

## РОЗДІЛ 10. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342,11.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.03.47>

### ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

**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., Правовий статус органів транскордонного співробітництва: нормативно-правові засади.**

Статтю присвячено дослідженню правового статусу органів транскордонного співробітництва, зокрема європейського об'єднання територіального співробітництва та об'єднання європейського співробітництва як інституційної форми розвитку транскордонного співробітництва між Україною та Європейським Союзом, проаналізовано основні акти національного законодавства, що здійснюють нормативно-правове регулювання органів транскордонного співробітництва.

На основі аналізу законодавства України у сфері транскордонного співробітництва, констатовано, що Закон України «Про транскордонне співробітництво» розкриває зміст категорії «орган транскордонного співробітництва», однак не наводить визначення його дефініції, при цьому детально визначаючи правовий статус, порядок створення та діяльності таких органів транскордонного співробітництва як об'єднання євро-регіонального співробітництва та європейське об'єднання територіального співробітництва. З наведеного випливає необхідність проведення аналізу деяких аспектів правового статусу ЄОТС та ОЄС та нормативно-правового регулювання створення та діяльності цих інституцій. Для визначення правового статусу органів транскордонного співробітництва суттєву роль відіграє регламентована законодавством мета діяльності таких правових утворень, яка закладає основні підвалини для регламентації його правового статусу.

Дослідження правової регламентації функціонування таких форм транскордонного співробітництва зі статусом юридичної особи як європейського об'єднання територіального співробітництва та об'єднання європейського співробітництва дозволило виокремити характерні ознаки органу транскордонного співробітництва в цілому, які відрізняють цю інституційну форму від інших та сформулювати авторське визначення поняття «орган транскордонного співробітництва».

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво, органи транскордонного співробітництва, європейське об'єднання територіального співробітництва, об'єднання єврорегіонального співробітництва.

#### **Byelov D.M., Goncharuk V.V., Legal status of cross-border cooperation bodies: regulatory framework.**

The article is devoted to the legal status research of the cross-border cooperation bodies, namely, the European Grouping of Territorial Cooperation and the Associations of Euroregional cooperation as a institutional form of development of cross-border cooperation between Ukraine and the European Union have been analyzed. The basic acts of the national legislation regulating cross-border cooperation are analyzed.

Basing of the analysis of the legislation of Ukraine in the field of cross-border cooperation, it has been stated that the Law of Ukraine «On cross-border cooperation» discloses the content of the category «body of cross-border cooperation but does not specify its definition. While the legal

status, procedure of creation and activity of such bodies of cross-border cooperation as a union of EGTC and a AEC have been considered in detail.

Taking the above-mentioned into consideration, it is necessary to analyze some aspects of the legal status of the EGTC and the AEC and to regulate the creation and activities of these institutions. In order to determine the legal status of the bodies of cross-border cooperation, the purpose of the activity of such legal entities, regulated by the law, plays an essential role, which lays down the basic foundations for the regulation of its legal status.

Studying the legal regulation of the functioning of such forms of cross-border cooperation with the status of a legal entity as a European Grouping of Territorial Cooperation and Association of European Cooperation makes it possible to distinguish the characteristics of the body of cross-border cooperation as a whole, which distinguish this institutional form from another one and form the author's definition of cross-border cooperation.

**Key words:** cross-border cooperation, bodies of cross-border cooperation, European Grouping of Territorial Cooperation, Associations of Euroregional cooperation.

З моменту прийняття Закону України «Про транскордонне співробітництво» і до цього часу питання та категорії, пов'язані з формами здійснення транскордонного співробітництва були предметом великої уваги науковців різних галузей, в тому числі і науковців-правників. До таких слід віднести ґрунтовні праці О.В. Батанова, М. О. Баймуратова, Є.О. Васильєва, О.К. Вишнякова, Ю.О. Волошина, І.А. Галіахметова, А.В. Гусь, І.С. Демченко, І.В. Жилінкової, О. П. Жук, О.В. Задорожньої, В.В. Колодяджної, С.В. Папаяні, О.О. Петришина, М.О. Петришиної, І.С. Сухана, І.Р. Тимечко, Ю.І. Фетько, Ю.В. Чистякова та інших. Одним з найсучасніших в цій сфері є науковий збірник видання 2019 року «Інституційно-правовий вимір участі України в європейських об'єднаннях територіального співробітництва» [3] (В.А. Устименко, Я.В. Лазур, Ю.Б. Євчак), в якому досліджено таку інституційну форму транскордонного співробітництва як європейське об'єднання територіального співробітництва «ТИСА». Однак, слід констатувати, що правовий статус органів транскордонного співробітництва все ж залишається недостатньо дослідженим, враховуючи зміни вересня 2018 року до вищевказаного закону, що зумовило проведення аналізу правового статусу органів транскордонного співробітництва, зокрема європейського об'єднання територіального співробітництва та об'єднання єврорегіонального співробітництва, результати якого викладено в даній статті.

