

\*\*\*\*\*

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

\*\*\*\*\*

УДК 339.92:341.24

**Є. О. Коваленко**

кандидат наук з державного управління, доцент

**О. О. Гревцев**аспірант  
Класичний приватний університет**ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ  
ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

*У статті досліджено законодавче забезпечення транскордонного співробітництва; проаналізовано правовий механізм регулювання транскордонного співробітництва в Європі; визначено основні нормативно-правові документи у сфері транскордонного співробітництва, прийняті в Україні.*

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво, міжтериторіальне співробітництво, територіальні громади, місцеве самоврядування, загальноєвропейські норми, транскордонні угоди.

Транскордонне співробітництво в сучасних геополітичних, економічних та соціокультурних умовах є ефективним механізмом єврорегіональної співпраці, вирішення спільних проблем, особливо в прикордонних регіонах, та поглиблення відносин між сусідніми державами. Таке співробітництво може бути ефективним лише за умов достатнього нормативно-правового забезпечення як на національному рівні, так і на міжнародному.

Останніми роками науковці виявляють значну зацікавленість щодо дослідження нормативно-правової бази транскордонного співробітництва. Зокрема, цій проблематиці присвятили свої праці: Ф. Ващук і М. Ващук, Н. Карпчук, Є. Кіш, Н. Мікула, А. Митко, В. Монастирний, О. Сушко, І. Студеніков, В. Толкованов, Б. Юськів та ін. Прийняті останнім часом документи більше наближені до практичних потреб транскордонного співробітництва, однак і в них є ще цілий ряд положень, які потребують подальшого розвитку й змін, особливо це пов'язано з впливом глобалізаційних процесів у світі, подальшим розширенням ЄС, змінами в міжнародній політиці. Тож чинні в Україні законодавчі основи транскордонного співробітництва вимагають подальшого аналізу та вдосконалення.

**Мета статті** – дослідити законодавче забезпечення транскордонного співробітництва; проаналізувати правовий механізм регулювання транскордонного співробітництва в Європі; визначити основні нормативно-правові документи у сфері транскордонного співробітництва, прийняті в Україні.

На сьогодні в Україні вже сформувалась досить розвинута нормативно-правова база з питань транскордонного співробітництва, яка включає в себе: правові інструменти Ради Європи, які були ратифіковані Верховною Радою України та стали частиною національного законодавства; інші акти національного законодавства (закони, підзаконні акти тощо); угоди про транскордонне співробітництво тощо.

Законодавство Європейського Союзу, яке стало більш активно застосовувати в прикордонних регіонах після запровадження нового Інструменту добросусідства Європейського Союзу, може слугувати базою для подальшого розвитку транскордонного співробітництва з урахуванням рекомендацій Ради Європи та Європейського Союзу [11, с. 53].

Нормативно-правове регулювання транскордонного співробітництва в Європі та Україні здійснюється на основі таких нормотворчих рівнів:

- міжнародного (правові акти міжнародних інституцій);
- міждержавного (міждержавної угоди двох або декількох держав);
- національного (правові акти центральних органів державної влади);
- місцевого, який можна поділити на два види: правові акти місцевих органів державної виконавчої влади й акти органів місцевого самоврядування.

Транскордонне співробітництво територіальних громад України розвивається на загальному правовому підґрунті, закладеному в Європейській хартії місцевого самоврядування, підписаній від імені України 06.11.1996 р. у м. Страсбурзі та ратифіко-

ваній в Україні в липні 1997 р. Згідно із цією хартією, "місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення" [8], що концептуально дає змогу розвивати партнерські транскордонні зв'язки.

Основою розвитку транскордонного співробітництва України із центральноєвропейськими країнами стали загальноєвропейські норми та принципи.

Необхідно зазначити, що нормативно-правова основа транскордонного та євро-регіонального співробітництва Європи є досить розвинутою й базується на сильній інституційній основі. Базовими нормативними документами транскордонного співробітництва є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та два додаткові протоколи до неї. Мадридська конвенція про транскордонне співробітництво має базовий характер з огляду на її міжнародно-правовий статус. Саме в другій статті Конвенції подано визначення терміна "транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами". Відповідно до положень цієї статті, "транскордонне співробітництво означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення і поглиблення добросусідських взаємин між територіальними громадами або владами, які перебувають під юрисдикцією двох чи кількох Договірних Сторін, та на укладення з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей" [9].

