

**МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ОСНОВА  
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО  
ТА МІЖТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена дослідженню правового регулювання транскордонного та міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади. Розглянуто ратифіковані нашою державою основні міжнародно-правові документи, які регулюють міжнародне співробітництво, зокрема транскордонне та міжтериторіальне співробітництво місцевих органів публічної влади. Здійснено аналіз законодавчої бази щодо функціонування міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади.

***Ключові слова:** Рада Європи, Європейський Союз, Угода про асоціацію, місцеві органи публічної влади, транскордонне співробітництво, міжтериторіальне співробітництво, об'єднання єврорегіонального співробітництва, європейські об'єднання територіального співробітництва.*

Статья посвящена исследованию правового регулирования трансграничного и межтерриториального сотрудничества местных органов публичной власти. Рассмотрены ратифицированные нашим государством основные международно-правовые документы, регулирующие международное сотрудничество, в частности трансграничное и межтерриториальное сотрудничество местных органов публичной власти. Осуществлен анализ законодательной базы по функционированию международного сотрудничества местных органов публичной власти.

***Ключевые слова:** Совет Европы, Европейский Союз, Соглашение об ассоциации, местные органы публичной власти, трансграничное сотрудничество, межтерриториальное сотрудничество, объединение еврорегионального сотрудничества, европейские объединения территориального сотрудничества.*

The article is devoted to the study of legislation of transfrontier and interterritorial cooperation of local authorities of public power. The main international legal documents regulating international cooperation, in particular, transfrontier and interterritorial cooperation of local authorities of public power and which are ratified by our state are considered. An analysis of the legislative framework for the functioning of international cooperation of local authorities of public power is carried out.

***Key words:** Council of Europe, European Union, Association Agreement, local authorities of public power, transfrontier cooperation, interterritorial cooperation, Euroregional Cooperation Groupings, European Grouping of Territorial Cooperation.*

**Вступ.** Реалізуючи курс на європейську інтеграцію, наша держава почала розвивати співробітництво з Європейським Союзом (далі – ЄС) спочатку в межах Угоди про партнерство і співробітництво, а із 2014 р. відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

У результаті укладання Угоди про асоціацію наша держава взяла на себе масштабні зобов'язання щодо запровадження стандартів Європейського Союзу в усіх сферах життя суспільства.

Відповідно до Угоди про асоціацію, важлива роль також відводиться транскордонному та міжрегіональному співробітництву. Це підтверджується положеннями преамбули даної Угоди, де зазначено, що сторони зобов'язалися підтримувати транскордонне та міжрегіональне співробітництво. Урешті, це навіть виокремлено в гл. 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» р. V «Економічне та галузеве співробітництво» [1].

Для нашої держави, яка має вигідне геополітичне становище, потенціал розвитку транскордонного та міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади з місцевими органами публічної влади держав-членів Європейського Союзу має велике значення, оскільки розцінюється як потужний чинник процесу європейської інтеграції та інструмент розвитку відсталих регіонів.

Таке співробітництво з місцевими органами публічної влади сусідніх та інших держав може бути ефективним тільки за умов достатнього правового регулювання на міжнародному і національному рівнях.

Важливим є те, що комплексне дослідження правового регулювання транскордонного та міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади відсутнє у вітчизняній юридичній науці.

Поодинокі праці вчених-юристів у цій сфері, зокрема таких, як: Є.О. Васильєв, О.К. Вишняков, Ю.О. Волошин, І.А. Галіахметов, І.С. Демченко, І.В. Жилінкова, О.В. Задорожній, В.В. Колодяджн, С.В. Папаяні, О.О. Петришин, М.О. Петришина, О.Б. Циклаурі, Ю.В. Чистякова й ін., по суті зводяться до розгляду окремих питань правового регулювання відносин у відповідній галузі. Отже, незважаючи на теоретичні напрацювання вчених, поза увагою залишилося правове регулювання транскордонного та міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади як комплексного інституту.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження правового регулювання транскордонного та міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади як комплексного інституту.