Нормативно-правовою підставою виникнення такої форми співробітництва між Україною та ЄС як європейське об'єднання територіального співробітництва (далі – ЄОТС) стало прийняття Регламенту № 1082/2006 від 5 липня 2006 року, в якому визначено, що «країни-не члени Європейського Союзу не повинні виключатися з процесу втілення механізму зі створення ЄОТС, якщо це не суперечить законодавству країни, або закріплено в міжнародних договорах між державами-членами ЄС і цією державою» [12]. При цьому Комітетом Регіонів наголошувалося на безсумнівній користі використання механізму ЄОТС на зовнішньому кордоні Європейського Союзу як задля обміну досвідом між територіальними органами влади держав Європейського Союзу і держав з іншого боку кордону, так і для можливого ефективного механізму сприяння реалізації політики сусідства. Так, у Висновку Комітету Регіонів «Місцеве та регіональне управління в Україні та розвиток співробітництва між Україною та Європейським Союзом» покладено на ЄОТС провідну роль в різних сферах (охорона здоров'я, громадський транспорт, створення національних структур для туризму тощо) та окреслено здатність ЄОТС на втілення стратегій партнерства між державним і приватним секторам. Також Комітет Регіонів закликав також у своєму зверненні компетентні національні органи України та сусідні держави-члени ЄС ужити відповідних заходів щодо адаптації відповідних законодавчих норм, які б дозволили українським партнерам брати участь у майбутніх ЄОТС [2].

В умовах євроінтеграційних процесів, які набули нового змісту ратифікації Україною 16 вересня 2014 року та набрання чинності 1 вересня 2017 року Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, у главі 27 та 28 (ст. 446-452) [10] було окреслено основні напрями транскордонної співпраці, зокрема багаторівневе управління та партнерство, з особливим наголосом на розвитку відсталіх територій та на територіальному співробітництві, забезпечуючи створення при цьому канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства; залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур з метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки та нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних та регіональних економічних зв'язків та діло-

вого партнерства; розвиток таких складових транскордонного та регіонального співробітництва, як: *inter alia*, транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та інших сфер, охоплених Угодою, які містять елементи транскордонного та регіонального співробітництва; модернізація, забезпечення обладнанням та координація роботи служб надання допомоги за умов надзвичайних ситуацій [10].

Щодо правової регламентації створення об'єднання єврорегіонального співробітництва (далі – ОЕС), то 16 травня 2012 року Президентом України був підписаний Закон України «Про ратифікацію Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва» [8]. Але даний закон містить лише одне речення про ратифікацію, і, як наголошує А.В. Гусь, «...жодних доповнюючих чи супровідних документів, які вимагаються цим протоколом, в яких мало б йтися про те, на кого будуть покладені такі обов'язки, хто за це відповідатиме, які території можуть бути учасниками ОЕС тощо – не існує, що зумовлює доцільність передбачити шляхи фінансування таких угруповань для кращого доступу України до фінансової допомоги структурних фондів ЄС, ефективнішого залучення коштів за програмами Інструменту європейського сусідства та партнерства» [9, с. 17].

4 вересня 2018 року Законом України № 2515-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва», було внесено зміни до Закону України «Про транскордонне співробітництво» (далі – Закон), якими до органів транскордонного співробітництва було віднесено об'єднання єврорегіонального співробітництва та європейські об'єднання територіального співробітництва [7].

Сьогодні, за законодавством України об'єднання єврорегіонального співробітництва – це форма транскордонного співробітництва зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави, на території якої є його місцезнаходження, метою якого є заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між суб'єктами і учасниками таких відносин у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, встановлених згідно з національним законодавством відповідної держави. Європейське об'єднання територіального співробітництва – це об'єднання суб'єктів транскордонного співробітництва України та відповідних суб'єктів сусідніх держав – членів Європейського Союзу зі статусом

юридичної особи відповідно до національного законодавства держави – члена Європейського Союзу, на території якої є його місцезнаходження [5].

Статтею 7 Закону України «Про транскордонне співробітництво» визначено, що суб'єкти транскордонного співробітництва, а саме територіальні громади, їх представницькі органи та їх об'єднання, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України та угодами про транскордонне співробітництво утворюють органи транскордонного співробітництва. Стаття 9 Закону визначає, що територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади, відповідно до його повноважень та у порядку, передбаченому законодавством України можуть бути на підставі угод про транскордонне співробітництво утворені об'єднання єврорегіонального співробітництва, яке має статус юридичної особи та утворюється відповідно до національного законодавства держави – члена Ради Європи, на території якої є його місцезнаходження та Європейське об'єднання територіального співробітництва має статус юридичної особи, яке утворюється відповідно до національного законодавства держави – члена Європейського Союзу, на території якої є його місцезнаходження. При цьому, як зазначає Закон, орган транскордонного співробітництва виконує завдання, покладені на нього територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади, відповідно до його повноважень та у порядку, передбаченому законодавством України. При цьому видатки на функціонування органів транскордонного співробітництва, здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів (бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування (бюджетів територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст, у тому числі районів у містах, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад) на відповідний рік, а також інших джерел, не заборонених законом. Для спільного фінансування проектів (програм) транскордонного співробітництва може використовуватися міжнародна технічна допомога, кредитні ресурси міжнародних фінансових організацій, кошти Європейського Союзу згідно із законодавством України [5].

