

УДК 339.92(477-192.7)

**В.П. Мазуренко**

кандидат економічних наук, доцент  
Інститут міжнародних відносин Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## **ЗАКОНОДАВЧА ОСНОВА ПРИКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА УКРАЇНІ**

*У статті досліджено законодавчу основу прикордонного співробітництва в Європейському Союзі та Україні. Визначено, що всі законодавчі акти ЄС, пов'язані з транскордонним співробітництвом, можна розділити на дві групи: документи, які регулюють прикордонне співробітництво всередині ЄС, тобто між країнами – членами ЄС, та документи, що регулюють фінансові інструменти ЄС для прикордонного співробітництва між ЄС і сусідніми країнами.*

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво, Європейський Союз, інтеграція, регіон, внутрішні кордони, зовнішні кордони.

### **I. Вступ**

Протягом останніх десятиліть у країнах Європейського Союзу нагромаджено великий досвід активізації соціально-економічного розвитку периферійних районів країн на основі їх транскордонного співробітництва, який потребує вивчення, оцінювання й поширення на прикордонних територіях Центральної та Східної Європи. У цьому контексті слід відзначити існування певного досвіду транскордонного співробітництва і в Україні, що є складовою стратегічного партнерства між Євросоюзом та Україною. Після періоду відокремленості прикордонних регіонів, непроникності й суворої охорони кордонів, а також регламентації органами державної влади форм транскордонного співробітництва настали фундаментальні зміни в економічній, політичній і правовій сферах, унаслідок чого виникли регіональні та місцеві ініціативи, націлені на пошук нових векторів співробітництва між сусідніми прикордонними територіями. Зазначені процеси однаковою мірою виникають як із об'єктивної можливості отримання економічної вигоди, так і з мотивів культурної та мовної близькості населення, яке проживає на прикордонних територіях. Взаємопов'язаний та взаємодоповнюваний процес інтеграції у світовий економічний простір та міжрегіонального співробітництва, що відповідає як сучасним тенденціям глобалізації, так і необхідності поглиблення цивілізованих зовнішньоекономічних відносин України з іншими країнами, стали невід'ємною складовою політики регіонального розвитку.

Вибір правильних векторів зовнішньоекономічної політики потребує особливої уваги в умовах посилення глобалізаційних тенденцій у світі та швидкої інтеграції міжнарод-

них фінансових ринків. Водночас зближення нашої держави з Євросоюзом неможливе без транскордонного співробітництва у фінансовій сфері, виявлення ризиків, які виникають у процесі транскордонного фінансового співробітництва, проблеми виходу українських фінансових інститутів на ринки.

### **II. Постановка завдання**

Мета статті – дослідження законодавчої основи прикордонного співробітництва в Європейському Союзі та Україні.

### **III. Результати**

*Законодавство Європейського Союзу.* Усі законодавчі акти Європейського Союзу, пов'язані з транскордонним співробітництвом, можна розділити на дві групи:

- документи, що регулюють прикордонне співробітництво всередині ЄС, тобто між країнами – членами ЄС;
- документи, які регулюють фінансові інструменти ЄС для прикордонного співробітництва між ЄС та сусідніми країнами.

Такий поділ відображає певну двоїстість у підході ЄС до прикордонного співробітництва з третіми країнами. З одного боку, прикордонне співробітництво – це інструмент подолання регіональної нерівності, стимулювання стабільного соціально-економічного розвитку в ЄС, а також за його межами, тому більшою мірою розглядається як питання регіональної політики. З іншого боку, співробітництво із сусідніми країнами є частиною зовнішньої політики ЄС і, таким чином, воно повинно розглядатися з точки зору стратегічних завдань співпраці країн ЄС з третіми країнами.

Прикордонне співробітництво ЄС не регулюється якимось одним визначеним законодавством, і більшість країн ЄС не мають конкретного національного закону з цього питання. Поясненням цьому може бути той факт, що в юридичній практиці Європейсь-

кого Союзу прикордонне співробітництво розглядають як діяльність, яка головним чином входить у компетенцію регіональних і місцевих органів влади, і активне втручання або контроль інститутів ЄС або національних інституцій не обов'язкове.