Практичне значення Мадридської конвенції Ради Європи визначається й наявністю додатків до неї. Так, у додатку № 4 "Транскордонні угоди" охарактеризовано як типові міждержавні, так і рамкові угоди. До перших належать такі:

1. Типова міждержавна угода про розвиток транскордонного співробітництва.
2. Типова міждержавна угода про транскордонні регіональні зв'язки.
3. Типова міждержавна угода про транскордонні місцеві зв'язки.
4. Типова міждержавна угода про транскордонне співробітництво на контрактній основі між місцевими органами влади.
5. Типова міждержавна угода про органи транскордонного співробітництва між місцевими органами влади.

До рамкових угод, в свою чергу, належать статuti та договори між місцевими властями, а саме:

1. Угода про основні принципи створення групи зв'язку між місцевими органами влади.
2. Угода про основні принципи координації управління транскордонними місцевими державними справами.

3. Угода про основні принципи створення транскордонних асоціацій приватного права.

4. Договір про основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими общинами (типу "приватне право").

5. Договір про основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими общинами (типу "публічне право").

6. Договір про основні принципи створення органів транскордонного міжобщинного співробітництва [2, с. 32].

Згідно з Додатковим протоколом до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1995 р., Україна визнає і поважає право територіальних общин або властей, що знаходяться під її юрисдикцією, укладати угоди про транскордонну співпрацю з територіальними общинами або властями інших держав у рівноцінних сферах компетенції відповідно до процедур, передбачених у їхніх статутах, із дотриманням національного законодавства і якщо такі угоди не суперечать її міжнародним зобов'язанням. У межах таких угод Протоколом передбачено можливість створення органу транскордонного співробітництва, який може мати правосуб'єктність або не мати її [6].

У Протоколі № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1998 р. введено поняття "міжтериторіальне співробітництво" як будь-яка спільна діяльність, спрямована на започаткування відносин між територіальними общинами або властями двох або більше договірних сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми властями, включаючи укладання угод про співробітництво з територіальними общинами або властями інших держав. Головна мета реалізації положень цього протоколу – підвищення ефективності виконання своїх завдань територіальними общинами або властями завдяки поглибленню співпраці не тільки із сусідніми властями інших держав (транскордонна співпраця), але й з іноземними, які не є сусідами, але з якими існують спільні інтереси (міжтериторіальне співробітництво) [15].

Ратифікований у 2012 р. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владою стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) став черговим кроком до наближення законодавчої бази України до питань регіонального розвитку та регіональної політики до європейського законодавства. Цим протоколом у національному законодавстві запроваджено нову форму транскордонної співпраці між державами – членами Ради Європи – Об'єднання єврорегіонального співробітництва (ОЕС). Згідно з доку-

ментом "територіальні общини або власті й інші органи, зазначені відповідно до пункту 1 статті 3, можуть утворити орган трансграничного співробітництва у формі "об'єднання євро регіонального співробітництва" (ОЕС) на території країн – членів Ради Європи, які є Сторонами цього Протоколу, відповідно до умов, передбачених ним [9, с. 168–169].

У Європейській хартії прикордонних і транскордонних регіонів (Гронау, 1981 р., II редакція 1995 р.) розкрито практику й напрями співпраці на кордонах Західної Європи, систематизовано подано інформацію щодо існування, засобів і заходів, що сприяють розвитку прикордонних регіонів. Цей документ дає можливість рівноправного внесення доповнень, зауважень і проблем, пов'язаних з досвідом країн у міжнародній співпраці, примножує відомості про явище, специфіку різноманітних можливостей і форм міжнародної співпраці в Центральній-Східній Європі [10, с. 126–127].

Крім вищезазначених, до цієї групи можна віднести й прийняті чотири міжнародні конвенції у сфері охорони навколишнього середовища щодо транскордонних регіонів: Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі віддалі, Конвенція про оцінку впливу на оточуюче середовище в транскордонному контексті, Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій, Конвенція з охорони і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер тощо.

До європейського загального законодавства щодо розвитку регіонального співробітництва входять Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15.10.1985 р.), Хартія Конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи (ухвалена Комітетом міністрів 14.01.1994 р.), Декларація Асамблеї Європейських регіонів щодо регіоналізму в Європі (м. Базель, 04.12.1996 р.). Усі європейські прикордонні території керуються базовими положеннями, викладеними в Європейській хартії регіонального просторового планування (м. Торремолінос, 20.05.1983 р.). Специфіка розвитку прикордонних територій відображається в Стратегії європейського регіонального планування [10, с. 43].

