

УДК 341.176

*М. Баймуратов,
д-р юрид. наук, професор ОНЮА
О. Вишняков,
канд. юрид. наук, доцент ОНЮА*

НОВІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Транскордонне співробітництво як предмет правових досліджень є відносно новою проблемою. Ця проблема займає досить скромне місце в українській правничій літературі та висвітлюється переважно в конституційно-правовому напрямі та в розрізі муніципального права. Практично не приділено ще уваги транскордонному економічному та бізнесовому співробітництву, проблемі євро-регіонів на вітчизняному правовому ґрунті тощо. Метою цієї статті є висвітлення останніх питань на тлі нового українського законодавства щодо транскордонного співробітництва та нових політичних зрушень на шляху європейської інтеграції України.

Перш за все, слід зазначити, що, незважаючи на скептичні відгуки, без сумніву, новий Закон України від 24.06.2004 р. № 1861-IV «Про транскордонне співробітництво» [1] (надалі — Закон) є значним кроком уперед у сфері правового регулювання відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними общинами, відповідними органами влади інших держав, тобто між суб'єктами транскордонного співробітництва. Насамперед, у Законі визначається поняття транскордонного співробітництва як дій, спрямованих на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних, та інших відносин між цими суб'єктами. Це визначення по суті збігається з формулюванням, що було раніше наведено в Постанові Кабінету Міністрів України від 23.04.2002 р. № 587 «Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів» [2], але важливо те, що воно закріплено на більш високому, а отже — більш стабільному правовому рівні. Важливо при цьому зазначити, що транскордонне співробітництво не обмежується тільки територіями, що межують одна з одною та межують із державним кордоном. За Законом, ці ознаки вже не є первинними ознаками транскордонного співробітництва, а сам термін «транскордонне співробітництво» набув умовного значення та розширеного правового змісту.

Разом із тим, є відмінність порівняно з формулюванням, яке наведено в Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [3] (Україна приєдналася до неї у 1993 році [4]): «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, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовлено-

стей». Таким чином, порівняно з цим формулюванням визначення транскордонного співробітництва Законом дається не прямо, а через проміжну категорію «суб'єктів» співробітництва, а до них, у свою чергу, належать, зокрема, місцеві органи виконавчої влади, тобто державні органи.

Згідно з п. 2 ст. 2 Конвенції, термін «територіальні общини або власті» означає громади, власті або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визначаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Територіальні общини (громади) визначені як суб'єкти місцевого самоврядування ст. 140 Конституції України та Законом України від 21.05.1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] та діють як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради. З іншого боку, термін «територіальні власті», що застосовується у Конвенції, не є досить визначеним, що дає формальні підстави Україні як учасниці Конвенції для віднесення до них місцевих органів виконавчої влади. Як «територіальні власті» можуть розглядатися місцеві державні адміністрації, які здійснюють на відповідній території надані державою, а також делеговані відповідними радами повноваження (ст. ст. 118, 119 Конституції України, Закон України від 09.04.1999 р. «Про місцеві державні адміністрації» [6]). У ролі територіальних властей можуть виступати і органи місцевого самоврядування, якщо їм згідно із ст. 143 Конституції надаються законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

Але треба підкреслити, що сутністю Конвенції та взагалі ідеї транскордонного співробітництва є запровадження співробітництва між територіальними общинами, громадами без посередництва держави. Як відомо, сама ідея європейської інтеграції — це об'єднання людей, регіонів, а не урядів. Крім того, різниця в тому, що Конвенція називає суб'єктів співробітництва альтернативно «територіальні общини або власті», маючи, очевидно, на увазі, що органи влади також можуть співробітничати, якщо вони представляють інтереси територіальних общин, громад. Що ж до Закону, то він сповідує транскордонне співробітництво із можливою участю в ньому держави як суб'єкта співробітництва. Тому, на наш погляд, виходячи з такого альтернативного підходу Закону та з логіки Конвенції, місцеві органи виконавчої влади не можуть здійснювати транскордонне співробітництво самостійно, а тільки разом із територіальними громадами України та їх представницькими органами, тобто органами місцевого самоврядування — сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами, а також районними та обласними радами. Це до якоїсь міри підтверджується також тим, що Закон розрізняє поняття спільних проектів (програм), тобто з участю іноземного елемента, та проектів (програм) суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України. Вірогідно, останні можуть формуватися з участю як територіальних громад, так і місцевих органів виконавчої влади України.