Водночас прикордонне співробітництво в ЄС розуміють як важливий інструмент територіального згуртування, і в цьому аспекті воно згадується в деяких законодавчих актах ЄС, що стосуються політики згуртування та регіональної політики. На фінансову перспективу ЄС 2007–2013 рр. ці питання регулюють норми документа “Політика згуртування і регіональна політика” (*Cohesion and Regional Policy*), в якому найбільш важливою частиною в цьому контексті є “Положення про Європейський фонд регіонального розвитку” (*Regulation on the European Regional Development Fund*), що включає окремо виділену мету “Європейське територіальне співробітництво” (колишня ініціатива ІНТЕРРЕГ). Ця мета з бюджетом в 7,75 млрд євро (2,52% від загального бюджету політики згуртування) охоплює три типи програм: програми прикордонного співробітництва (74% від загального фінансування); програми міждержавного співробітництва (21%); програми міжрегіонального співробітництва (5%).

Незважаючи на те, що вищезгадане законодавство переважно стосується країн – членів ЄС, а не їх співробітництва з третіми країнами, воно важливе в контексті двох причин. По-перше, участь країн – членів ЄС у програмах ЄІСП співфінансується Європейським фондом регіонального розвитку і, отже, регулюється цією нормативною базою.

По-друге, принципи політики згуртування та регіональної політики можуть бути цікаві українським місцевим органам влади при розвитку національної та міжнаціональної регіональної політики. Україна бореться з багатьма проблемами регіонального розвитку, з якими стикається і Європейський Союз, наприклад, суттєві регіональні диспропорції, розриви в рівні добробуту між міськими та сільськими територіями, проблеми малонаселених територій тощо. ЄС і Україна поділяють також схожі проблеми розробки загальної регіональної політики для великої території з великою кількістю кордонів. Протягом усього часу з дня його заснування Європейський Союз нагромадив значний досвід у сфері регіональної політики, розробив різні інструменти для того, щоб 27 країн і їх регіонів були ближчими один до одного, і може поділитися кращими практичними прикладами цієї політики з партнерами в Україні.

Ще один важливий законодавчий акт ЄС – Положення про європейську групу територіального співробітництва (ЄГТС) (*European Grouping of Territorial Cooperation* (EGTC)).

Багаторічний досвід поглибленого співробітництва між регіональними та місцевою владами в Європі показав, що наявних правових інструментів, які полегшують прикордонне, міжнаціональне і міжрегіональне співробітництво, недостатньо або вони не повною мірою ефективні. Виявлена чітка потреба в правовому інструменті ЄС, який створив би правовий базис у межах суспільного права для програм і проектів територіального співробітництва. У результаті в 2006 р. було прийнято Положення про ЄГТС, що створює загальну юридичну основу, яка може бути застосована безпосередньо в усіх країнах – членах ЄС для міжєвропейського співробітництва на регіональному та місцевому рівнях.

Важливо те, що ЄІСП включає компонент, чітко націлений на прикордонне співробітництво. Цей компонент описаний у спеціальному стратегічному документі, охоплює весь період і включає різні прикордонні програми. У стратегії прикордонного співробітництва виділено 4 ключових завдання:

- просувати соціально-економічний розвиток у прикордонних територіях;
- вирішувати спільні проблеми;
- забезпечити ефективні й надійні кордони;
- заохочувати співпрацю “людина – людина”.

Однією з основних цілей ЄІСП є запобігання новим лініям поділу в Європі та сприяння стабільності та процвітанню на зовнішніх кордонах ЄС. Водночас для досягнення цієї мети надзвичайно важливо усунути перешкоди на шляху до ефективного прикордонного співробітництва. Ролі прикордонного співробітництва надають особливого значення, тому що воно сприяє стабільному регіональному розвитку і гармонійній територіальній інтеграції як усередині ЄС, так і на зовнішніх кордонах. Тому можна зазначити, що ЄІСП поєднує цілі зовнішньої політики з цілями соціально-економічного об'єднання.

Необхідно підкреслити, що ЄІСП містить окремий розділ з прикордонного співробітництва (розділ III). Він містить положення про територіальні одиниці і розвиток, управління та реалізацію програм. Щодо розвитку та затвердження програм у документі є кілька нових істотних елементів:

- прикордонне співробітництво виконуване в межах довгострокових програм, які охоплюють співробітництво на кордоні або групі кордонів;
- для сухопутних кордонів і важливих морських кордонів будуть створені спільні програми для кожного кордону;
- спільні програми для морських басейнів повинні бути багатосторонні; вони включають території морських басейнів декількох країн (як мінімум однієї країни – члена ЄС та країни-партнера);
- спільні програми можуть бути створені країною – членом ЄС і країнами-партне-

- рами на відповідному територіальному рівні. Вони зазвичай охоплюють 7-річний період (2007–2013 рр.);
- спільні програми можуть бути переглянуті з ініціативи залучених країн, прикордонних регіонів або Комісії;
- унаслідок прийняття спільної програми Комісія укладає фінансову угоду з країнами-учасниками;
- ті країни, які беруть участь, повинні спільно вибрати дії з урахуванням пріоритетів і заходів програм.

