

УДК 327:352(477)

Я. Малик,
О. Береза

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ

Досліджено питання нормативно-правового регулювання транскордонного співробітництва України. Проаналізовано основні міжнародні та національні нормативні акти, які забезпечують транскордонне співробітництво та його ефективність. Звернуто увагу на шляхи удосконалення нормативно-правової бази України в контексті вступу до Європейського Союзу.

Ключові слова: Україна, Європейський Союз, транскордонне співробітництво, нормативно-правова база.

Питанням транскордонного співробітництва з кінця ХХ ст. приділяється значна увага. У сучасних умовах геополітичних, економічних і соціокультурних відносин між державами транскордонне співробітництво є ефективним механізмом вирішення спільних проблем, особливо в прикордонних регіонах. Але воно може бути ефективним лише при достатньому нормативно-правовому забезпеченні як на національному, так й на міжнародному рівні.

За останній період виявилася значна зацікавленість науковців дослідженням нормативно-правової бази транскордонного співробітництва. Зокрема, цій проблематиці присвятили свої праці: Ф. Ващук і М. Ващук, В. Монастирний, О. Сушко, І. Студенніков та ряд інших. Проте в останній період ряд правових питань транскордонного співробітництва залишилися поза їх увагою.

Мета статті – виявити і дослідити особливості становлення та розвитку договірно-правової бази транскордонного співробітництва.

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

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

Формування нормативно-правової бази транскордонного співробітництва є компетенцією передусім центральних органів держави, а також тих держав, які мають суміжні території й зацікавлені у розвитку таких відносин у різних сферах – економіки, культури, екології тощо.

Основою розвитку транскордонного співробітництва України з європейськими державами є загальноєвропейські норми та принципи.

Необхідно зауважити, що нормативно-правова основа транскордонного співробітництва Європи є досить розвинутою. Базовими нормативними актами є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, прийнята Радою Європи 21 травня 1980 р. у

Мадриді [1]. У 1995 р., 1998 р. та 2009 р. було підписано три додаткових протоколи до Європейської рамкової конвенції. Всі документи було ратифіковано Верховною Радою України і вони стали частиною національного законодавства [2].

У ст. 2 Європейської рамкової конвенції подано визначення терміна “транскордонне співробітництво”, який “означає 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 домовленостей” [3].

Практичне значення Європейської (Мадридської) конвенції про транскордонне співробітництво визначається наявністю додатків до неї. Так, у додатку № 1 охарактеризовано як типові міждержавні, так і рамкові угоди. До перших з них належать угоди:

- про розвиток транскордонного співробітництва;
- про транскордонні регіональні зв’язки;
- про транскордонні місцеві зв’язки;
- про транскордонне співробітництво на контрактній основі між місцевими органами влади;
- про органи транскордонного співробітництва між місцевими органами влади [4].

Як видно із переліку видів міждержавних угод, виключно до компетенції держав входять лише дві типові міждержавні угоди: про розвиток транскордонного співробітництва та про регіональні транскордонні зв’язки. Інші міждержавні угоди лише встановлюють юридичні межі, які дозволяють територіальним общинам або органам влади реалізувати угоди або договори, відповідні основні принципи яких віднесені до рамкових і наведені в переліку в другій категорії. До угод, статутів та договорів про основні принципи співробітництва між місцевими органами влади належать:

- угода про основні принципи створення групи зв’язку між місцевими органами влади;
- угода про основні принципи координації управління транскордонними місцевими державними справами;
- угода про основні принципи створення транскордонних асоціацій приватного права;
- договір про основні принципи поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими общинами (типу “приватне право”);
- договір про основні принципи створення органів транскордонного міжобщинного співробітництва [5].

З ратифікацією Верховною Радою України Європейської Хартії місцевого самоврядування нові можливості отримали для розвитку міжнародного співробітництва органи місцевого самоврядування [6]. До європейського законодавства відноситься також Хартія Конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи (ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 р.). Всі європейські прикордонні території керуються базовими положеннями, викладеними в Європейській хартії регіонального просторового планування [7]. Специфіка розвитку прикордонних територій відображається у Стратегії європейського регіонального планування.

Серед інших конвенцій і хартій, які регулюють різноманітні сфери життя, необхідно відзначити: Кіотську зі спрощення та гармонізації митних процедур, яка має 30 доповнень, що розглядають різноманітні ситуації для уніфікації та спрощення митних правил та

процедур при перетині кордонів різних країн; Конвенцію про комбіновані перевезення та інші угоди, що регулюють відносини у справі перевезень; Європейську хартію національних мов і мов меншин, зокрема в частині, що стосується прикордонного обміну; Європейську ландшафтну конвенцію, у якій згадуються транскордонні ландшафти та ряд інших [8].

Приєднання до зазначених європейських нормативно-правових актів значно розширює правове поле транскордонного співробітництва, а також поширює правові норми Європейської конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями на транскордонне співробітництво України.

Участь транскордонних областей України у транскордонному співробітництві базується на досить розвиненому нормативно-правовому підґрунті. Крім ратифікованих Україною “Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами і властями” та інших законодавчих актів, важливе значення мають закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. та “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р. Пункт 2 ст. 15 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплює, що “органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об’єднань органів місцевого самоврядування”.