До інших конвенцій і хартій, які регулюють різноманітні сфери життя в частині транскордонного співробітництва, належать: Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція, м. Кіото, 1973 р., остання редакція – 03.02.2006 р.); Конвенція ООН про міжнародні змішані перевезення вантажів (м. Женева, 24.05.1980 р.); Європейська хартія регіональних мов і мов меншин (м. Страсбург, 05.11.1992 р.); Європейська ландшафтна Конвенція (РЕ, м. Флоренція, 2000 р.), спільне рішення Європейського парламенту та Європейської Ради "Про Європейські групування з метою територіальної кооперації" від 05.07.2006 р.

№ 1082/2006; Лісабонська концепція кластерного розвитку європейських країн від 2000 р.; Маніфест кластеризації ЄС від 2007 р.; Кластерний меморандум (м. Стокгольм, 21.01.2008 р.), Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № (84)2 з питань Європейської хартії регіонального/просторового планування (Торремолінська хартія); Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № (2002)1 щодо керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту; Концепція міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав-учасниць СНД, прийнята (м. Астана, 15.09.2004 р.) тощо [4, с. 170].

Приєднання до зазначених європейських законодавчих актів 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 [3, с. 44].

Національне законодавство України щодо транскордонного співробітництва включає, насамперед, Закон України "Про транскордонне співробітництво" [13], міжнародні угоди, конвенції, хартії, ратифіковані Україною, двосторонні та багатосторонні угоди, підписані Україною з сусідніми державами.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює транскордонне співробітництво України є Закон України "Про транскордонне співробітництво" від 24.06.2004 р. № 1861-IV. Він був прийнятий з метою регулювання процесів укладання органами 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, науково-технічних, 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 [14, с. 45]. Особливість Закону України "Про транскордонне співробітництво" полягає в 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, у свою чергу, керуються в цьому питанні положеннями Мадридської конвенції 1980 р. Закон "Про внесення змін до Закону України "Про транскордонне співробітництво" був ухвалений 21.01.2010 р. [12].

Крім Закону України "Про транскордонне співробітництво", серед основних нормативно-правових актів з питань розвитку транскордонного співробітництва слід виділити такі: Закон України "Про місцеві державні адміністрації"; Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"; Закон України "Про зовнішньоекономічну діяльність"; Закон України "Про державний кордон"; Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів"; постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів" від 29.04.2002 р. № 587; постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року" від 21.07.2006 р. № 1001; постанова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань на тему "Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках євро регіонів та перспективи транскордонного співробітництва" від 27.06.2007 р. № 1242-V; Указ Президента України "Про заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва" від 19.12.2007 р. № 1236; постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008–2011 роки від 02.07.2008 р. № 594".

Частиною законодавчої бази України, що також регламентує транскордонне співробітництво з країнами ЄС, є низка 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 06.12.1991 р., Договір про добросусідство, дружні відносини та співробітництво між Україною та Словацькою Республікою від 29.06.1993 р., Декларація про співробітництво населення, яке проживає в Карпатському регіоні, підписана міністрами закордонних справ України, Польщі та Угорщини 14.02.1993 р. а також Договір про відносини добросусідства та співробітництва між Україною та Румунією від 02.06.1997 р. тощо.

**Висновки.** Для більшості країн співпраця між територіальними органами влади – новий вид міжнародних відносин. У перші роки, можна сказати, проходив етап становлення цього виду діяльності, формувалася і відпрацьовувалася організаційно-фінансо-

вий та інформаційний механізм забезпечення транскордонної співпраці, проходила її інституалізація, кадрове забезпечення. Останнім часом удосконалювалася законодавча та нормативно-методична база щодо транскордонної співпраці на європейському та національному рівнях, але в Україні необхідні подальші наукові розробки з цього напрямку.