Крім «суб'єктів» Закон визначає «учасників» транскордонного співробітництва — це «юридичні та фізичні особи, громадські організації, які беруть

участь у транскордонному співробітництві». До категорії учасників належать як вітчизняні, так і іноземні суб'єкти. Заслуговує на увагу, що громадські організації зазначено поряд з юридичними особами окремо, що дає підстави бути учасниками транскордонного співробітництва і таким громадським організаціям, що не мають статусу юридичної особи. Але ще важливішим є те, що на законодавчому рівні до участі в транскордонному співробітництві долучаються всі без винятку суб'єкти, тобто і суб'єкти приватного права, суб'єкти підприємницької діяльності. Це, у свою чергу, відкриває можливості розвитку торговельних та інвестиційних відносин на рівні відповідних транскордонних торговельних та інвестиційних угод, умов яких можуть відрізнятися від умов угод міждержавного рівня, де взагалі можуть бути відсутніми конкретні умови торговельної та інвестиційної діяльності.

Стаття 3 Закону визначає правовою основою транскордонного співробітництва Конституцію України, міжнародні договори України, власне Закон та інші нормативно-правові акти. Але, на нашу думку, у даному випадку йдеться лише про частину правової бази транскордонного співробітництва — про законодавство України як вітчизняну правову базу. Разом із тим, до правової бази транскордонного співробітництва належать також конкретні угоди між його суб'єктами, які, згідно зі ст. ст. 1 та 8 Закону, регламентують правові, організаційні, економічні та інші аспекти цього співробітництва. Цими угодами забезпечуються різні форми транскордонного співробітництва: євро регіони; співробітництво в окремих сферах; взаємовигідні контакти між суб'єктами транскордонного співробітництва та інші форми, що обираються суб'єктами транскордонного співробітництва.

Крім того, згідно зі ст. 9 Закону, статус, повноваження та джерела фінансування органів транскордонного співробітництва визначаються міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво, угодами про транскордонне співробітництво, законодавством держав, на території яких вони розміщені, статутами цих органів. Отже, для транскордонного співробітництва правовою базою в широкому розумінні є і законодавство іноземних держав. Це впливає із закладеного в Законі принципу поваги до державного суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів держав та з принципу урахування під час укладення угод про транскордонне співробітництво повноважень суб'єктів та прав учасників транскордонного співробітництва.

Щодо статутів конкретних органів транскордонного співробітництва, то вони також мають належати до правової бази транскордонного співробітництва. Вони, згідно із Законом, не повинні суперечити законодавству країн, які заснували такі органи, і, крім того, — повністю відповідати законодавству країни розміщення органу транскордонного співробітництва.

Щодо «учасників» транскордонного співробітництва, то вони, як і «суб'єкти», можуть діяти в рамках спільних проектів (програм), спрямованих на виконання конкретних спільних завдань та задоволення інтересів територіальних громад. Зокрема, якщо це стосується торговельних або інвестиційних питань, то участь у цих проектах (програмах) може надавати учасникам транскордонно-

го співробітництва, у тому числі приватним юридичним та фізичним особам, певних пріоритетів. Тому, на нашу думку, участь у таких програмах для будь-яких «учасників», які постійно розташовані або мешкають на відповідній території, на нашу думку, має бути або взагалі відкритою або відбуватися на конкурсних (тендерних) засадах, навіть незважаючи на те, чи користується даний проект (програма) державною підтримкою.

Головним питанням, яке виникло після приєднання України до Конвенції, було питання про повноваження територіальних громад та місцевих органів виконавчої влади укладати угоди про транскордонне співробітництво. Законом підкреслюється, перш за все, що транскордонне співробітництво здійснюється «в межах повноважень» його суб'єктів відповідно до законодавства України (ст. ст. 5, 7, 8). Так у ст. 8 Закону встановлено: «Суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво». Таке формулювання уможливує потрібне тлумачення: перший варіант — угоди можуть укладатися лише по тих питаннях, які згідно із законодавством України належать до повноважень суб'єктів транскордонного співробітництва; другий — саме укладення угод про транскордонне співробітництво можливе лише тоді, коли в суб'єктів транскордонного співробітництва є повноваження на укладення угод, надані законодавством України, іншим, ніж даний Закон; третій — сукупність першого та другого варіантів тлумачення.