Частиною законодавчої бази України, що також регламентує транскордонні відносини, є низка двосторонніх угод, зокрема: 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 сусідство, дружні відносини та співробітництво між Україною та Словацькою Республікою від 29.06.1993 р.; Договір про відносини добросусідства та співробітництва між Україною та Румунією від 02.06.1997 р.; Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31.09.1997 р.; Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво між прикордонними областями України та адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова 11.03.1997 р.

Нормативно-правову базу щодо транскордонного співробітництва України доповнюють Укази Президента України “Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними прикордонними областями Російської Федерації” від 25.03.1994 р.; “Про заходи щодо економічного співробітництва областей України з суміжними областями Республіки Білорусь і адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова” від 03.06.1994 р.

Водночас існує чимало двосторонніх угод, що регламентують співробітництво між Україною і названими вище державами в питаннях режиму кордону, переміщення людей, транспортних засобів і товарів через кордони, співробітництва між прикордонними службами.

Необхідність удосконалення нормативно-правової бази транскордонного співробітництва була визначена у Розпорядженні Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики” від 13.09.2001 р., а також у Постанові Кабінету Міністрів України “Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів” від 29.04.2002 р.

До транскордонного співробітництва належать документи, що визначали стратегічні напрями руху України в бік Європейського Союзу. Це передусім Стратегія

інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Президентом України 11.06.1998 р., і Національна програма інтеграції України до Європейського Союзу, схвалена у вересні 2002 р.

У названих документах були визначені такі основні пріоритети:

– зміцнення конкурентоздатності українських територій на західному кордоні держави;

– будівництво пунктів перетину кордону та відповідної інфраструктури;

– укладення нових транскордонних угод;

– розвиток мережі логістичних центрів та центрів підтримки підприємництва;

– координація соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонних регіонів;

– гармонізація законодавства України у відзначених сферах із європейським законодавством [9].

Проте в Україні є ряд чинників, що стримують розвиток транскордонного співробітництва. Серед них можна назвати такі:

– недооцінка з боку центральної влади транскордонного співробітництва як інструменту територіального розвитку і покращення якості життя людей, які проживають у прикордонних регіонах України;

– обмеженість стратегічного бачення завдань та перспектив розвитку транскордонного співробітництва як з боку уряду, так і з боку місцевих органів влади, а також відсутність досвіду спільного планування розвитку прикордонних територій;

– недостатній рівень фінансової підтримки спільних транскордонних проектів як з боку уряду, та і з боку місцевих органів влади (за винятком облаштування прикордонної інфраструктури);

– слабкість інституційної бази регіонального розвитку, яка у прикордонних регіонах має відігравати роль одного з рушіїв транскордонного співробітництва;

– відсутність у місцевих органів влади усвідомлення того, що завдання розвитку транскордонного співробітництва потребують від них координації, а не жорсткого адміністрування. Внаслідок впровадження проектів транскордонного співробітництва залучається невелика кількість підприємців та неурядових організацій [10].

Експерти також відзначають, що серед чинників, які стримують розгортання співробітництва вздовж кордонів, є надмірна амбіційність і, водночас, нечіткість функціонування євро регіонів на кордонах України та країн Центральної Європи; низький рівень соціально-економічного розвитку територій, які є учасниками транскордонного співробітництва, порівняно із середніми показниками в Україні; різниця між рівнями децентралізації управління у країнах Центральної Європи та Україні; специфіка української правової системи, яка не завжди сумісна з нормами ЄС [11].

Усунути проблеми транскордонного співробітництва повинен був Закон України “Про транскордонне співробітництво”, прийнятий 24 червня 2004 р. [12]. Він серед іншого визначав мету та принципи державної політики у сфері транскордонного співробітництва України, принципи та форми підтримки транскордонного співробітництва та його фінансове забезпечення.

Відповідно до цього закону, 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 країн у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством.

Надзвичайно важливим є той факт, що подібного до Закону “Про транскордонне співробітництво”, який би регулював транскордонне співробітництво, не має жодна з країн Європи, які своєю чергою керуються в цьому питанні положеннями Європейської Рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. У Законі враховані геополітичні зміни, які відбулися внаслідок розширення ЄС на Схід у 2004 р. Проте необхідно констатувати, що основним недоліком цього закону стала його моральна застарілість уже на момент його прийняття.

Науковці вказують на чотири основних недоліки цього закону:

1. Закон фактично ігнорує роль транскордонного співробітництва як один з інструментів регіонального розвитку і не розглядає його як складову регіональної політики України.

2. Розробникам цього закону не вдалося подолати домінуючого серед українських органів державної влади різних рівнів погляду на транскордонне співробітництво як інструмент переважно економічної співпраці. Зокрема, загальну координацію транскордонного співробітництва законом покладено на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики. Однак транскордонне співробітництво є набагато складнішим та багатовимірним і охоплює набагато ширше коло питань життєдіяльності мешканців прикордонних територій, ніж економічна співпраця.