Що стосується управління спільними програмами, то найбільш важливе нове положення – це те, що програми будуть реалізовані Спільним органом управління (СОУ), розміщеним у країні – члені ЄС. СОУ може організувати спільний технічний секретаріат (СТС).

Зміни в законодавчій базі ЄІСП порівняно з попередніми правилами ТАСІС спрямовані на нове розуміння програм прикордонного співробітництва.

Можна простежити рух від програм допомоги, практично повністю фінансованих ЄС, до справжніх програм співробітництва, в яких обидві сторони працюють разом на всіх стадіях процесу: розробка, управління, впровадження та оцінювання. Нові принципи співфінансування програм з досить істотною часткою з українського боку відображають збільшене право власності програм серед зацікавлених сторін, де підтримуються принципи партнерства і взаємних інтересів. Це перший раз, коли внутрішні фінансові інструменти ЄС зливаються з міжнародними (зовнішніми) програмами співробітництва ЄС і формують нове покоління рівноправних партнерських програм. Програми прикордонного співробітництва використовують підхід, як правило, створений на принципах структурних фондів, таких як довгострокове планування, партнерство і співфінансування, що використовуються з урахуванням особливостей нормативів і правил міжнародних відносин ЄС. Одне з головних нововведень ЄІСП полягає в тому, що програми, які включають регіони по обидва боки кордону ЄС, поділяють єдиний бюджет, загальні управлінські структури, загальні правові норми і правила реалізації, вносячи в програми повністю збалансовані партнерські відносини між сторонами.

*Законодавство України.* Серед основних нормативно-правових актів з питань розвитку транскордонного співробітництва слід виділити такі:

- Закон України “Про транскордонне співробітництво”;
- 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 Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань на тему “Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів 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;
- Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року” від 21.07.2006 р. № 1001;
- Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів” від 29.04.2002 р. № 587;
- Європейська хартія місцевого самоврядування та додатковий протокол до неї;
- Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами та три додаткові протоколи до неї.

Різним аспектам транскордонного співробітництва приділено також увагу в Указах Президента України “Про Національну концепцію співпраці із закордонними українцями” від 13.10.2006 р. № 875/2006, “Про Цільовий план Україна – НАТО на 2007 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО” від 18.06.2007 р. № 535/2007, “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25.05.2001 р. № 341/2001, “Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки” від 13.12.2003 р. № 1433/2003 тощо.

Значну частину законодавчої бази України щодо транскордонного співробітництва формують міждержавні угоди, наприклад, Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною й Угорською Республікою (06.12.1992 р.); Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією (02.06.1997 р.); Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією (31.09.1997 р.), у яких в окремій статті передбачений розвиток транскордонного співробітництва, або угоди такого типу: Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво між прикордонними областями України та адміністративно-територіальними одиницями Респуб-

ліки Молдова; Указ Президента України “Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними прикордонними областями Російської Федерації” із внесеними змінами і доповненнями; Указ Президента України “Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними областями Республіки Білорусь і адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова”.

#### IV. Висновки

Таким чином, діяльність областей і євро-регіонів щодо транскордонного співробітництва базується на укладених договорах та угодах міждержавного рівня й угодах і рішеннях про співпрацю між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади з адміністративно-територіальними одиницями країн, зокрема тих, що входять до складу євро-регіонів. Угоди реалізуються як у цілому на території областей, так і на території євро-регіонів. Так, стосовно євро-регіону “Буг” транскордонне співробітництво регульоване 22 угодами та іншими рішеннями, “Нижній Дунай” – 4, по Карпатському євро-регіону – 34, “Верхній Прут” – 15, “Дніпро” – 2, “Слобожанщина” – 2.

Усі євро-регіони, створені за участю областей України, не є юридичними особами. Їх діяльність узаконена підписанням транскордонних угод, що базуються на основних положеннях Мадридської конвенції та відповідних міждержавних двосторонніх договорах між Україною та сусідніми державами. Діяльність євро-регіонів регламентована статутами, які мають певні відмінності між собою. У зв'язку з цим Україні доцільно здійснити відповідні кроки до ратифікації 3-го додаткового протоколу до Мадридської конвенції, який було відкрито до підписання на 16-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування (16–17 листопада 2010 р., м. Утрехт, Королівство Нідерланди). Ратифікація цього нового правового інструменту Ради Європи буде мати велике значення для розвитку транскордонного співробітництва в Україні, адже цей документ передбачає створення єдиних (уніфікованих) стандартів для діяльності євро-регіонів (об'єднань євро-регіонального співробітництва).

