

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.60>

## ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК СУЧАСНА ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

**Дербак В.І.,**

старший викладач кафедри міжнародного права

юридичного факультету

ДВНЗ "Ужгородський національний університет"

### **Дербак В.І. Транскордонне співробітництво як сучасна правова категорія.**

Встановлено, моніторинг значної кількості актів, які регламентують транскордонне співробітництво свідчить про доцільність систематизації даних про проекти транскордонного співробітництва в розрізі областей України, визначення способів подолання проблеми низької інформованості населення щодо можливостей транскордонного співробітництва в розрізі галузей, в тому числі потреб в такій діяльності населення сусідньої держави, що є наслідком низького рівня взаємодії спеціалізованих інституцій; узагальнення видів ініціатив населення щодо започаткування транскордонної співпраці та розробки на законодавчому рівні інституційних методів стимулювання таких місцевих ініціатив тощо.

До основних відмінностей законодавчого регулювання транскордонного співробітництва від інших видів міжнародної діяльності (міжрегіональної та прикордонної), віднесено наступні: транскордонне співробітництво має чітку регламентацію на законодавчому рівні, оскільки в Україні для регулювання транскордонного співробітництва на відміну від прикордонного та міжрегіонального, прийнято спеціальний законодавчий акт; результатом транскордонного на відміну від прикордонного співробітництва є створення спільних інституцій, а в прикордонному чи міжрегіональному наявність таких інституцій не є обов'язковою.

Визначено конституційний зміст транскордонного співробітництва, яким є комплекс певних можливостей його суб'єктів та учасників, зокрема: а) участь у створенні транскордонних об'єднань та органів транскордонного співробітництва, зокрема об'єднань єврорегіонального співробітництва, європейських об'єднань територіального співробітництва; б) правомочність щодо укладання угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах; в) правомочність брати участь в розробленні 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; г) правомочність встановлювати та розвивати взаємовигідні контакти; д) правомочність обирати інші форми

транскордонного співробітництва, не заборонені законодавством.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, транскордонне співробітництво, міжнародне міжмуніципальне співробітництво, об'єднання єврорегіонального співробітництва, європейське об'єднання територіального співробітництва.

### **Derbak V.I. Cross-border cooperation as a modern legal category.**

It is established that the monitoring of a significant number of acts regulating cross-border cooperation shows the expediency of systematizing data on cross-border cooperation projects by regions of Ukraine, identifying ways to overcome low awareness of opportunities for cross-border cooperation by industry, including the needs of such neighbours, which is a consequence of the low level of interaction of specialized institutions; generalization of types of initiatives of the population on the beginning of cross-border cooperation and development at the legislative level of institutional methods of stimulation of such local initiatives, etc.

The main differences between the legislative regulation of cross-border cooperation from other international activities (interregional and cross-border) are the following: cross-border cooperation has clear regulations at the legislative level, as in Ukraine to regulate cross-border cooperation in contrast to cross-border and interregional, adopted a special act; Cross-border cooperation, in contrast to cross-border cooperation, results in the creation of joint institutions, and in cross-border or interregional the presence of such institutions is not mandatory.

The constitutional content of cross-border cooperation is defined, which is a set of certain capabilities of its subjects and participants, in particular: a) participation in the creation of cross-border associations and bodies of cross-border cooperation, including Euroregional cooperation associations, European territorial cooperation associations; b) the power to conclude agreements on cross-border cooperation in certain areas; c) the right to participate in the development and implementation of joint initiatives, activities, projects, programs and strategies in certain areas, which involves the coordination of cooperation and accumulation for a certain

period of resources for the joint implementation of relevant activities; d) the right to establish and develop mutually beneficial contacts; e) the right to choose other forms of cross-border cooperation, not prohibited by law.

**Key words:** local self-government, cross-border cooperation, international inter-municipal cooperation, association of Euroregional cooperation, European association of territorial cooperation.

**Актуальність тематики дослідження.** Характеризуючи сутність сучасної епохи, академік Ю.Н.Пахомов — директор Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України — підкреслював, що наша епоха «визначається головним чином глобалізаційними процесами, які формують середовище зростаючої в геометричній прогресії взаємозалежності країн, народів, окремих регіонів і субрегіонів. Але далеко не завжди, всупереч очікуванням, ними породжуються конвергентні процеси, тобто зростаюча схожість, зближення, переплетення, зрощення економічних і соціальних процесів, які притаманні окремим країнам і народам. Це й обумовлює існування в сучасних реаліях однієї з найактуальніших глобальних проблем наукового і прикладного характеру — формування планетарної інтеграції з акцентом на успішний розвиток усіх країн, на гуманізацію і гармонізацію соціально-економічних відносин» [18, с. 5].

