

8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 3-тє видання. Київ: Алерта, 2012. 524 с.
9. Кваша О.В. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и практика их реализации: проблемы теории и методологии: дисс. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2004. 227 с.
10. Галюк Р. Співвідношення системи права та системи законодавства. Юридичний вісник. 2014. № 5. С. 194–198.
11. Галюк Р.Г. Систематизація українського права: поняття і види: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 21 с.
12. Крусян А.Р. Конституційне законодавство України: сучасний стан та тенденції розвитку. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2011. Т. 10. С. 47–57.
13. Рассолов М.М. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция». Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. 413 с.
14. Загальна теорія права: Підручник / за заг. Ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2016. 392 с.
15. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 13. Ст. 65.
16. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»). URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/391>
17. У справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»): Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. Ст. 1209.

УДК 339.9

ГУСЬ А.В.  
ФЕТЬКО Ю.І.

### ЄВРОПЕЙСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ЯК ІНСТИТУЦІЙНА ФОРМА РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ – ЄС

Статтю присвячено дослідженню європейського об'єднання територіального співробітництва, інституційної форми розвитку транскордонного співробітництва України – ЄС. Проаналізовано основні акти національного законодавства, що регулюють транскордонне співробітництво. Зроблено висновки щодо переваг та недоліків створення європейського об'єднання територіального співробітництва та необхідності розроблення правового механізму переходу українських єврорегіонів на європейське об'єднання територіального співробітництва з метою повноцінного використання потенціалу транскордонного співробітництва з державами-членами Європейської Союзу.

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво, європейського об'єднання територіального співробітництва, Європейський Союз.

---

© ГУСЬ А.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права (ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)

© ФЕТЬКО Ю.І. – асистент кафедри міжнародного права (ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)

Статья посвящена исследованию европейского объединения территориального сотрудничества, институциональной формы развития трансграничного сотрудничества Украина – ЕС. Проанализированы основные акты национального законодательства, регулирующие трансграничное сотрудничество. Сделаны выводы относительно преимуществ и недостатков создания европейского объединения территориального сотрудничества и необходимости разработки правового механизма перехода украинских еврорегионов на европейское объединение территориального сотрудничества с целью полноценного использования потенциала трансграничного сотрудничества с государствами-членами Европейского Союза.

**Ключевые слова:** трансграничное сотрудничество, европейского объединения территориального сотрудничества, Европейский Союз.

The article is devoted to the research of the European Grouping of Territorial Cooperation, the institutional form of development of cross-border cooperation between Ukraine and the EU. The basic acts of the national legislation regulating cross-border cooperation are analyzed. Conclusions on the advantages and disadvantages of establishing a European Grouping of Territorial Cooperation and the need to develop a legal mechanism for the transition of Ukrainian Euroregions to the European Grouping of Territorial Cooperation with a view to fully exploiting the potential of cross-border cooperation with the Member States of the European Union are maybe.

**Key words:** cross-border cooperation, European Grouping of Territorial Cooperation, European Union.

**Вступ.** Транскордонне співробітництво, яке значною мірою підтримується європейською політикою згуртування, є однією з найбільш успішних дій, що здійснюються на європейській території. Проте протягом останніх років стало очевидним, що необхідна правова база для її структурування та підвищення її позитивних результатів.

Під час існування Програми ініціативи співтовариства Interreg, що підтримує транскордонне, міжрегіональне та транснаціональне співробітництво, стало очевидним, що є серйозні бар'єри правового та політичного характеру, які гальмують співпрацю транскордонних регіонів у Європейському Союзі (далі – ЄС), які називають прикордонними ефектами. Із метою полегшення, подальшої реалізації заходів територіального співробітництва в ЄС та подолання перешкод, що ускладнюють територіальне співробітництво, Європейський Парламент та Рада ЄС, діючи в межах процедури спільного ухвалення рішень, прийняли новий Регламент, що дає змогу створити інструмент співробітництва, який має визначену правосуб'єктність та називається Європейським об'єднанням територіального співробітництва (далі – ЄОТС).

Новий інструмент ЄС забезпечує правову основу для майбутніх територіальних кооперацій, покращує транскордонне, транснаціональне та / або міжрегіональне співробітництво між її членами та сприяє економічній та соціальній єдності в ЄС. Незважаючи на очевидні переваги використання цього інструменту в межах транскордонного співробітництва на прикордонних територіях, наразі в Україні відсутній правовий механізм організації такої співпраці.

