

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

Бєлов Д.М.,

*доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України,
професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Гончарук В.В.,

*асистент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Бєлов Д.М., Гончарук В.В. Теретико-правові засади здійснення транскордонного співробітництва: окремі аспекти.

Ця стаття присвячена теоретичним та правовим основам процесу регулювання здійснення транскордонного співробітництва, сформульовано визначення категорії «здійснення транскордонного співробітництва» та окреслено його характерні особливості.

В 2018 році Україна на конституційному рівні закріпила курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію, чим створила міцне підґрунтя для пошвавлення зовнішньої співпраці, в тому числі і місцевого населення, місцевих органів самоврядування для вирішення питань місцевого значення через налагодження співпраці із сусідніми громадами іноземних держав. Значну роль у цій співпраці займає транскордонне співробітництво України з сусідніми країнами, зокрема з країнами Європейського Союзу. Так, транскордонне співробітництво покликане сприяти розвитку зв'язків в різних сферах, мова йде не тільки про економічну співпрацю, а й культурну та соціальну. Крім того, позитивним результатом такої співпраці є співпраця в сфері правової регламентації здійснення транскордонного співробітництва.

Основою правової регламентації здійснення транскордонного співробітництва є такі правові акти, як Конституція України, Закон України «Про транскордонне співробітництво», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Європейська хартія місцевого самоврядування», «Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» та протоколи до неї тощо. В процесі опрацювання вказаних актів констатовано, що в них розкрито зміст та сутність поняття здійснення транскордонного співробітництва, однак сама дефініція поняття не запропонована. При вивченні правової доктрини, також констатовано, що поняття транскордонного співробітництва як правової категорії розкрито, однак праці науковців щодо формування дефініції «здійснення транскордонного співробітництва» як правової категорії є поодинокими.

В результаті проведеного дослідження теоретико-правових основ процесу регламентації здійснення транскордонного співробітництва сформовано дефініцію категорії «здійснення транскордонного співробітництва» та окреслено коло характерних властивостей даного поняття.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, здійснення транскордонного співробітництва, регламентація здійснення транскордонного співробітництва.

Byelov D.M., Goncharuk V.V., Theoretical and legal background of the implementation of cross-border cooperation: some aspects.

This article is devoted of the theoretical and legal foundations of the process of regulating the implementation of cross-border cooperation is carried out, a definition of the category “implementation of cross-border cooperation” is formulated and its characteristic features are outlined.

In 2018, Ukraine has consolidated a course on European and Euro-Atlantic integration at the constitutional level, creating a strong foundation for revitalizing external cooperation, including local populations, local governments,

to address local issues through establishing cooperation with neighboring countries and communities. Cross-border cooperation of Ukraine with neighboring countries, in particular with the countries of the European Union, plays a significant role in this cooperation. So, cross-border cooperation is designed to foster communication in various fields, not just about economic co-operation but also about cultural and social cooperation. In addition, the positive result of such cooperation is cooperation in the field of legal regulation of cross-border cooperation.

The legal framework for the implementation of cross-border cooperation is based on such legal acts as the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine «On Cross-border Cooperation», the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», «European Charter of Local Self-Government», «European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities» and its protocols and more.

In the process of elaboration of these acts, it was stated that the content and essence of the concept of cross-border cooperation were disclosed, but the definition of the concept was not proposed. When studying the legal doctrine, it was also stated that the concept of cross-border cooperation as a legal category is disclosed, however, the work of scientists to formulate the definition of «implementation of cross-border cooperation» as a legal category is unique.

As a result of the study of the theoretical and legal foundations of the process of regulation of the implementation of cross-border cooperation, the definition of the category «implementation of cross-border cooperation» has been formed and a number of characteristic properties of this concept have been outlined.

Key words: cross-border cooperation, implementation of cross-border cooperation, regulation of cross-border cooperation.

Постановка проблеми. Україна, конституційно закріпивши курс на незворотність європейської та євроатлантичної інтеграції, створила міцне підґрунтя для поживалення зовнішньої співпраці, в тому числі і місцевого населення, місцевих органів самоврядування для вирішення питань місцевого значення через налагодження співпраці із сусідніми громадами іноземних держав. Отже, розглянемо детально питання здійснення транскордонного співробітництва на місцевому рівні, з'ясуємо зміст цього поняття.