Така невизначеність з'являється тому, що територіальні громади Законом поставлено в один ряд із місцевими органами виконавчої влади (тобто місцевими державними адміністраціями), які напряму залежні від центральних органів виконавчої влади та не обираються населенням. Тому, на наш погляд, право на існування мають перший і третій варіанти: перший — щодо територіальних громад та їх представників, а третій — щодо місцевих органів виконавчої влади, яким для укладання угод потрібно надати спеціальних повноважень із боку центральних органів виконавчої влади.

Повноваження територіальних общин на укладання угод про транскордонне співробітництво можуть бути обмежені або спеціальним чином врегульовані міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво, які можуть укладатися на двосторонній або на багатосторонній основі, або іншими договорами, які не є спеціалізованими на питаннях транскордонного співробітництва. По деяких питаннях транскордонного співробітництва законодавство України прямо передбачає можливість укладання Україною міжнародних договорів. Так, згідно зі ст. 25 Закону від 16.04.1991 р. «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Україна може укладати з державами, які мають спільні з Україною морські та/або сухопутні кордони, двосторонні та/або багатосторонні договори, що встановлюють на основі взаємності спеціальні правові режими торгівлі, товарообігу (прикордонна, прибережна торгівля та інші) і передбачають пільгові умови для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України та суб'єктів господарської діяльності цих держав у відносинах із ними» [7]. Таким чином, для укладання угоди про транскордонне співробітництво, що пе-

редбачає утворення єврорегіону, для територіальної громади не потрібна згода якихось центральних або місцевих державних органів. Але якщо в рамках єврорегіону передбачено режим прикордонної (прибережної) торгівлі, така угода можлива лише за умови існування чинної міжнародної угоди України про прибережну (прикордонну) торгівлю.

Аналогічним чином мають вирішуватися питання транскордонних спеціальних (вільних) економічних зон. Законодавство про СЕЗ (ВЕЗ), зокрема, Закон від 13.10.1992 р. «Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» [8], не передбачає створення транскордонних СЕЗ (ВЕЗ). Але, згідно зі ст. 2 Закону, статус зони визначається Верховною Радою України шляхом прийняття окремого закону для кожної зони. Тобто тут достатньо прийняття закону про ратифікацію міжнародної угоди про конкретну транскордонну СЕЗ (ВЕЗ), у якій і визначено відповідний статус.

Стаття 3 Закону «Про транскордонне співробітництво» містить положення, згідно з яким якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в цьому Законі, застосовуються правила міжнародного договору. Відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Отже, вони стають актами прямої дії і для регулювання відповідних відносин не потребують якихось додаткових актів внутрішнього законодавства. Згідно із Законом від 29.06.2004 р. «Про міжнародні договори України» [9], чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору (ст. 19). Отже, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, а також ратифіковані Законом від 24.04.2004 р. Додаткові протоколи до неї [10] є не тільки частиною національного законодавства України, — вони займають місце серед власне законів України. Отже, у разі колізії правил Закону та Конвенції, треба застосовувати правила Конвенції.

У сфері транскордонного співробітництва можливі різноманітні форми і види, за умови несуперечності законодавству. У тому, що стосується місцевого самоврядування, треба взяти також до уваги ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [11], ратифікованої Законом України від 15.07.1997 р., згідно з якою місцеві власті, у межах закону, мають повне право вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу [12]. Таким чином, є підстави для впровадження форм і видів співробітництва, не врегульованих або недостатньо врегульованих чинним законодавством України.

У зв'язку з тим, що Закон не обмежує форм співробітництва, є всі законні підстави користуватися міжнародними документами-рекомендаціями. Такими є, наприклад, типові та рамкові угоди, статuti і договори про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, розроблені в Раді Європи, які додано до Конвенції. Так, наприклад, співробітництво може здійснюватися за допомогою «адміністративних, економічних або технічних договорів», що укладаються місцевими властями в межах їхніх повноважень. Такі договори можуть використовуватися, зокрема, для торгівлі, оренди, надання концесій на експлуатацію та ін. Сторони можуть також створювати асоціації та консорціуми, які будуть забезпечувати правову основу їхнього співробітництва. Такі асоціації та консорціуми створюються на основі цивільного або торгового права однієї із заінтересованих держав за вибором сторін. Вищим рівнем співробітництва вважається спільна організація, яка має статус юридичної особи, з метою створення об'єкта громадського користування, експлуатації обладнання, надання послуг.

