

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Фетько Ю.І.,

докторка філософії в галузі права, доцентка,

доцент кафедри міжнародного права

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Фетько Ю.І. Правові засади становлення та розвитку транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та Європейським Союзом.

У статті досліджуються правові засади становлення та розвитку транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та Європейським Союзом. Узагальнивши весь комплекс спеціальної юридичної літератури детерміновано, що правові засади становлення та розвитку транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та Європейським Союзом практично не вивчались юридичною наукою. Встановлено, що нинішня політика України відзначена євроінтеграційним пріоритетом, реалізація якого є неможливою поза форматом співробітництва з Європейським Союзом, у тому числі і щодо транскордонного та регіонального співробітництва. Визначено процес формування досліджуваної сфери правовідносин, визначено основні тенденції та особливості розвитку зазначених відносин на різних етапах історичного розвитку, визначено що функціонування транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та Європейським Союзом може бути можливим тільки при умові достатнього та належного нормативного регулювання. Досліджено, що наміри України щодо розвитку відносин з Європейським Союзом вперше були закріплені у Постанові Верховної Ради України, а згодом зафіксовані в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, а вимоги щодо транскордонного та регіонального співробітництва були визначені у Плані дій Україна – Європейський Союз «Європейська політика сусідства», а згодом більш деталізовані стали в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. З'ясовано, що хоча аналізовані нормативно-правові акти України і стали трохи орієнтовані на норми права Європейського Союзу у сфері транскордонного співробітництва та регіонального співробітництва, але вони все ще потребують удосконалення щодо уніфікації термінології у сфері транскордонного співробітництва та регіонального співробітництва, чіткого врегулювання статусу органу транскордонного співробітництва за об'єднанням євро регіонального співробітництва, чіткого унормування компетенції місцевих органів влади щодо форм транскордонного співробітництва та ін.

Ключові слова: Європейський Союз, транскордонне співробітництво, регіональне співробітництво, Угода про асоціацію, європейське об'єднання територіального співробітництва.

Fetko Yu. Legal foundations of the establishment and development of cross-border and regional cooperation between Ukraine and the European Union.

The article examines the legal principles of the formation and development of cross-border and regional cooperation between Ukraine and the European Union. Having summarized the entire complex of special legal literature, it is determined that the legal principles of the formation and development of cross-border and regional cooperation between Ukraine and the European Union have practically not been studied by legal science. It is established that the current policy of Ukraine is marked by a European integration priority, the implementation of which is impossible outside the format of cooperation with the European Union, including cross-border and regional cooperation. The process of forming the studied sphere of legal relations is determined, the main trends and features of the development of these relations at different stages of historical development are determined, it is determined that the functioning of cross-border and regional cooperation between Ukraine and the European Union can be possible only under the condition of sufficient and proper regulatory regulation. It has been studied that Ukraine's intentions to develop relations with the European Union were first enshrined in a Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine, and later recorded in the Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and the European Communities and their Member States, and the requirements for cross-border and regional cooperation were defined in the Ukraine-European

Union Action Plan «European Neighborhood Policy», and later became more detailed in the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand. It was found that although the analysed regulatory legal acts of Ukraine have become somewhat oriented towards the norms of European Union law in the field of cross-border cooperation and regional cooperation, they still need improvement in terms of unification of terminology in the field of cross-border cooperation and regional cooperation; clear regulation of the status of the cross-border cooperation body under the euroregional cooperation groupings, clear regulation of the competence of local authorities regarding forms of cross-border cooperation, etc.

Key words: European Union, cross-border cooperation, regional cooperation, Association Agreement, European Grouping of Territorial Cooperation.

Постановка проблеми. Нинішня політика України відзначена євроінтеграційним пріоритетом, реалізація якого є неможливою поза форматом співробітництва з Європейським Союзом, у тому числі і щодо транскордонного та регіонального співробітництва. Узагальнивши весь комплекс спеціальної юридичної літератури варто відзначити, що правові засади становлення та розвитку транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та Європейським Союзом практично не вивчались юридичною наукою. Зважаючи, що Європейський Союз має зовнішній кордон із Україною, після розширення у 2004 року, і є можливість розвивати таке співробітництво на зовнішньому кордоні Європейського Союзу, яке сприятиме залученню додаткових фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевого і регіонального розвитку, зміцненню інституційної спроможності, інтенсифікації співробітництва, а також поглибленню добросусідських багатосторонніх відносин між юридичними особами сусідніх держав-членів Європейського Союзу та України, то доцільним і своєчасним видається дослідити правові засади становлення та розвитку транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та Європейським Союзом. Оскільки це дозволяє простежити процес формування досліджуваної сфери правовідносин, визначити основні тенденції та особливості розвитку зазначених відносин на різних етапах історичного розвитку, адже функціонування транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та Європейським Союзом може бути можливим тільки при умові достатнього та належного нормативного регулювання.