Наявність розвинутої нормативної системи є важливою умовою ефективного здійснення міжнародних відносин транскордонного співробітництва. Особливості цієї нормативної системи визначаються тим, що її складовими частинами є: а) міжнародно-правова система регулювання, а також б) національна система регулювання. В основі міжнародно-правової регулятивної системи міжнародних транскордонних відносин України із зарубіжними країнами є багатостороння Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, підписана країнами-членами Ради Європи в м. Мадрид 21 травня 1980 р. (т.зв. Мадридська конвенція) з відповідними Протоколами, двосторонні генеральні договори України про дружбу, співробітництво і добросусідські відносини, двосторонні угоди України з сусідніми державами з транскордонного співробітництва, а також міжрегіональні угоди про транскордонне співробітництво.

Набуття Україною статусу кандидата на членство ЄС може стати, без перебільшень, безпрецедентним рішенням для Європейського Союзу. У разі його схвалення ЄС підтвердить, що найбільшого значення для європейської спільноти мають демократичні цінності та політичні прагнення держави та її народу, а не просте виконання формальних вимог, які до цього часу мали вирішальне значення. Прийняттям такого рішення

ЄС проходить перевірку на свою життєздатність та резистентність геополітичним викликам, які можуть або розколоти, або зміцнити європейські держави. При цьому, на наш погляд, суттєво зміняться сучасні підходи щодо транскордонного співробітництва України та інших країн Європейського континенту.

Моніторинг значної кількості актів, які регламентують транскордонне співробітництво свідчить про доцільність систематизації даних про проекти транскордонного співробітництва в розрізі областей України, визначення способів подолання проблеми низької інформованості населення щодо можливостей транскордонного співробітництва в розрізі галузей, в тому числі потреб в такій діяльності населення сусідньої держави, що є наслідком низького рівня взаємодії спеціалізованих інституцій; узагальнення видів ініціатив населення щодо започаткування транскордонної співпраці та розробки на законодавчому рівні інституційних методів стимулювання таких місцевих ініціатив тощо. Тож для вирішення окреслених проблем виявляється необхідним здійснити дослідження транскордонного співробітництва як конституційної категорії крізь призму його базового рівня [17, с. 96].

У вітчизняній юридичній доктрині розробки стосовно транскордонного співробітництва як конституційної категорії є поодинокими, дослідження правового аспекту транскордонного напряму діяльності представницьких органів місцевого самоврядування також не є численними, оскільки основна увага приділяється економічному та соціологічному аспекту даного виду діяльності, зокрема питанням формування методологічних аспектів створення та дослідження концепції розвитку транскордонного співробітництва в Україні присвятили дослідження такі провідні вчені як І.В. Артьомов, А.В. Баян, О.П. Білак, Д.М.Белов, І.В. Бураковський, С.В. Віднянський, В.В. Гарагонич, І.Є. Журба, Є.Б. Кіш, А.О. Краснейчук, О.М. Майборода, Н.А. Мікула, В.П. Мікловда, С.І. Мітряєва, Ю.М. Пахомов, О.С. Передрій, В.П. Приходько, І. Студенніков, В.Д. Хандогій, О.У. Хомра та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Розглянемо відмінності транскордонного співробітництва від ряду видів міжнародної співпраці.

Так, Н.А. Мікула вважає міжтериторіальне співробітництво найбільш ширшим поняттям, яке визначає право територіального органу влади будь-якого рівня співпрацювати з відповідними територіальними органами влади інших держав (для України – АРК, області, райони, селищні ради, міста). На її думку, міжрегіональне співробітництво окреслює правові рамки територій, що стоять на другому після центрального рівня (для України – це області та Автономна республіка Крим, м. Київ та Севастополь, для Швейцарії – кантони, для Австрії, Німеччини – землі, Польщі – воєводства тощо). Транскордонним ж співробітництвом науковиця називає

співпрацю суміжних територій сусідніх держав, де визначальним є наявність кордону між співпрацюючими територіями, що виключає можливість транскордонного співробітництва не сусідніх держав (це не стосується функціонування міжнародних організацій та об'єднань) [1, с.12-13]. Погоджуємося з висновком дослідниці, що поняття «міжтериторіальне» та «міжрегіональне» можна вживати як ідентичні, якщо визначитися з поняттям регіон, тому що під територією слід розуміти різного рівня адміністративно-територіальні одиниці держави, включаючи й 2-й рівень безпосередньо після державного (тобто, за європейським визначенням – регіон), то поняття «міжтериторіальне» буде включати і «міжрегіональне» співробітництво [2, с.69]. При цьому транскордонне співробітництво дослідниця виділяє в окрему форму, оскільки в умовах транскордонного простору проблем, які виникають та які необхідно вирішувати, є набагато більше, ніж тих, які виникають в стосунках територій (регіонів) різних держав, часто ці проблеми носять об'єктивний характер – не залежний від людини: перенос забруднень на суміжні території, спільні водні ресурси тощо [1, с.13].