Місцеві ради на пленарних засіданнях мають право схвалювати угоди про об'єднання

еврорегіонального співробітництва, приймати рішення про утворення ОЕС, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затверджувати статут ОЕС та внесення змін до нього, також приймати рішення про вступ до ЄОТС європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання [6].

Як зазначає дослідниця Ю.Фетько, на думку одних вчених, об'єднання єврорегіонального співробітництва є органом транскордонного співробітництва. А на думку інших об'єднання єврорегіонального співробітництва є не тільки органом транскордонного, а й є органом міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади [11, с.250]. Головною метою створення ЄОТС є вирішення проблем конкретної місцевості.

Говорячи про відмінність ЄОТС від інших видів співпраці регіональної політики, дослідники О.П. Демедюк (Жук) та Я. Я. Калат виокремили такі характерні особливості ЄОТС, як: 1) володіння правосуб'єктністю, тобто є юридичною особою; 2) учасниками такого об'єднання можуть бути не тільки держави, органи регіональної чи місцевої влади, а й громадські організації чи інші зацікавлені юридичні особи, що дає можливість якнайширшого врахування інтересів всіх мешканців території ЄОТС; 3) члени ЄОТС реалізують співробітництво на транскордонному, транснаціональному та міжрегіональному рівнях – всіх трьох рівнях регіональної політики ЄС; 4) органи місцевої влади мають можливість підписувати договори не тільки з іншими державами-членами ЄС, але й з суміжними державами, які є членами Ради Європи [1, с.7]. Отже, такий орган транскордонного співробітництва як ЄОТС займає особливе місце серед інструментів здійснення транскордонного співробітництва.

Науковці Н.А. Мікула та В.В. Толкованов називають об'єднання єврорегіонального співробітництва (ОЕС) органом транскордонного чи міжтериторіального співробітництва між територіальними громадами або владами двох або більше держав, державними чи приватними юридичними особами, прибутковими суб'єктами, заснованими у державах-членах, що діють у спільних суспільних інтересах, та асоціаціями органів влади, що належать до однієї чи більше вищезазначених категорій; цей орган створений з метою просування, підтримки та розвитку, в інтересах населення, співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та в межах повноважень, визначених внутрішнім законодавством зацікавлених держав, та є юридичною особою. Учасниками угруповання можуть бути не тільки члени Європейського Союзу, а й держави-члени Ради Європи, які не є членами

Європейського Союзу, що є сторонами Третього протоколу [4, с.112].

На нашу думку, характерними ознаками органу транскордонного співробітництва можна назвати такі як 1) територіальна обмеженість утворення та діяльності; 2) колегіальність та договірний характер створення; 3) переважно безоплатність діяльності без мети отримання прибутку; 4) створюється територіальними громадами, їх представницькими органами та їх об'єднаннями, місцевими органами виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав; 5) виконання завдань, покладених засновниками; 6) добровільність участі в створенні та діяльності.

Отже, органи транскордонного співробітництва – це добровільне, колегіальне, неприбуткове утворення міжнародного характеру, створене суб'єктами транскордонної діяльності сусідніх держав для задоволення локальних потреб відповідного регіону та вирішення питань місцевого та регіонального розвитку.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Демедюк О.П., Калат Я.Я. Імплементация європейського досвіду функціонування інституціоналізованих структур транскордонного співробітництва в Україні: проблеми та перспективи : доповідна записка. Львів, 2017. 16 с.
2. Гусь А.В., Фетько Ю.І. Європейське об'єднання територіального співробітництва як інституційна форма розвитку транскордонного співробітництва України – ЄС. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 6. т.1. С. 72–77.
3. Інституційно-правовий вимір участі України в європейських об'єднаннях територіального співробітництва / за наук.ред. В.А. Устименка, Я.В. Лазура. Ужгород: НАН України, Інститут економіко-правових досліджень, Ужгородський національний університет, 2019. 162 с.
4. Мікула Н.А., Толкованов В.В. Транскордонне співробітництво: навч. посіб. Київ, 2011. 259 с.
5. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24.06.2004 р. №1861-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15> (дата звернення: 21.12.2019).
6. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 21.12.2019).
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва. Закон України від 04.09.2018 № 2515-

- VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2515-19#n119>. (дата звернення: 21.12.2019).
8. Протокол N 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС). /Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_947](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947). (дата звернення: 21.12.2019).
  9. Розвиток транскордонного співробітництва : науково-аналітична доповідь / Притула Х.М. та ін.; за наук. ред. В.С. Кравців. Львів, 2015. 52 с.
  10. Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтова-риством з атомної енергії і їхніми державами-членами від 27 червня 2014 року. /Верховна Рада України. URL.: [https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011). (дата звернення: 21.12.2019).
  11. Фетько Ю.І. Міжнародне співробітництво місцевих органів публічної влади: актуальність і стан дослідження проблеми. *Право і суспільство*. 2019. № 2. – ч. 2. С .248–254.
  12. Regulation (EC) no 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/>
  13. EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN (дата звернення: 21.12.2019).