Метою статті є дослідження правових засад становлення та розвитку транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та Європейським Союзом.

Стан опрацювання проблематики. Різні аспекти проблематики транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та Європейським Союзом досліджувалися такими вченими: Артьомов І.В., Бенчак О.Ф., Білак О.О., Волошин Ю.О., Галіахметов І.А., Гусь А.В., Дулеба О.Ю., Зарді А., Елсуwege В., Євчак Ю.Б., Костюченко Я., Ланго В.Т., Менджул М.В., Мікула Н.І., Мірзоев Р.Ш., Муравйов В., Очкаї Д., Санченко А.Є., Синьокий О.А., Софій О.Л., Сошников А.О., Устищенко В.А. та інші. Однак дослідження щодо транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та Європейським Союзом сконцентровані переважно навколо історичних, політологічних, економічних, соціальних питань, а також питань державного управління і міжнародних відносин, а аналіз наукових праць вітчизняних вчених-юристів дає можливість встановити, що сьогодні юридичною наукою не достатньо уваги приділено дослідженню правовим засадам становлення та розвитку транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та Європейським Союзом.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» врегульовує засади зовнішньої політики, а також внутрішньої політики України щодо розбудови державності, національної безпеки та оборони, розвитку місцевого самоврядування, розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства та ін. На основі вищезгаданого закону впроваджується політика розбудови відносин між Україною та Європейським Союзом. Частина 2 статті 11 цього закону врегульовує, що однією із основних засад зовнішньої політики України є «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі» [1]. Поряд з цим наміри України щодо розвитку відносини з Європейським Союзом вперше були закріплені у Постанові Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 року. У цьому правовому акті закріплювалось, що «перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах, а також інших західноєвропейських або загальноєвропейських структурах за умови, що це не шкодитиме її національним інтересам. З метою підтримання стабільних відносин з Європейськими Співтовариствами Україна укладе з ними Угоду про партнерство і співробітництво, здійснення якої стане першим етапом просування до асоційованого, а згодом – до повного її членства у цій організації» [2]. В подальшому реалізуючи курс на європейську інтеграцію Україна почала розвивати відносини з Європейським Союзом у рамках Угоди про парт-

нерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, яку було укладено у 1994 році. Ця Угода, була основою співробітництва нашої держави та Європейського Союзу, вона розроблена для сприяння і підтримки мети України до подальшого інтегрування до європейських економічних та соціальних інституцій [3].

Згодом, Україна та Європейський Союз стали безпосередніми сусідами, унаслідок розширення Європейського Союзу 1 травня 2004 року. Зважаючи на це розширення воно надало можливість Україні та Європейському Союзу розвивати якомога тісніше відносини щодо транскордонного та регіонального співробітництва. У 2005 році Україна схвалила План дій Україна – Європейський Союз «Європейська політика сусідства», котрий визначив нові перспективи щодо співробітництва з Європейським Союзом. Імплементация положень цього Плану сприяла реалізації положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Один із підрозділів Плану був присвячений транскордонному та регіональному співробітництву. Відповідно, стаття 8 цього документу визначала необхідність, зокрема: по-перше забезпечувати підтримку місцевих органів влади та участь у підготовці і впровадженні «Програм сусідства»; по-друге, вдосконалювати діюче законодавство щодо транскордонного та регіонального співробітництва; по-третє, активніше залучати місцевий та регіональний рівень для реалізації проектів і програм, які стосуються сфери транскордонного і регіонального співробітництва [4]. Виконавши зобов'язання передбачені цією Угодою, у тому числі і щодо транскордонного та регіонального співробітництва 5 березня 2007 року розпочався переговорний процес між Україною та Європейським Союзом щодо укладення між ними нової Угоди [5]. Внаслідок довготривалих переговорів було підписано Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 21 березня 2014 року [6]. Внаслідок підписання та ратифікації Угоди про асоціацію Україна взяла на себе зобов'язання стосовно запровадження стандартів Європейського Союзу у всіх сферах, у тому числі і щодо транскордонного та регіонального співробітництва. Зважаючи також, що на Україну поширюється і зовнішньополітична ініціатива «Східне партнерство», яка започаткована ще у 2009 році [7], у спільному повідомленні Європейського парламенту, Європейської Ради, Європейського економічного та соціального комітету, а також Комітету регіонів Європейського Союзу «Політика Східного партнерства після 2020 року. Підсилення стійкості – Східне партнерство, яке забезпечує всіх» від 18 березня 2020 року наголошувалось, що зважаючи на діючу Угоду про асоціацію варто зосередитись на її виконанні. Адже Укладена Угода визначає формат відносин між нашою державою та Європейським Союзом на основі принципів «політичної та економічної інтеграції» і є своєрідним орієнтиром щодо впровадження соціально-економічних реформ в Україні.