В вітчизняній літературі розглядається такий вид міжнародного співробітництва є прикордонне. Прикордонне співробітництво – це форма міжнародного співробітництва, що передбачає дві основні умови: 1) сусідні території та 2) регіональний або локальний характер співпраці. Поняття «прикордонне співробітництво» ширше від поняття «єврорегіональне співробітництво», оскільки до того ж не потребує створення спільних структур по обидва боки кордону» [3, с.673].

Прикордонне співробітництво – погоджені дії місцевої влади, постійних жителів, юридичних осіб і визначених об'єктів (у т.ч. перетинання кордону за спрощеними правилами), дозволені у визначеній зоні (найчастіше від 15 до 50 км) по обидва боки міждержавного кордону, також відповідно до національного законодавства і міждержавних угод, (наприклад, прикордонна торгівля) [4, с.457], хоча деякі вчені зазначають, що «таке визначення прикордонного співробітництва має звужений характер [5, с.53].

В літературі можна зустріти такі відмінності прикордонного співробітництва від інших видів, зокрема, прикордонне співробітництво створює вигоди для обох сторін зовнішнього кордону ЄС, спирається на фінансування з внутрішніх джерел ЄС і за його межами. В той же час прикордонне співробітництво іноді опосередковано отожднюється з транскордонним або зазначається, що прикордонне співробітництво перейшло у транскордонне з травня 2004 року, коли кордони України з Угорщиною, Словаччиною та Польщею стали кордонами ЄС [5, с. 46, 49, 66].

На думку дослідника В. А. Дергачова прикордонне співробітництво як єврорегіони та міжна-

родні транспортні коридори відноситься до основних форм транскордонного співробітництва [6].

Н.А. Мікула зазначає, що диференціація понять транскордонного та прикордонного регіонів здійснюється тому, що перші визначаються як спільна територія прилеглих до кордону сусідніх адміністративно-територіальних одиниць як мінімум двох держав, у той час як другі є територіями, що охоплюють одну або декілька адміністративно-територіальних одиниць однієї держави і прилягають до державного кордону [7, с.11]. Тому науковиця вважає, що прикордонні регіони сусідніх країн є важливою складовою транскордонних регіонів, сформованих за їх участю, оскільки лише в межах транскордонного регіону виявляється синергетичний ефект від взаємодії прикордонних регіонів різних держав за рахунок використання потенціалу транскордонного співробітництва [8, с.17].

Науковиця О.А. Урбан в своєму дослідженні виокремлює такі відмінності між прикордонним та транскордонним та міжрегіональним співробітництвом:

1) прикордонне співробітництво відбиває співробітництво прикордонного регіону з будь-яким регіоном іншої держави, тоді як транскордонне – лише суміжних регіонів.

2) прикордонне співробітництво в деяких випадках характеризується як співробітництво між окремими територіями (містами, селищами та ін.), які не є регіонами, а тому його не завжди можна тлумачити як міжрегіональне співробітництво. Транскордонне співробітництво завжди є формою міжрегіонального співробітництва, тому є дещо складнішою формою міжрегіонального співробітництва порівняно з прикордонним співробітництвом.

3) Порівняно з «прикордонним» та «транскордонним», «міжрегіональне» співробітництво є дещо ширшим поняттям, бо відображає будь-які зв'язки, встановлені між регіонами, що належать до різних держав, і включає в себе транскордонне співробітництво, відмітною рисою є наявність державного кордону між територіями, що співпрацюють [9, с.9].

Говорячи про рівні транскордонного співробітництва слід звернути увагу на рівні, які наводить П. Ю. Беленький [10]:

1) міжнародний рівень, на якому реалізується політика загальноєвропейських інтересів, здійснюється координація національних регіональних політик для збалансованого розвитку європейського простору;

2) державний рівень, на якому виробляється національна політика у сфері транскордонного співробітництва та узгоджуються національні інтереси із загальноєвропейськими, а також здійснюється гармонізація національних та регіональних цілей;

3) регіональний рівень, на якому реалізується регіональна політика розвитку транскордонного співробітництва з урахуванням інтересів держави та регіональних зацікавлень, здійснюється відповідна координація із регіонами сусідніх країн;

4) місцевий рівень, на якому здійснюється координація планів розвитку, що запропоновані місцевою владою (з урахуванням регіональних і національних інтересів), відбувається конкретна співпраця між суб'єктами прикордонних територій.

