes the meaning of the concept of «transfrontier cooperation» as used in the documents of the Council of Europe and the European Union. It concludes that the term «transfrontier cooperation,» used in the documents of the Council of Europe and in particular the 1980 European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities and its protocols, and the term «cross-border cooperation,» used in the documents of the European Union, have *identical* meaning, because these terms refer to *the same* international relations that arise at the local level between territorial communities provided they possess a common state frontier.

It is established that the term «transboundary,» used in universal and regional international agreements, *does not* refer to matters of transfrontier cooperation, since a) the implementers of these agreements are states, not territorial communities or authorities; and b) the subject matter of these agreements are interstate public relations, not relations at a local level.

The paper also performs a comparative legal analysis of the correlation between the concept of «transfrontier cooperation» and the concepts of «interterritorial cooperation» and «interregional cooperation». It argues, among other things, that transfrontier cooperation means the cooperation of territorial communities or authorities with the neighboring authorities of other states, while interterritorial cooperation means the cooperation with foreign authorities that are not neighboring but possess common interests. It proves that the concept of «interterritorial» cooperation, which is enshrined and defined in Protocol No 2 to the 1980 Outline Convention, is completely *identical* in meaning to the concept of «interregional» cooperation, which is widely used in Ukraine's international case law and the current legislation of Ukraine.

It is established that the legal nature of agreements made by Ukraine's territorial communities or authorities on transfrontier cooperation makes them international agreements of the lowest rank (after inter-state, intergovernmental, and inter-agency agreements), because: a) they are legal since they are registered by a competent central body of executive authority (currently the Ministry of Communities and Territories Development of Ukraine); b) they are public since they are made by public territorial authority bodies with regard to the public life of a territorial community; and c) they are made on behalf of territorial communities or authorities of different states.

It is ascertained that arrangements made by territorial communities or authorities on transfrontier cooperation are political rather than legal in nature and are used when the territorial communities or authorities do not intend to enter legally binding commitments in the form of agreements.

An improvement is offered to the theory that territorial communities possess complementary (additional, optional, non-original) legal personality, which is derived from the legal personality of the states under whose jurisdictions the relevant territorial communities and authorities function. Based on this assertion, an argument is made that a separate branch of international public law may be gradually emerging, i.e. subnational territorial units law.

The scholarly views on the different stages of origins, establishment, and development of European transfrontier cooperation are further developed. In particular, it is shown that the earliest examples of European transfrontier cooperation arose within the European Economic Community, then transfrontier cooperation was legally enshrined in international agreements of the Council of Europe, then in regulation of the European Union, and now it is developing within the framework of both the Council of Europe and the European Union.

Based on the study of the relevant legal instruments and doctrinal references, a new definition of the concept of «transfrontier cooperation» is formulated as follows: it is a type of international cooperation between territorial communities or authorities, regardless of their territorial size or status, which are located in

geographically neighboring regions, are under the jurisdictions of two or more states, are recognized as legally equal for the purposes of such cooperation, and undertake any common actions in the socioeconomic, political, cultural, environmental or other realms designed to reinforce and foster neighborly relations and conclude any agreements or arrangements necessary for this purpose.

It is ascertained that of all the known forms of transfrontier cooperation, such as European groupings of territorial cooperation, Euroregional cooperation groupings, Eurodistricts, transborder clusters (innovation clusters), cross-border partnerships, industrial zones, knowledge regions, innovation projects etc., only European groupings of territorial cooperation (within the European Union) and Euroregional cooperation groupings (within the Council of Europe) are legally regulated.

Based on Articles 8 and 9 of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», and given the previous changes to the name of the 1980 European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities, a proposal is made to bring the Ukrainian name of the Outline Convention into accordance with Articles 140–143 of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» as regards replacing the terms «територіальні общини або власті» with the terms «територіальні громади або влади» in the relevant grammatical case.

Keywords: transfrontier cooperation, territorial communities and authorities, European Outline Convention (1980), treaties, implementation.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Mirzoiev Rufat. Madrid Convention 1980: the importance for the legal regulation of the European transfrontier cooperation. *Recht der Osteuropäischen Staaten (ReOS)*. 4/2019. P. 103–107. URL: <https://www.uni->

goettingen.de/de/document/download/2641d85c401c8046385228fe362cab85.pdf/ReOS%2004%20aus%202019.pdf

2. Mirzoiev Rufat. The comparative study of the concepts «transfrontier» and «cross-border» cooperation in the documents of the Council of Europe and the European Union. *Evropský politický a právní diskurz / European political and law discourse*. 2020. Vol. 7. Iss. 2. P. 24–31. DOI: 10.46340/eppd.2020.7.2.3 URL: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2020/2020-7-2/05.pdf>

3. Mirzoiev Rufat. Agreements and arrangements concluded by territorial communities or authorities in the field of transfrontier co-operation. *Visegrad journal on human rights*. 2020. № 2. Т. 3. P. 105–110. URL: http://vjhr-journal.sk/wp-content/uploads/2020/09/Вышеград-№2_2020_Том-3.pdf

4. Мірзоев Руфат. Двосторонні міжнародні договори України у сфері транскордонного співробітництва. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. P. 424–429. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.7.71> URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/7/72.pdf>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Mirzoiev R. Sh. ogli. Genesis of European cross-border cooperation. *Social and Economic Aspects of Education in Modern Society: Proceedings of the VI International Scientific and Practical Conference*. Sept. 20, 2018. Warsaw, Poland: RS Global. P. 70–71.

2. Mirzoiev R. Sh. ogli. Basic forms of European transfrontier cooperation. *International scientific and practical conference «Systematisation of Ukrainian and European legislation in the realities of the modern world»: Conference proceedings*, Dec. 27–28, 2019. Arad, Romania: Izdevnieciba «Baltija Publishing». P. 156–160.

3. Мірзоев Р. Ш. огли. Міжнародно-правова практика України у сфері міжрегіонального і прикордонного співробітництва. *Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ.*

конф. (м. Харків, 17–18 липня 2020 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 19–23.

4. Мірзоєв Р. Ш. огли. Особливості імплементації Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво до національного законодавства України. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Запоріжжя, 24–25 липня 2020 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 25–28.