Беручи до уваги її положення, значну роль Угода про асоціацію відводить транскордонному та міжрегіональному співробітництву. Вже у самій преамбулі Угоди зазначається що Сторони «зобов'язались підтримувати транскордонне та міжрегіональне співробітництво». Також Угода має окрему Главу 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» у Розділі V Економічне та галузеве співробітництво» статті 446–448 Угоди. Наведемо цитату тексту статей 446–448 цієї Глави Угоди, для того аби забезпечити однозначність розуміння їх тексту: «Стаття 446. Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталіх територій та на територіальному співробітництву, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства.

Стаття 447. Сторони підтримують та посилюють 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 ділового партнерства.

Стаття 448. Сторони зміцнюють та заохочують розвиток таких складових транскордонного та регіонального співробітництва, як, *inter alia*, транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та інших сфер, охоплених цією Угодою, які містять елементи транскордонного та регіонального співробітництва. Сторони, зокрема, сприяють розвитку транскордонного співробітництва щодо модернізації, забезпечення обладнанням та координації роботи служб надання допомоги за умов надзвичайних ситуацій [6]. Отже, положення статей 446–448 Угоди беззаперечно підтверджують визначальну роль органів влади щодо питань забезпечення транскордонного та регіонального співробітництва, у тому числі і розроблення належного законодавства.

До національного законодавства, яке сьогодні врегульовує транскордонне та регіональне співробітництво, можемо віднести такі закони: Закони України «Про міжнародне територіальне співробітництво України», «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Проаналізувавши положення вищезгаданих законів, варто відзначити, що хоча вони і стали трохи орієнтовані на норми права Європейського Союзу у сфері транскордонного співробітництва та регіонального співробітництва, але вони все ще потребують удосконалення. Наприклад, варто здійснити уніфікацію термінології у сфері транскордонного співробітництва та регіонального співробітництва, чітко встановити статус органу транскордонного співробітництва за об'єднанням євро регіонального співробітництва, важливим також є на законодавчому рівні розмежування організаційних структур транскордонного співробітництва та органу транскордонного співробітництва, встановити чітко компетенцію місцевих органів влади щодо європейського об'єднання територіального співробітництва, об'єднання євро регіонального співробітництва та євро регіону та ін. При удосконаленні та розробленні законодавства у сфері транскордонного та регіонального співробітництва законодавцям варто також орієнтуватись і на Регламент Європейського парламенту та Ради (ЄС) № 1082/2006 «Про європейські об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС)» від 5 липня 2006 року та Регламент Європейського парламенту та Ради (ЄС) № 1302/2013 «Про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 1082/2006 «Про європейські об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС)» стосовно роз'яснення, спрощення та покращення функціонування таких об'єднань» від 17 грудня 2013 року, які є важливими з огляду на те, що вони врегульовують питання територіального співробітництва на зовнішніх кордонах Європейського Союзу із третіми державами, у тому числі із Україною.

Висновки. Таким чином, реалізуючи курс на європейську інтеграцію Україна почала розвивати відносини з Європейським Союзом у рамках Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Ця Угода, стала основою співробітництва нашої держави та Європейського Союзу з метою сприяння і підтримки мети України до подальшого інтегрування до європейських економічних та соціальних інституцій. Окреслені вимоги щодо транскордонного та регіонального співробітництва, були зафіксовані у Плані дій Україна – Європейський Союз «Європейська політика сусідства», а згодом більш деталізовані були в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Однак, варто відзначити, що хоча проаналізовані нормативно-правові акти і стали трохи орієнтовані на норми права Європейського Союзу у сфері транскордонного співробітництва та регіонального співробітництва, але вони все ще потребують удосконалення щодо уніфікації термінології у сфері транскордонного співробітництва та регіонального співробітництва; чіткого врегулювання статусу органу транскордонного співробітництва за об'єднанням євро регіонального співробітництва, чіткого унормування компетенції місцевих органів влади щодо форм транскордонного співробітництва та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.
2. Постанова Про основні напрями зовнішньої політики України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12/ed19930702#Text>.
3. Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text.
4. План дій Україна – Європейський Союз «Європейська політика сусідства». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693#Text.
5. Історія становлення відносин Україна-ЄС. URL: <https://minjust.gov.ua/m/istoriya-stanovlennya-vidnosin-ukraina-es>.
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
7. Східне партнерство. URL: <https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/shidne-partnerstvo>.