Стан дослідження. В сучасній доктринальній літературі вивченню правових аспектів транскордонного співробітництва приділялася значна увага. Основу вивчення правових аспектів змісту транскордонного співробітництва складають доробки таких вчених як М. О. Баймуратов, В. В., О.В. Батанов, Г.Г. Динис, С.В. Віднянський, Є.Б. Кіш, Н. А. Мікула, Ігор Студенніков, І.М. Сюсько, В. В. Сухенко та інших. Однак, й досі питання визначення поняття категорії «здійснення транскордонного співробітництва» залишається відкритим, оскільки єдиного визначення поняття «здійснення транскордонного співробітництва» в юридичній доктрині не сформовано. Отже, приділимо увагу в цій статті вивченню поняття здійснення транскордонного співробітництва.

Метою статті є дослідження змісту поняття здійснення транскордонного співробітництва.

Виклад основного матеріалу. Основою інституційно-правового забезпечення розвитку транскордонної співпраці України з іншими країнами становлять європейські нормативні акти, які стосуються питань функціонування та розвитку регіонів, а саме «Європейська хартія місцевого самоврядування» (1985 р.), «Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи» (1994 р.), «Європейська хартія регіонального просторового планування» (1983 р.) та ін.; європейське законодавство у сфері транскордонної кооперації («Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами» (1980 р.) та протоколи до неї; європейські документи з питань регулювання транскордонної кооперації («Кіотська конвенція щодо спрощення та гармонізацію митних процедур» (1999 р.), «Конвенція про комбіновані перевезення», «Європейська хартія регіональних мов і мов меншин» (1992 р.) та ін.; національне законодавство європейських країн та інші [13, с. 16 - 17].

Регламентація здійснення транскордонного співробітництва в Україні почалася із приєднання України 14 липня 1993 р. до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами та місцевими органами влади (м. Мадрид, 1980), протоколи до якої Україна підписала в 2004 році. В 2002 році Постановою Кабінету Міністрів України від 23.04.2002 р. № 587 «Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів» було затверджено «Програму розвитку євро регіонів», якою визначено поняття «транскордонне співробітництво» будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або органами влади, які перебувають під юрисдикцією двох і більше договірних сторін, та укладення з цією метою необхідних угод або домовленостей [7].

24 червня 2004 року було прийнято Закон України «Про транскордонне співробітництво», який став основним нормативно-правовим документом, що регулює транскордонне співробітництво в Україні та заса-

ди його здійснення. Так, сьогодні Закон визначає такі форми здійснення транскордонного співробітництва: 1) створення транскордонних об'єднань та органів транскордонного співробітництва, зокрема об'єднань єврорегіонального співробітництва, європейських об'єднань територіального співробітництва; 2) в межах створеного єврорегіону; 3) укладення угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах; 4) розроблення та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм та стратегій в окремих сферах, що передбачає координацію співробітництва та акумулювання на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; 5) встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва та інші форми транскордонного співробітництва, не заборонені законодавством [9].

Однак, звернемося до доктринального визначення поняття транскордонного співробітництва, щоб сформулювати теоретичні основи категорії «здійснення транскордонного співробітництва».

Так, думки вчених щодо визначення поняття транскордонного співробітництва відрізняються, однак щодо загального змісту тут простежується певна єдність позицій. Дослідник І. В. Артьомов під транскордонним співробітництвом розуміє спільні дії територіальних громад або місцевих влад по обидва боки кордону, спрямовані на вирішення конкретної проблеми транскордонного характеру, або співпрацю в окремій галузі, де вони мають спільні інтереси. Тобто йде мова про взаємні контакти між органами місцевого самоврядування або місцевими органами державної влади. Ця обставина є принциповою при оцінці стану та визначенні шляхів подальшого розвитку транскордонного співробітництва [1, с.10].

Науковці З. В. Герасимчук та Л. В. Корольчук тлумачать транскордонне співробітництво як співпрацю регіональних і місцевих органів державної влади в галузі економіки, політики, екології, освіти, культури та інших сфер суспільного життя, що здійснюється між прикордонними адміністративно-територіальними одиницями суміжних держав у межах компетенції, визначеній їх національним законодавством, з метою поживлення регіонального розвитку, що не суперечить загальнодержавним інтересам [4, с. 6.].