У законодавчому середовищі України серед повноважень виконавчих органів місцевих рад і місцевих державних адміністрацій є організація та контроль за прикордонною та прибережною торгівлею (ст. 35 Закону України “Про місцеве самоврядування” та п. 5 ст. 17, п. 6 ст. 26 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”). Але не визначено, що розуміють під прикордонною торгівлею, у якому порядку встановлюють режим такої торгівлі та якою є її специфіка в умовах транскордонного співробітництва. Окрім того, за Законом “Про зовнішньоекономічну діяльність”, Україна може укласти із сусідніми державами дво- або багатосторонні угоди про спеціальні правові режими прикордонної/прибережної торгівлі і передбачати взаємні пільгові умови для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Проте практичного застосування такі статті законів майже не мали і їх використання в майбутньому, швидше за все, залежатиме від фахової підготовки місцевих керівників.

Одним з найбільш перспективних напрямів транскордонного співробітництва в економічній сфері можна вважати діяльність держави та регіонів з формування міжнародної мережі транспортних коридорів. Законодавча база в Україні для цього охоплює Постанову Кабінету Міністрів України “Про створення в Україні транспортних коридорів та входження їх до міжнародної транспортної системи” й Програму створення та функціонування національної мережі транспортних коридорів України, які доповнені Законом України “Про концесію”.

#### Список використаної літератури

1. Мікула Н.А. Транскордонне співробітництво : посібник / Н.А. Мікула, В.В. Толкованов. – К. : Крамар, 2011. – 259 с.
2. Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС : монографія / [за ред. Н. Мікули, В. Борщевського, Т. Васильціва]. – Л. : Ліга Прес, 2009. – 436 с.
3. Про затвердження Програми створення та функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.1998 р. № 346.
4. Про концесію : Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XXIV.

*Стаття надійшла до редакції 09.01.2014.*

#### **Мазуренко В.П. Законодательная основа пограничного сотрудничества в Европейском Союзе и Украине**

*В статье проведено исследование законодательной основы пограничного сотрудничества в Европейском Союзе и Украине. Установлено, что все законодательные акты ЕС, связанные с трансграничным сотрудничеством, могут быть разделены на две группы: документы, регулирующие приграничное сотрудничество внутри ЕС, то есть между странами – членами ЕС, и документы, регулирующие финансовые инструменты ЕС для приграничного сотрудничества между ЕС и соседними странами.*

*Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, Европейский Союз, интеграция, регион, внутренние границы, внешние границы.*

**Masurenko V. Legal framework of border cooperation in the European Union and Ukraine**

*Over the last decade the European Union has a long experience of intensification of socio-economic development of peripheral regions based on their cross-border cooperation, which requires an examination, evaluation and dissemination in the border areas of Central and Eastern Europe. In this context it should be noted the existence of a certain experience of cross-border cooperation in Ukraine, which is part of a strategic partnership between the EU and Ukraine. After a period of isolation of border regions, tightness and strict border security and regulation by public authorities cross-border co-operation came a fundamental change in the economic, political and legal spheres, resulting in having regional and local initiatives aimed at finding new support cooperation between neighboring border areas. These processes are equally arise as to the possibility of objective economic benefits and reasons of cultural and linguistic proximity of the population living in the border areas. Interrelated and complementary progress of regional cooperation and integration into the world economy that meets both current trends of globalization and the need to deepen civilized foreign economic relations of Ukraine with other countries, have become an integral part of regional development policy.*

*The importance of choosing the right vector of foreign policy is of particular attention in the increasingly globalization trends in the world and the rapid integration of international financial markets. However, the convergence of our state of the European Union is impossible without border cooperation in cross-border finance, identifying the risks that arise in the course of cross-border financial cooperation, the problems of Ukrainian financial institutions exit the markets.*

*In this article the author conducted a study legislative framework border cooperation in the European Union and Ukraine. Analyzed that all EU legislation related to cross-border cooperation can be divided into two groups: the documents governing the cross-border cooperation within the EU, ie between EU member states and the documents governing the EU financial instruments for cross-border cooperation between the EU and neighboring countries.*

*One of the most promising areas of cross-border cooperation in the economic sphere can be considered activities of the state and region to form an international network of transport corridors. Legislation in Ukraine for the Resolution of the Cabinet of Ministers covering Ukraine "On establishment in Ukraine transport corridors and their entry into the international transport system" program and the creation and operation of a national network of transport corridors Ukraine, supplemented by the Law of Ukraine "On Concessions".*

**Key words:** *cross-border cooperation, the European Union, integration, region, internal borders, external borders.*