Важливим є те, що ЄОТС як інституційна форма транскордонного співробітництва не вивчалась юридичною наукою. Поодинокі праці вчених-юристів, зокрема таких, як Є.О. Васильєва, О.К. Вишнякова, Ю.О. Волошина, І.А. Галіахметова, І.С. Демченко, І.В. Жилінкової, О.В. Задорожньої, В.В. Колодяжної, С.В. Папаяні, О.О. Петришина, М.О. Петришиної, О.Б. Циклаурі, Ю.В. Чистякова та ін., по суті, зводяться до розгляду окремих питань правового регулювання відносин, що виникають у відповідній галузі. Отже, незважаючи на теоретичні напрацювання вчених, поза увагою залишилось не дослідженням ЄОТС як інституційна форма транскордонного співробітництва.

Однак вони здебільшого вивчали досвід співробітництва місцевих органів публічної влади держав-членів Європейського Союзу в межах інституційної форми одного з видів міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади, транскордонного співробітництва – це еврорегіон, а спеціальних комплексних досліджень щодо правового статусу ЄОТС як нового інструменту регіонального розвитку, зокрема розробки механізму його використання місцевими органами публічної влади України, здійснено не було.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження ЄОТС, як інституційної форми транскордонного співробітництва.

**Результати дослідження.** Політику сусідства ЄС було запропоновано як реакцію на розширення 2004 року, що полягає у створенні навколо Європи периферійної інтеграційної зони, до якої входять країни-сусіди. Під час реалізації політики сусідства регіони зіштовхуються з низкою серйозних труднощів, коли намагаються співпрацювати один з одним через національні кордони. До них належать відмінності в правовому регулюванні, адміністративних структурах та фінансових механізмах. Такі труднощі можуть призвести до серйозних проблем регіонів, які намагаються впроваджувати такі програми, що фінансуються ЄС, як Interreg, а також для здійснення двосторонніх зв'язків між собою.

У багатьох випадках держави-члени не можуть створити ефективних умов для територіального співробітництва через його транскордонний характер. Хоча деякі регіони розробили власні адміністративні заходи для вирішення цих проблем (наприклад через створення єврорегіонів), регіонам із меншим досвідом транскордонного співробітництва часто не вистачає ноу-хау або механізму сприяння для належного вирішення цих проблем. В інших країнах держави-члени мають повноваження запобігати територіальному співробітництву і часто перешкоджають підписанню юридичних угод із регіональними та місцевими партнерами в інших країнах.

Реалізуючи курс на європейську інтеграцію, наша держава почала розвивати співробітництво з Європейським Союзом спочатку в рамках Угоди про партнерство і співробітництво, а на цьому етапі відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом [1]. Унаслідок підписання 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, важливе місце також відводиться питанню транскордонного співробітництва та міжрегіонального співробітництва.

У преамбулі Угоди зазначено, що Сторони зобов'язалися підтримувати транскордонне та міжрегіональне співробітництво. Слід зауважити, що цей напрям співпраці навіть виокремлено в Главі 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво», що чітко вказує на важливість використання такого інструменту співпраці.

Для нашої держави, яка має вигідне геополітичне положення, потенціал розвитку транскордонного співробітництва з державами-членами Європейського Союзу має вагомe значення, оскільки розцінюється потужним чинником процесу європейської інтеграції та інструментом розвитку прикордонних територій. Таке співробітництво може бути ефективним тільки за умов достатнього правового регулювання як на міжнародному, так і на національному рівні.

Сьогодні наша держава приєдналась до всіх важливих документів у сфері транскордонного співробітництва, ратифікувала Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 року [2], Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 9 листопада 1995 року, Протокол N 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва від 5 травня 1998 року [3], Протокол N 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) від 16 листопада 2009 року [4].

Україна, ратифікувавши Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, взяла на себе зобов'язання, з одного боку, з формування такого законодавства, що дало би можливість територіальним громадам та органам місцевого самоврядування ефективно здійснювати транскордонне співробітництво, а з іншого – адаптувати законодавство України до правових стандартів ЄС, відповідно до статті 4 Конвенції, в якій зазначено, що держави-учасниці прагнуть усунути труднощі і перешкоди юридичного, адміністративного або технічного характеру, що можуть стати перешкодою для розвитку і нормального здійснення транскордонного співробітництва, координації своєї діяльності з іншими учасниками під час виникнення таких перешкод.

Щодо національного законодавства, то регулювання інституціонального й організаційно-правового механізму транскордонного співробітництва здійснюється Законом України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 р. [5], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [6], Законом України «Про місцеві державні адміністрації в Україні» від 09.04.1999 р. [7]

Згідно з положеннями законодавства, довгий час інституційною формою здійснення транскордонного співробітництва була співпраця в рамках євро регіону. Однак науковці, які зазначали, що використання такої організаційної структури, як євро регіон, гальмується такими несприятливими чинниками, як диспропорції у моделях адміністративно-територіального поділу, неоднаковий обсяг компетенції органів публічної влади, які є суб'єктами транскордонного співробітництва, невідповідність ресурсів, інколи відсутність гарантованого національного фінансування функціонування діяльності, а також те, що створення євро регіону не завжди призводить до виникнення нового утворення зі статусом юридичної особи. Саме через виявлення відповідних недоліків транскордонного співробітництва виникла необхідність у створенні більш чіткої та ефективної нормативно-правової бази для інституційного співробітництва.