**Результати дослідження.** Радою Європи як регіональною міжнародною організацією загальноєвропейського масштабу створено загальноєвропейську правову основу для співробітництва між місцевими органами публічної влади через кордони.

Сьогодні наша держава приєдналася до всіх важливих міжнародно-правових документів у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного та міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади.

Зокрема, до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р. Конвенція є основним документом, який спрямований на сприяння і розвиток співробітництва між місцевими органами публічної влади через кордони.

Вона закріпила два основні терміни, а саме «транскордонне співробітництво» – один із видів міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади, «територіальні общини або власті» – суб'єкти співробітництва, тобто місцеві органи публічної влади.

У Конвенції також наведені загальні принципи співробітництва між місцевими органами публічної влади. Нею затверджені формально-правові рамки і форми участі місцевих органів публічної влади в здійсненні такого співробітництва [2].

Також держава приєдналася до не менш важливого європейського правового акта – Європейської хартії місцевого самоврядування, яка закріпила право місцевих органів публічної влади на міжнародне співробітництво [3].

Додатковий протокол до Конвенції від 9 листопада 1995 р. закріпив право місцевих органів публічної влади укладати угоди про транскордонне співробітництво, а також визначив правовий статус органу транскордонного співробітництва, який створюється відповідно до укладеної угоди про транскордонне співробітництво між місцевими органами публічної влади [4]. Протокол № 3 до Конвенції від 16 листопада 2009 р. згодом дещо вдосконалив правовий статус органу співробітництва [5].

Іншим важливим міжнародно-правовим документом є Протокол № 2 до Конвенції від 5 травня 1998 р., який стосується міжтериторіального співробітництва і визначив міжнародно-правові межі міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади.

У даному Протоколі визначено поняття «міжтериторіальне співробітництво» як другий із видів міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади.

У Протоколі № 2 пояснюється, що в Конвенції та Додатковому протоколі поняття «транскордонне співробітництво» розуміється як «міжтериторіальне співробітництво». Тобто, за Протоколом № 2, статті Конвенції і Додаткового протоколу можуть бути застосовані не тільки до транскордонного, а й до міжтериторіального співробітництва [6].

Протокол № 3 до Конвенції від 16 листопада 2009 р. стосується об'єднань єврорегіонального співробітництва. Він містить норми, що вдосконалюють правовий статус органу такого

співробітництва як об'єднання євро регіонального співробітництва. Також установлює уніфіковані стандарти для його діяльності шляхом визначення жорстких правил стосовно створення, членства, діяльності, за умови дотримання закону держави-резидента.

У Протоколі № 3 визначено, що об'єднання євро регіонального співробітництва є юридичною особою та має такий обсяг правоздатності, який надається юридичним особам відповідно до національного законодавства держави.

Об'єднання євро регіонального співробітництва мають право на власний бюджет, можуть укладати контракти, наймати персонал, придбавати рухоме та нерухоме майно та здійснювати процесуальні дії.

Членами об'єднання євро регіонального співробітництва є місцеві органи публічної влади сторін, а також юридичні особи тоді, коли їхню діяльність фінансує і контролює держава, або якщо вони не займаються виробничою чи комерційною діяльністю [7].

Отже, вищенаведені документи є основоположними міжнародно-правовими актами в галузі регулювання міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади. Хоча сфера їхньої дії обмежена рамками конкретної міжнародної організації – Ради Європи (водночас усі п'ять документів є автономними, тобто приєднання до них потребує окремої процедури).

Україна, ратифікувавши Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, взяла на себе зобов'язання, з одного боку, з формування такого законодавства, що дало би можливість місцевим органам публічної влади ефективно здійснювати таке співробітництво, а з іншого – адаптувати законодавство України до європейських правових стандартів.