На думку дослідників В.Ф. Проскура та М.Л. Фозекоша, «... в Україні транскордонне співробітництво найчастіше здійснюється на регіональному рівні та розглядається в якості співробітництва прикордонних регіонів суміжних держав. Також за участю регіонів створюються вищі інституційні структури транскордонного співробітництва, в тому числі євро регіони. Однак дослідники вказують на здебільшого декларативність державного рівня транскордонного співробітництва, який не призводить до поживлення співпраці на місцях і звертають найбільшу увагу на місцевому рівні, оскільки саме тут відбувається конкретна співпраця між суб'єктами прикордонних територій, саме на співпрацю та взаємодію між територіальними громадами або їх представницькими органами спрямоване транскордонне співробітництво, саме територіальна громада є тією основною ланкою, яка формує «фундамент» регіону та держави в цілому та здійснює місцеве самоврядування та місцеве управління. Крім того, транскордонне співробітництво на місцевому рівні стикається з низкою перешкод, що суттєво знижують ефективність такої співпраці та носять демотивуючий характер, серед яких нормативно-правове забезпечення, так як на думку експертів «Закон України «Про транскордонне співробітництво» у своїй основі є достатньо декларативним і консервативним [11].

Форми здійснення транскордонного співробітництва визначаються спеціальним нормативно-правовим актом. Так, у Законі України «Про транскордонне співробітництво» з кінця 2018 року виокремлено такі організаційні форми транскордонного співробітництва:

1) створення транскордонних об'єднань та органів транскордонного співробітництва, зокрема об'єднань євро регіонального співробітництва, європейських об'єднань територіального співробітництва;

2) в межах створеного євро регіону;

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 ре-

сурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

5) встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва.

6) інші форми транскордонного співробітництва, не заборонені законодавством [11].

Н.А. Мікула звертає увагу, що залежно від цілей, завдань, масштабу і характеру ТКС деякі дослідники виділяють форми транскордонного співробітництва, які еволюціонують у такій послідовності:

1) одноразові заходи транскордонної співпраці, спрямовані на реалізацію певної мети (коли мета досягається, співпраця припиняється);

2) довготривала транскордонна співпраця, яка ґрунтується на використанні внутрішніх переваг і можливостей або наявних ресурсів прикордонних регіонів;

3) транскордонна діяльність, що базується на розробленій транскордонній або міжрегіональній стратегії (концепції) налагодження добросусідських взаємовідносин у різних сферах;

4) співробітництво самостійних і незалежних учасників ТКС, що відбувається під контролем уповноважених органів влади та самоврядування [12, с.20-21]. Ця тенденція сьогодні завершилася додаванням законодавцем такої нової форми ТКС як об'єднання євро регіонального співробітництва, європейські об'єднання територіального співробітництва та можливості утворювати інші форми, не заборонені законодавством [17, с. 96].

З аналізу конституційного законодавства та деяких наукових джерел (Н.А. Мікула, В.Ф. Проскура) постає, що протягом тривалого періоду часу в Україні вживався термін «прикордонне» співробітництво і лише після набуття незалежності став вживатися термін «транскордонне». Однак, як зазначає В.Ф. Проскура, разом із поступовим переходом від прикордонного співробітництва до транскордонного змінювалися і розширилися сфери співпраці – від спрощеної прикордонної торгівлі до багатовекторного співробітництва, яке сприяє налагодженню добросусідських відносин між територіальними громадами та всебічному розвитку прикордонних регіонів суміжних країн [13, с. 140]. Тобто сьогодні прикордонне співробітництво стало поняттям вужчим за своїм змістом ніж транскордонне співробітництво [17, с. 96].

Отже, основні відмінності на національному рівні транскордонного, міжрегіонального та прикордонного співробітництва можна зробити наступні висновки: 1) *транскордонне співробітництво* - на національному рівні регулюється спеціальним законодавчим актом, а саме Законом України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 № 1861-IV; стосується декількох прикордонних регіонів різних держав, які є сусідніми територіально; сукупність суміжних прикордон-



них регіонів сусідніх держав; здійснюється в рамках транскордонного регіону, тобто території, яка характеризується наявністю схожих природно-географічних умов і охоплює прикордонні регіони двох або кількох держав, що мають спільний кордон; результатом є створення спільних інституцій.