Для України як транзитної держави особливого значення набувають міжнародні транспортні коридори, декілька з яких проходять територією України. Це один з найперспективніших напрямів транскордонного співробітництва, тим більше, що він має основу в законодавстві України (наприклад, у Постанові Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 1996 р. № 1324 «Про створення в Україні транспортних коридорів та входження їх до міжнародної транспортної системи» [13]) та міжнародно-правових документах. Треба зазначити, що в Договорі про запровадження Конституції для Європи від 29.10.2004 р. зазначається, що Європейський Союз може приймати рішення про співробітництво з третіми країнами для просування проектів транс'європейських мереж, що викликають взаємний інтерес, та для забезпечення взаємодії мереж (ст. III-145) [14]. Дуже важливу роль тут має відіграти законодавство України про транзит вантажів (Закон від 20.10.1999 р.) [15], про концесії (Закон від 16.07.1999 р.) [16] та спеціальне законодавство про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг (Закон від 14.12.1999 р.) [17].

Треба відзначити, що прийняття Україною внутрішнього закону про транскордонне співробітництво збігається в часі з початком запровадження нової стратегії Європейського Союзу, зокрема щодо України — «Європейської політики сусідства»¹⁸. Зокрема щодо східних кордонів ЄС відзначається як пріоритетний сектор регіонального співробітництва посилене співробітництво в бізнесовій сфері та торгівлі, інфраструктурі, адаптації європейських та міжнародних стандартів, ефективної імплементації норм Світової організації торгівлі, підтримки малих та середніх підприємств. При цьому спільні проекти в енергетичному і транспортному секторах (включаючи проблеми перетинання кордону) розглядаються як особливо пріоритетні. Таким чином, новий закон України про транскордонне співробітництво може розглядатися як важлива правова форма реалізації стратегічної мети європейської політики сусідства — залучення України незалежно від її членства в ЄС до внутрішнього ринку Європейського Союзу.

Література

1. Офіційний вісник України. — 2004. — № 29. — Ст. 1947.
2. Офіційний вісник України. — 2002. — № 18. — Ст. 938.
3. Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями / Рада Європи; Українська правнича фундація. — Б. р. — 33 с.
4. Про приєднання України до Європейської конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: Постанова Верховної Ради України від 14.07.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 36. — Ст. 370; Урядовий кур'єр. — 2004. — № 133.
5. Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
6. Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.
7. Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 29. — Ст. 377.
8. Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 50. — Ст. 676.
9. Урядовий кур'єр. — 2004. — № 155.
10. Урядовий кур'єр. — 2004. — № 133.
11. Бюлетень Центру інформації та документації Ради Європи в Україні. — 1997. — Вип. 2. — С. 5.
12. Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст. 249.
13. Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 19. — Ст. 543.
14. Treaty Establishing a Constitution for Europe // Official Journal of the European Union. — 2004. — Vol. 47. — P. 301.
15. Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 51. — Ст. 446.
16. Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 41. — Ст. 372.
17. Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 3. — Ст. 21.
18. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours». — Brussels, 11.3.2003. — COM (2003) 104 final, 11.3.2003. — <http://www.europa.eu.int>; Commission of the European Communities. Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. — <http://www.europa.eu.int>

УДК 341(4) (091)

Є. О. Харитонов,*д-р юрид. наук, професор, завідувач кафедри цивільного права ОНЮА***О. І. Харитонова,***канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права ОНЮА***РИМСЬКЕ ПРАВО ЯК ПІДҐРУНТЯ СУЧАСНОГО ПРАВА ЄВРОПИ**

Визначення поняття та з'ясування ознак і джерел «європейського права» або ж «права Європи», має важливе значення, оскільки дає можливість визначити місце цих понять поміж інших правових категорій, а відтак встановити тенденції у цій галузі.

Слід зазначити, що позначення «європейське право» у різному контексті досить часто вживається в спеціальній літературі [1; 2; 3]. З іншого боку, достатньо поширеним є й термін «право Європи» [4]

Не торкаючись тут питання стосовно можливості ототожнювання цих