Це підтверджується положеннями ст. 4 Конвенції, де зазначено, що держави-учасниці прагнуть усунути труднощі і перешкоди юридичного, адміністративного або технічного характеру, що можуть стати на заваді розвитку і нормальному здійсненню транскордонного співробітництва, і з координації своєї діяльності з іншими учасниками в разі появи таких перешкод [8].

Для реалізації положень Конвенції розроблено Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. Закон визначив економічні й організаційні засади транскордонного співробітництва.

Що стосується змісту положень чинного Закону, то в науковій літературі існує думка, що цей Закон декларував високі цілі транскордонного співробітництва, надав повноваження місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування у сфері транскордонного співробітництва, а також законодавчо врегулював питання фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва. Закон відповідав вимогам регулювання законодавства Європейського Союзу або норм і принципів системи ГАТТ/СОТ.

Однак із практичного погляду Закон потребував створення прагматичних організаційно-правових та інституційних механізмів правового регулювання таких відносин на інституційно-правовому рівні. Матеріальні норми закону мали суто декларативний характер і не створювали юридичних основ для формування організаційно-правового й інституційного механізмів [9].

У вересні 2018 р. Верховна Рада України ухвалила зміни до законів, які стосуються транскордонного співробітництва місцевих органів публічної влади.

Законом України «Про внесення змін до деяких Законів України щодо транскордонного співробітництва» від 4 вересня 2018 р. визначено поняття, положення щодо створення та діяльності об'єднання євро регіонального співробітництва.

Також визначено поняття європейського об'єднання територіального співробітництва та положення, які регламентують порядок створення та діяльність такої форми співробітництва. Законом запроваджено прозорі умови державної підтримки проектів транскордонного співробітництва [10].

Що стосується національного законодавства, яке регулює інституційний і організаційно-правовий механізм такого співробітництва, то сюди ми можемо ще віднести закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1995 р. [11] та «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [12].

Отже, у нашій державі є законодавчі акти щодо функціонування міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади. Однак учені-юристи вказують на те, що відсутня належна гармонізація вітчизняних нормативно-правових актів з європейськими правовими стандартами в цій сфері.

Тут мається на увазі, що, незважаючи на ратифікацію міжнародно-правових документів, які стосуються цієї сфери правових відносин, Європейської рамкової конвенції про транскордон-

не співробітництво, Додаткових протоколів до неї та Європейської хартії місцевого самоврядування, на законодавчому рівні не визначено, між якими суб'єктами і в яких формах реалізовується міжтериторіальне співробітництво.

**Висновки.** Отже, безсумнівним є те, що міжнародне співробітництво, зокрема транскордонне та міжтериторіальне співробітництво місцевих органів публічної влади, може бути ефективним тільки за умов достатнього законодавчого врегулювання.

Наша держава ратифікувала основні міжнародно-правові документи, які стосуються цієї сфери правових відносин, Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво, Додаткові протоколи до неї та Європейську хартію місцевого самоврядування.

Однак національне законодавство, зокрема закони України «Про транскордонне співробітництво», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», регулює інституціональний і організаційно-правовий механізми одного з видів міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади, транскордонного співробітництва.

Що стосується іншого відмінного виду міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади, міжтериторіального співробітництва, то є суттєва прогалина, яка полягає у відсутності законодавчого акта, який би всебічно і системно регулював питання цього співробітництва.

Отже, необхідно здійснити процедуру національної імплементації положень Протоколу № 2, однак положення цього документа застосовуються не самостійно, а через Конвенцію, тобто має відбутися процедура імплементації, трансформації норм Протоколу № 2 та Конвенції щодо міжтериторіального співробітництва в норми права національного законодавства.

#### Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_106).
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
4. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_099](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_099).
5. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва (ОЕС). URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_947](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_947).
6. Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_520](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_520).
7. Моделі і механізми регулювання євро регіонального співробітництва України : монографія / за заг. ред. І.В. Артємова, О.М. Ващук, О.М. Руденко. Ужгород : МПП «Гражда», 2013. 612 с.
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2515-19>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
10. Про місцеві державні адміністрації : Закону України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.