2) *прикордонне співробітництво* - на національному рівні спеціальний закон про регламентацію відсутній, регламентація здійснюється на рівні міждержавних угод; стосується територіальну одиницю однієї держави, що межує з іншою; здійснюється в рамках прикордонного регіону - адміністративно-територіальної одиниці, що знаходиться на наступному після державного рівні та розташовану безпосередньо вздовж державного кордону; не передбачається обов'язкового створення спільних інституцій.

3) в той же час, *міжрегіональне співробітництво* - на національному рівні спеціальний закон про регламентацію відсутній, опосередковано здійснюється регламентація Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385, а також на рівні міждержавних (міжурядових) угод; стосується регіонів різних державних утворень; здійснюється в рамках багатостороннього співробітництва між суб'єктами територій різних країн, які можуть не мати спільної ділянки кордону одного з одним; не передбачається обов'язкового створення спільних інституцій.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- Мікула Н.А. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво. Львів: ІРД НАН України, 2004. 231 с.
- Беленький П.Ю., Мікула Н.А. Формування та розвиток системи міжрегіонального та транскордонного співробітництва в Україні. *Регіональна економіка*. 2001. №.3. С. 61-74.
- Економічна енциклопедія : [у 3 т.]. Редакційна рада: Гаврилишин Б.Д. (голова) [та ін.]. Т.2 / [Відп.редактор Мочерний С.В. та ін.]. Київ : Видавничий центр «Академія», 2002. 952 с.
- Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : *монографія*. [З.С. Варналій, А.І. Мокій, О.Ф. Новикова, С.А. романюк та ін.] за ред. З.С. Варналія. К.: ЗнанняУкраїни, 2005. 498 с.
- Прикордонне співробітництво: регіональні трансформації і перспективи / В.П. Мікловда, Л.М. Газуда, Б.І.Дяченко, О.В. Лізанець. Ужгород: Видавництво ФОП Бреза А.Е., 2012. 232 с.
- Дергачев В. Регионоведение : учеб. пособие для студ. вузов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 463 с.
- Мікула Н. А. Національна доповідь «Сучасний стан та перспективи розвитку транскордонного співробітництва в Україні» (основні положення проекту). *Регіональна економіка*. 2010. № 3. С. 12-19.
- Мікула Н. А. Концептуальні підходи до дослідження кон'юнктури транскордонного ринку. *Регіональна економіка*. 2010. № 2 (56). С. 17-21.
- Урбан О. А. Транскордонне співробітництво України як форма розвитку європейської економічної інтеграції : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.10.01 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка». Львів, 2004. 20 с.
- Беленький П.Ю., Мікула Н.А. Формування та розвиток системи міжрегіонального та транскордонного співробітництва в Україні. *Регіональна економіка*. 2001. №.3. С. 61-74.
- Про транскордонне співробітництво: Закон України 24 червня 2004 року N 1861-IV. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15/ed20040624>.
- Мікула Н.А. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво. Львів: ІРД НАН України, 2004. 231 с.
- Проскура В.Ф. Проблеми та перспективи реалізації транскордонного співробітництва на місцевому рівні. *Економіка і суспільство*. Вип.14. 2018. С. 139–146.
- Студенников І. Транскордонне співробітництво та його місце в регіональному розвитку. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України. За ред. С. Максименка. К.: Логос, 2000. 171 с.
- Белов Д.М., Сестренікова О., Принципи правової держави: конституційно-правовий вимір. *Конституційно-правові аналітичні студії*. №1. 2016 р. С. 26-34.
- Byelov D., Hromovhchuk M. The constitution of the state in the context of its functions. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 4. S. 41-49.
- Bielov D., Sidorenko O. Boundaries of Constitutional and Legal Regulation of Economic Relations. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 6, No. 31, 2019. p. 9-17.
- Білак О.П. Транскордонне співробітництво: питання співвідношення категорій в науці конституційного права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 95-99.
- Транскордонне співробітництво як альтернатива новій «залізній завісі» та конфліктам: Комплексне дослідження (українською, російською та англійською мовами) / С.І.Устич (кер.авт.кол.) Ужгород: Карпати, 2007. 212 с.
- Aristova I., Zapara S., Bielov D., Kaluzhna S., Chernadchuk T., Legal Status of Local Self-government Authorities of Ukraine in the Conditions of Information Society Development: Research Methodology, *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. Vol 10 No 8 (2019): JARLE Volume X. Issue 8(46) Winter 2019. p. 61-69.