3. Закон “Про транскордонне співробітництво” законсервував існуючі форми державної фінансової підтримки транскордонного співробітництва, а фактично її відсутність. Зокрема, в ньому зазначено, що “державна фінансова підтримка може надаватися проектам (програмам) транскордонного співробітництва, які мають достатню аргументацію щодо ефективного розв’язання актуальних проблем і були відібрані на конкурсній основі...” [13]. Однак джерела та механізми надання такої підтримки з боку держави не визначаються. Проте потрібно зауважити, що на сьогодні проекти і програми транскордонного співробітництва, які здійснюються у прикордонних регіонах України, що розташовані на кордоні з ЄС, перебувають у більш вигідному становищі. Вони мають можливість отримувати фінансування у рамках програм із боку ЄС, який є найбільшим донором.

4. Закон не враховує зміни механізму підтримки транскордонного співробітництва з боку Європейського Союзу, зокрема нових інструментів добросусідства і реформування відповідних програм Європейської Комісії після оголошення повідомлень “Ширша Європа – сусідство: нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами” (Брюссель, 11.03.2003 р.) і “Прокладаючи шлях до запровадження нового інструменту відносин з країнами-сусідами” (Брюссель, 01.07.2003 р.) [14].

Хоча Закон України “Про транскордонне співробітництво” майже не підлягає критиці з правового боку, однак він демонструє хибність регіональної політики, що здійснювалась в Україні і призвела до фактичної відсутності ефективних адміністративних, фінансових, інституційних інструментів територіального розвитку. Проблеми здійснення транскордонного співробітництва місцевими громадами та владами є наслідком цієї політики.

І хоча в Закон “Про транскордонне співробітництво” Верховна Рада України двічі вносила зміни, його суті вони не змінили.

Окрім Закону “Про транскордонне співробітництво”, чільне місце займають й інші документи. Зокрема, 15 вересня 2010 р. Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження “Про схвалення Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 рр.”. На його основі Міністерством економіки була розроблена Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 рр. [15].

Однак транскордонне співробітництво центральноєвропейськими країнами розглядається як складова політики регіонального розвитку. На відміну від України, ці країни не ухвалювали спеціальних законів про транскордонне співробітництво, але мають натомість закони регіонального розвитку. Наприклад, в Угорщині діє Закон “Про регіональний розвиток і фізичне планування”. Цікавим є досвід Румунії, з якою Україна має спільний кордон протяжністю 638,4 км. В країні парламент ухвалив Закон “Про регіональний розвиток у Румунії”.

Зважаючи на досвід європейських країн, насамперед центральноєвропейських сусідів України, які пройшли шлях від соціалістичного табору до членства в ЄС, можна зробити висновок, що мета державної політики у сфері транскордонного співробітництва, як проголошено у відповідному законі, – “створення сприятливих умов для ефективної та взаємовигідної співпраці суб’єктів та учасників транскордонного співробітництва України, підвищення соціально-економічного розвитку регіонів України та рівня життя населення” – може бути досягнута лише за умов впровадження цілісної та ефективної політики регіонального розвитку та транскордонного співробітництва як її дзеркального відображення. Вона має відображати створення дієвих правових, інституційних та фінансових інструментів, що у поєднанні з адміністративною реформою може забезпечити підсилення ролі місцевого самоврядування і децентралізації державного управління.

Література

1. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_106.
2. Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3384-12>.
3. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями...
4. Там само.
5. Там само.
6. European Charter of Local Self Government [Electronic resource]. — Access mode : <http://unipd-centrodirizziti umani.it/public/docs/self-goverment/coe.Pdf>.
7. European regional/spatial planning Charter [Electronic resource]. — Access mode : http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/CEMAT/VersionCharte_bil.pdf.
8. 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 [Текст] : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (8 – 9 квітня 2011 р., м. Ужгород). — Ужгород : [б. в.], 2011. — С. 43.

9. Студенніков І. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики в Україні / І. Студенніков // Економічний часопис – XXI [Електронний ресурс]. — 2005. — № 1/2. — Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2005/1-2/20050111.html>.
10. Там само.
11. Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноевропейськими сусідами [Текст]. — К. : Мілленіум, 2004. — С. 141, 142.
12. Про транскордонне співробітництво : Закон України // Голос України [Текст]. — 2004. — 22 лип.
13. Про транскордонне співробітництво [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.
14. Вашук Ф. Г. Актуальні аспекти нормативно-правового забезпечення транскордонного співробітництва України... — С. 44—46 ; Студенніков І. Транскордонне співробітництво та його роль в процесі європейської інтеграції України / І. Студенніков // Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки [Текст] : міжвідомч. зб. наук. пр. — Вип. 15. — К. : Ін-т історії НАН України, 2006. — С. 314—320.
15. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

**Ya. Malyk,
O. Bereza**

LEGAL ENSURING OF CROSS-BORDER COOPERATION OF UKRAINE

The question of legal regulation of cross-border cooperation of Ukraine is studied. The basic international and national normative acts that provide cross-border cooperation and its effectiveness are analysed. Attention is paid to the ways of improving the regulatory framework of Ukraine in the context of its joining the European Union.

Key words: Ukraine, European Union, cross-border cooperation, legal regulation.