Автори дуже цікавого видання «Прикордонне співробітництво: регіональні трансформації і перспективи» зазначають, що дослівно поняття «Транскордонне співробітництво» (trans-border, trans-boundary, transfrontier, cross-border cooperation) тлумачиться як «через кордонне співробітництво» [11, с.9], та, враховуючи зміст «Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, 1980» дають таке визначення транскордонного співробітництва як «будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або кількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод, або досягнення домовленостей...» [8, с.9;].

Відобразити схематично складові системи транскордонного співробітництва можливо, взявши за основу компоненти, запропоновані науковцем В. Є. Реутовим (рис.1):

Базовим принципом транскордонного співробітництва, зазначеним Радою Європи у «Методичних рекомендаціях щодо транскордонного співробітництва місцевих і регіональних влад в Європі» є створення зв'язків та договірних міжрегіональних та міждержавних відносин. При цьому необхідно особливо підкреслити той факт, що при реалізації будь-якої форми транскордонного співробітництва загальними вимогами є дотримання національних законодавств і повага міжнародних зобов'язань держав, до яких належать територіальні общини або власті, що є суб'єктами договірних відносин про транскордонне співробітництво [1, с.3-18].

Відповідно до положень Ради Європи, транскордонне співробітництво не являється: 1) зовнішньою політикою даної держави, а стосується зв'язків між органами влади на локальному та регіональному рівнях; 2) засобом, за допомогою якого територіальні самоврядування здобули б компетенції, якої не можуть мати згідно їх внутрішнього законодавства; 3) засобом для створення нової форми локальних чи регіональних органів влади [10, с. 72]

Щодо визначення поняття «здійснення транскордонного співробітництва», розглянемо значення категорії «здійснення». Так, Словник української мови визначає поняття «здійснювати» в значеннях: «запроваджувати, втілювати в життя, робити що-небудь дійсним, реальним» та «виконувати, робити і т. ін. що-небудь» [14, с. 541].

Окреслюючи характерні властивості здійснення транскордонного співробітництва, визначаємо, що до таких можна віднести наступні: 1) дії, спрямована на впровадження та/або встановлення нових та підтримання існуючих дво-і багатосторонніх відносин; 2) це дії специфічних учасників відносин; 3) встановлення відносин між учасниками сусідніх держав; 4) підпорядкованість учасників такої діяльності національному законодавству; 5) дії, спрямовані на досягнення суспільно-корисного ефекту для територій розміщення учасників такої діяльності.



Рис. 1. Складові системи транскордонного співробітництва. Джерело [12].

Згідно зі статтею 212 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі «ТФЕУ»), ЄС здійснює економічне, фінансове та технічне співробітництво, включаючи допомогу, зокрема фінансову допомогу, з третіми країнами. Запланована допомога здійснюється через декілька інструментів ЄС. Один із загальних інструментів, що забезпечує пряму підтримку ЄС прикордонному співробітництву на зовнішніх кордонах ЄС, є Європейський інструмент сусідства та партнерства (ЄІСП), який, як зазначає Р. Бенко, значно розширив можливості для транскордонного співробітництва на зовнішніх кордонах ЄС [2, с. 194 - 195].

Як констатує науковець Б. Данилишин, вступивши в 2008 році до Світової Організації Торгівлі, Україна отримала ряд переваг щодо одержання режиму найбільшого сприяння в торговельному просторі всіх країн-членів СОТ, тобто мова йде про одночасне покращення умов торгівлі із більш ніж 150 країнами; зменшення тарифних і нетарифних обмежень доступу українських товарів на товарні ринки країн-членів СОТ; отримання можливості захисту інтересів українських виробників, згідно з процедурою розгляду торговельних спорів Світової організації торгівлі; набуття офіційного статусу переговорного процесу зі створення зони вільної торгівлі з ЄС; скасування квот на експорт української продукції металургії до ЄС; доступ до дешевших комплектувальних, устаткування і сировини; забезпечення недискримінаційного транзиту товарів та послуг [5, с. 72].

Державною стратегією регіонального розвитку України на період до 2020 року одним з інструментів реалізації визначаються державні програми розвитку транскордонного співробітництва, які передбачають консолідацію зусиль, спрямованих на сприяння розвитку євро регіонів, ліквідацію інфраструктурних та адміністративних бар'єрів для активізації співпраці прикордонних територій, провадження спільної діяльності у сфері малого та середнього бізнесу, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, розбудову їх виробничої та соціальної інфраструктури [6].