Наразі нагальною необхідністю є розроблення правового механізму переходу українських євро регіонів на європейське об'єднання територіального співробітництва з метою повноцінного використання потенціалу транскордонного співробітництва з державами Європейського Союзу, відсутність такого механізму значною мірою гальмує процес співпраці.

Натепер у державах Європи досить стрімко розвивається співпраця у рамках Європейських об'єднань територіального співробітництва (англ. European Grouping of Territorial Cooperation EGTС), ці об'єднання створюються відповідно до Регламенту Європейського Парламенту та Європейської Комісії № 1082/2006 від 5 липня 2006 року (далі ЄОТС) [8].

Відповідно до Регламенту № 1082/2006 від 5 липня 2006 року, ЄОТС є інструментом співпраці, який сприяє транскордонному, транснаціональному та/або міжрегіональному співробітництву між державами-членами Європейського Союзу для зміцнення економічної та соціальної єдності.

ЄОТС є юридичною особою, його члени також мають статус юридичних осіб, що дозволяє державним органам різних країн-учасниць такого об'єднання надавати спільні послуги, не вимагаючи укладення попередніх міжнародних угод, підписаних і ратифікованих національними парламентами. У ЄОТС мають ухвалити представники як мінімум двох держав-членів ЄС.

Функції ЄОТС вельми різноманітні і можуть полягати у вирішенні будь-якої конкретної проблеми або в розробленні платформи для розвитку механізмів ухвалення рішень для розвитку регіонів у цілому. Створення ЄОТС може бути пов'язане з управлінням програмами транскордонного співробітництва, реалізацією проектів прикордонної співпраці на регіональному і локальному рівнях, іншими способами співпраці за наявності фінансової підтримки з боку Європейського Союзу чи без неї (наприклад підтримка транскордонних транспортних асоціацій або двосторонніх муніципальних ініціатив (будівництво лікарень, утилізація відходів)).

На цей час такі об'єднання створені в 20 державах-членах Європейського Союзу, станом на 2018 рік створено 63 ЄОТС, які вміщують більше ніж 800 національних, місцевих та регіональних органів влади з 20 держав-членів Європейського Союзу. Більшість ЄОТС розташовані в Східній і Південній Європі. Якщо на ранніх етапах ЄОТС були проектами щодо реалізації виключно транскордонної співпраці, то з 2012 року вони почали створюватися як майданчик для співпраці між містами різних держав-членів Європейського Союзу.

Що стосується можливості для України брати участь в цьому новому механізмі партнерства, то в Регламенті № 1082/2006 від 5 липня 2006 року чітко вказано, 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». Неодноразово експерти Комітету регіонів зазначали, що використання механізму ЄОТС на зовнішньому кордоні Європейського Союзу є дуже корисним як для 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.

У висновку Комітету регіонів «Міське та регіональне управління в Україні та розвиток співробітництва між Україною та Європейським Союзом» було зазначено, що ЄОТС має відігравати значну роль у таких сферах, як охорона здоров'я, громадський транспорт, створення національних структур для туризму та ін. Цей інструмент буде сприяти втіленню стратегій партнерства між державним і приватним секторам. 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.

Україна вперше долучилася до цієї форми співпраці у жовтні 2015 року, коли між Закарпатською обласною радою та загальними зборами Саболч-Сатмар-Березької області і самовряду-

ванням міста Кішварда було створено Європейське об'єднання територіального співробітництва з обмеженою відповідальністю ТИСА. Визначальним є те, що з часу заснування Європейським Союзом у 2006 році цього юридичного інструменту, покликаного розвивати співпрацю регіонів, ЄОТС ТИСА є першим проектом в Україні, першим об'єднанням, створеним між державою-членом Європейського Союзу та третьою країною. Однак недосконалість законодавства України щодо наділення певними повноваженнями місцевих органів публічної влади та недостатня теоретична розробленість навіть на понятійному рівні підсилюються необхідністю створення дієвих правових механізмів співпраці у новому форматі ЄОТС для реалізації спільних проектів із державами-сусідами Європейського Союзу.

Практика застосування нового інструменту в країнах-членах ЄС дає змогу виокремити переваги і недоліки формування ЄОТС.