### Список використаної літератури

1. Ващук Ф. Г. Актуальні аспекти нормативно-правового забезпечення транскордонного співробітництва України / Ф. Г. Ващук, О. М. Ващук // Ефективність транскордонного співробітництва через міжнародний моніторинг та координацію діяльності національних суб'єктів : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 8–9 квітня 2011 р.). – Ужгород : ЗақДУ, 2011. – С. 39–55.
2. 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](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=616_172).
3. Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.nau.ua/doc/?code=642\\_003](http://zakon.nau.ua/doc/?code=642_003).
4. 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=703150>.
5. 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/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=348\\_004](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=348_004).
6. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_099](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_099).
7. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_106).
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
9. Інформаційне забезпечення транскордонного співробітництва України: теоретичні аспекти : колективна монографія / А. М. Митко, Б. М. Юськів, Н. П. Карпчук [та ін.] ; наук. ред. Є. Б. Тихомирова, за заг. ред. А. М. Митко. – Луцьк : Вежа-Друк, 2013. – 268 с.

10. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : монографія / Н. Мікула. – Львів : ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
11. Мікула Н. А. Транскордонне співробітництво : посібник / Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. – Київ : Крамар, 2011. – 259 с.
12. Про внесення змін до Закону України : Закон України [Електронний ресурс] // Association of European Border Regions : Official web-site. – Режим доступу: <http://www.aebr.net/profil/pdfs/charta.en.pdf>.
13. Про транскордонне співробітництво : Закон України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-15>.
14. Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС : монографія / за ред. д. е. н., проф. Н. Мікули, к. е. н., доц. В. Борщевського, к. е. н. Т. Васильціва. – Львів : Ліга Прес, 2009. – 436 с.
15. Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_520](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_520).

Стаття надійшла до редакції 26.02.2015.

### **Коваленко Е. А., Гревцев О. А. Правовий механізм регулювання трансграничного співробітництва**

*В статті досліджено законодавче забезпечення трансграничного співробітництва; проаналізовано правовий механізм регулювання трансграничного співробітництва в Європі; визначено основні нормативно-правові документи в сфері трансграничного співробітництва, прийняті в Україні.*

**Ключові слова:** трансграничне співробітництво, міжтериторіальне співробітництво, територіальні общини, місцеве самоуправління, загальноєвропейські норми, трансграничні угоди.

### **Kovalenko E., Grevtsev O. Legal Framework for the Regulation of Cross-Border Cooperation**

*The article examines the legislative support cross-border cooperation; analyzed legal framework for the regulation of cross-border cooperation in Europe; identified key legal documents in the field of cross-border cooperation, adopted in Ukraine.*

*Today in Ukraine has formed a fairly well-developed legal framework on cross-border cooperation, which includes: legal instruments of the Council of Europe, which were ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine and became part of national law; other acts of national legislation (laws, regulations, etc); agreement on transfrontier co-operation, and the like. The legislation of the European Union, which has become more actively applied in the border regions after the introduction of a new Tool neighbourhood of the European Union can serve as a basis for further development of cross-border cooperation taking into account the recommendations of the Council of Europe and European Union.*

*Regulatory and legal framework of cross-border and Euro-regional cooperation in Europe is quite developed and is based on a strong institutional basis. The basic normative documents of cross-border cooperation is the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities and the two additional protocols. Madrid Convention on Transfrontier Co has a basic character because of its international legal status. This is the second article of the Convention defines the term "cross-border co-operation between Territorial Communities or Authorities. "In accordance with the provisions of this article "cross-border cooperation means any joint action to strengthen and deepen good-neighborly relations between Territorial Communities or Authorities, under the jurisdiction of two or more Contracting Parties, and to conclude this purpose any necessary agreements or arrangements".*

*National legislation on cross-border cooperation Ukraine includes primarily the Law of Ukraine "On cross-border cooperation" [15], international treaties, conventions, charters ratified by Ukraine, bilateral and multilateral agreements signed by Ukraine with its neighbors.*

*The main legal act that regulates cross-border cooperation Ukraine is the Law of Ukraine "On cross-border cooperation" (№ 1861-IV of 24 June 2004). It was adopted in order to regulate the conclusion of local governments and local authorities on cross-border cooperation agreements and their implementation. The provisions of this law defines the contents of cross-border cooperation Ukraine.*

*The peculiarity of the Law of Ukraine "On cross-border cooperation" is that it defines the objectives, principles of state policy, rights and responsibilities of cross-border cooperation principles and forms of state support, financial resources for cross-border cooperation. Of particular importance is the fact that such a law regulating cross-border cooperation, has none of the European countries, which, in turn, are guided in this matter the provisions of the Madrid Convention 1980 January 21, 2010 was adopted Law "On making Amendments to the Law of Ukraine "On cross-border cooperation".*

**Key words:** cross-border cooperation, interterritorial cooperation, territorial communities, local self-government, European standards, cross-border transactions.