Прикладами здійснення транскордонного співробітництва є Програма співробітництва ЕаРТС Білорусь – Україна з обсягом фінансування ЄС - 3,3 млн євро (Волинська, Рівненська, Житомирська, Київська та Чернігівська області); Програма співробітництва ЕаРТС Молдова – Україна з обсягом фінансування ЄС - 3,3 млн євро (включає Одеську, Вінницьку, Чернівецьку області); Програма транскордонного співробітництва «Польща-Білорусь-Україна 2014-2020» (183 млн євро- Волинська, Львівська, Закарпатська області); Спільна операційна програма «Румунія-Україна» (60 млн євро - Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька, Одеська області); Спільна операційна програма «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2014-2020» (73,9 млн євро - Закарпатська, Івано-Франківська області) [3, с. 60].

Враховуючи вищесказане, пропонуємо наступне визначення поняття «здійснення транскордонного співробітництва» - це дії, спрямовані на запровадження та/або встановлення нових та/або підтримання існуючих дво- і багатосторонніх відносин специфічних учасників сусідніх держав, на які поширюється національне законодавство країни свого походження, спрямовані на досягнення суспільно-корисного ефекту для територій розміщення сторін, які беруть участь в транскордонному співробітництві.

Висновки. Як висновок необхідно зазначити, що здійснення транскордонного співробітництва це наукова категорія, яка потребує подальшого дослідження, однак з опрацьованих матеріалів, проаналізованих в даній статті впливає, що здійснення транскордонного співробітництва є провідним видом міжнародного співробітництва і сприяє розвитку та вдосконаленню національної правової бази, яка повинна своєчасно реагувати на стрімкий розвиток відносин у сфері налагодження міжнародної співпраці між членами громад суміжних держав.

Список використаних джерел:

1. Артьомов І.В. Транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: монографія. Ужгород: Ліра, 2009. 520 с.
2. Бенко Р. Перспективи розвитку транскордонного співробітництва між сусідніми регіонами Угорщини, Словаччини, Румунії, та України в рамках політики транскордонного співробітництва ЄС. *Геополітика України: історія і сучасність*. 2012. Вип. 8. С. 194-220.
3. Готра В. В., Черничко І.І. Проблеми та напрямки розвитку транскордонного співробітництва в сучасних умовах євроінтеграції. *Науковий вісник Ужгородського Університету*. 2019. № 1 (53) URL: <http://visnyk-ekon.uzhnu.edu.ua/article/viewFile/164397/163427> (дата звернення: 20.12.2019).
4. Герасимчук З. В., Корольчук Л. В. Транскордонне співробітництво регіонів: методика оцінки та шляхи активізації : монографія. Луцьк: Надстир'я. 2009. 184 с.
5. Данилишин Б. Вступ до СОТ – це не свято, а постійний переговорний процес. *Радіо Свобода*: веб-сайт. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/24984675.html> (дата звернення: 20.12.2019).

6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. *Офіційний вісник України*. 2014. Вип. 70. С. 23.
7. Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2002 р. № 587. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2002-%D0%BF> (дата звернення: 20.12.2019).
8. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (21 травня 1980 р., м. Мадрид) / Верховна Рада України. URL.: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_106 (дата звернення: 20.12.2019).
9. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24.06.2004 р. №1861-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15> (дата звернення: 20.12.2019).
10. Луцишин П. В., Клімонт Д., Луцишин Н. П. Територіальна організація суспільства (Основи теорії): навч. посіб. Луцьк, 2000. 356 с.
11. Прикордонне співробітництво: регіональні трансформації і перспективи / В.П. Мікловда, Л.М. Газуда, Б.І. Дяченко, О.В. Лізанець. Ужгород: ФОП Бреза А.Е., 2012. 232 с.
12. Реутов В.Є. Транскордонне співробітництво регіонів України: теоретико-практичні аспекти розвитку. *Ефективна економіка*. 2011. № 12. URL.: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=912> (дата звернення: 20.12.2019).
13. Бойко О.М. Транскордонна конвергенція індустріальних парків в рамках реалізації концепції «розумної спеціалізації» в Україні *Розвиток співробітництва України із СOT* : матеріали міжнародного круглого столу, 24 лист. 2017 р. Київ: ДУ Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2018. С. 16-17. URL.: <http://ief.org.ua/docs/scc/5.pdf> (дата звернення: 20.12.2019).
14. Словник української мови: в 11 томах. / гол. ред. Білодід І.К. Київ: Наукова думка, 1972. Т.3. 840 с.