До переваг створення ЄОТС можна віднести такі:

1) забезпечує загальну правову основу для всіх місцевих і регіональних органів влади та держав-членів і застосовується у всіх державах-членах, навіть тих, які не підписали Мадридську рамкову конвенцію. ЄОТС реагує на необхідність подальшого поглиблення процесу європейської інтеграції шляхом посилення співпраці між державами та в її межах. Так, під час створення єдиної правової бази вона спрямована на подолання величезних перешкод і управління територіальними кооперативними діями в контексті різних національних законодавств і процедур;

2) дозволяє учасникам створювати єдиний юридичний орган, використовуючи єдиний набір правил для реалізації спільних ініціатив у двох або більше країнах-членах. Це означає, наприклад, єдиний трудовий договір із персоналом і загальні процедури закупівлі. Такі заходи значно полегшують підрядникам роботу з ЄОТС;

3) дозволяє зацікавленим сторонам у двох або більше державах-членах співпрацювати над спільними ініціативами без підписання міжнародної угоди, яка потребує ратифікації парламентами. Члени ЄОТС можуть обирати заходи, над якими вони будуть співпрацювати, і визначитимуть процес ухвалення рішень та внутрішні правила;

4) дозволяє ЄОТС безпосередньо реагувати на заклики до проектів, що розпочинаються територіальними програмами ЄС, та діяти як єдиний керівний орган для них;

5) ЄОТС охоплює всі види європейського територіального співробітництва та розширену сферу діяльності: транскордонну, транснаціональну та міжрегіональну. Таким чином, на відміну від більшості інструментів у цій сфері, він не обмежується транскордонним співробітництвом, навіть якщо очікується, що ЄОТС буде частіше використано саме в рамках транскордонного співробітництва;

6) треті країни можуть бути залучені до ЄОТС, якщо це дозволяє законодавство та угоди між країнами-членами та зацікавленою третьою країною і якщо зацікавлені країни-члени не обмежують цієї можливості;

7) ЄОТС також дозволяє реалізовувати заходи в рамках політики Співтовариства, крім структурної політики;

8) ЄОТС створює новий рівень управління. Модель європейського управління, прийнята дотепер, була обмеженою між європейським та національним рівнями. ЄОТС має намір стати новим інструментом, здатним полегшити виникнення третього виміру: вимір, що характеризується співпрацею між суб'єктами, що належать до різних інституційних рівнів та національностей, які зі своєю змінною геометрією можуть реагувати на надзвичайну неоднорідність проблеми, що виникають на територіях час від часу;

9) ЄОТС дає чіткий політичний сигнал про те, що співпраця з партнерами в інших країнах-членах є важливою і підтримується на найвищому політичному рівні<sup>4</sup>

10) ЄОТС доповнює вже наявний правовий інструментарій, що містить правові інструменти, які можуть бути використані в національному законодавстві. Цей інструмент представляє особливий інтерес для місцевих органів влади, які не мають багаторічного досвіду в управлінні кордонами та децентралізацією і не отримали користі від транскордонної угоди на основі Мадридської конвенції.

Серед недоліків створення ЄОТС можна виокремити такі:

1) юридичні особи приватного права не можуть стати членами ЄОТС. Проте ЄОТС разом із приватною особою можуть взаємодіяти в рамках державного приватного партнерства;

2) існування ймовірності правової невизначеності, оскільки немає досвіду з таким правовим інструментом. У Регламенті є декілька посилань на національне законодавство, що означає, що учасники можуть зіткнутися з труднощами у пошуку спільної нормативної бази. Створен-

ня ЄОТС вимагає міцних юридичних знань про різні національні рамки та експертизу, а також інвестиції у час та юридичні консультації;

3) механізм діяльності ЄОТС визначається законодавством країни учасника, в якій він зареєстрований, тому учасники ЄОТС можуть мати різний правовий статус;

4) невідповідність національних органів влади до імплементації Регламенту.

**Висновки.** До запровадження в Європі ЄОТС не існувало жодного правового інструменту, який діяв на основі норм публічного права, був загальноєвропейським і безпосередньо застосовним до всіх форм децентралізованого співробітництва. Створення ЄОТС виходить за межі дійсних рішень, що пропонуються національним законодавством або міждержавними угодами, має потенціал сприяти стабільності регіонального співробітництва.

Таким чином, можемо констатувати, що основними перевагами ЄОТС є те, що ЄОТС може залучати кошти з фондів Європейського Союзу для вирішення соціально-економічних, наукових, технологічних, екологічних, культурних та інших проблем регіонів, а також сприяє міжнародній інтеграції на рівні держави.

#### 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: Угода від 27.06.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (Дата звернення 23.02.2019)/

2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: конвенція від 21.05.1980. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106) (Дата звернення: 23.02.2019).

3. Протокол N 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва: Міжнародний документ від 05.05.1998. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_520](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_520) (Дата звернення: 23.02.2019).

4. Протокол N 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва (ОЕС) Міжнародний документ від 16.11.2009. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_947](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947) (Дата звернення: 23.02.2019).

5. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 червня 2006 року № 1861-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 45. ст.499.

6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

7. Про місцеві державні адміністрації в Україні: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (Дата звернення: 24.02.2019).

8. 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/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN>