

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-5399.2020.1.12>

## ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК КАТЕГОРІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

### CROSS-BORDER COOPERATION AS A CATEGORY OF CONSTITUTIONAL LAW OF UKRAINE

**Білак О.П.,**

*аспірант кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
Ужгородського національного університету*

Здійснено вирішення важливого наукового завдання, що полягає у формуванні цілісної концепції визначення, участі, здійснення міжнародного міжмуніципального співробітництва прикордонних регіонів України в контексті євроінтеграційних процесів сьогодення. З огляду на це сформульовано низку наукових положень, висновків і пропозицій щодо вдосконалення регламентації Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами транскордонного співробітництва муніципалітетів прикордонних регіонів, головні з яких викладені нижче. На підставі аналізу загально-теоретичного змісту «поняття», «категорія», «транскордонне», «співробітництво» та норм Конституції України встановлено, що транскордонне співробітництво є саме категорією конституційної науки, та наведено відмінності транскордонного співробітництва від інших видів співробітництва. Виокремлено такі ознаки транскордонного співробітництва, як: 1) взаємодія фізичних та/або юридичних осіб відбувається на договірній основі; 2) взаємодія відбувається між фізичними та/або юридичними особами, які функціонують на територіях, що межують із державним кордоном; 3) договірні відносини спрямовані на переміщення людей, товарів, послуг, капіталів через лінію державного кордону; 4) здійснюється лише фізичними та/або юридичними особами за країною місця державної реєстрації (тобто характеризуються наявністю спеціальних суб'єктів); 5) встановлені зв'язки, спрямовані на середньо- і довготривалий період; 6) взаємодія фізичних та/або юридичних осіб здійснюється з метою пошуку шляхів вирішення спільних та ідентичних проблем територій різних держав та досягнення суспільно-корисного ефекту покращення рівня життя населення цих територій.

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

**Актуальність теми дослідження.** Україна в лютому 2019 року закріпила в Конституції євроінтеграційний напрям зовнішньої політики, тим самим фундаментально взявши курс на втілення в українському законодавстві європейських стандартів, у тому числі і у сфері місцевого самоврядування. Сьогодні

пришвидшення процесів становлення і розвитку різних форм демократичної взаємодії муніципальної влади з різними суб'єктами в рамках територіальної громади та за її межами на законодавчому рівні проявляється і у своєчасній реакції законодавця на виклики, які постають перед місцевими

громадами, допомога в подоланні яких проявляється в реформуванні місцевого самоврядування, вдосконаленні вже наявних та створенні нових інструментів, яким є інститут транскордонного співробітництва, за допомогою якого місцеві громади можуть встановлювати і поглиблювати економічні, соціальні, екологічні, культурні й інші відносини з місцевими громадами сусідніх держав. Саме тому реформування місцевого самоврядування в контексті розширення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування щодо співпраці в різних сферах з відповідними представницькими органами громад сусідніх держав є потужним кроком, який ще більше наближає нашу державу до членства в ЄС та демонструє справжність євроінтеграційних намірів України.

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. Питанням формування методологічних аспектів створення та дослідження концепції розвитку транскордонного співробітництва в Україні присвятили дослідження такі провідні вчені, як І.В. Артёмов, А.В. Бальян, 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, С.І. Устич, В.Д. Хандогій, О.У. Хомра та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Транскордонне співробітництво – це категорія, яка акумулює в собі різні види процесів, пов'язаних однією метою –

налагодженням зв'язків між жителями сусідніх держав для покращення життя населення задіяних регіонів.

На думку провідного фахівця у сфері досліджень проблематики транскордонного співробітництва С.І. Устича, аналізуючи питання транскордонного співробітництва, доцільно оперувати поняттям транскордонної системи (ТС) суспільства. Так, зазначає науковець, горизонтальний зріз транскордонної системи становить основний компонентний ряд, до якого належать транскордонні потреби та інтереси, суб'єкти транскордонної діяльності, сама ця діяльність, об'єкти, на які вона спрямована, засоби, за допомогою яких вона здійснюється, а також транскордонні відносини. Вертикальний зріз транскордонної системи утворюють її основні підсистеми: техніко-виробнича, економічна, політична та духовно-спеціалізована. Із точки зору соціального обсягу транскордонної системи можуть виступати на трьох основних рівнях: макро- (загальнодержавному), мезо- (регіональному) та мікро-(місцевому) [1, с. 116].

Як правовий інститут транскордонне співробітництво активно розвивалося протягом всіх років незалежності України, а із прийняттям Конституції України у статті 18 було утверджений принцип мирного і взаємовигідного співробітництва України із членами міжнародного співтовариства, однак, на думку автора, саме з 7 лютого 2019 року, після внесення змін у Конституцію України, якими в Основному Законі було закріплено європейський вектор зовнішньої політики України, інститут транскордонного співробітництва набув статусу базової конституційної категорії, яка закріпила імперативність поглиблення міжнародного співробітництва держав в усіх сферах.

Глобалізація суспільних відносин зумовлює необхідність концентрації уваги держави на такій важливій складовій частині її державної політики,

як транскордонне співробітництво, яке створює правові передумови для подолання прикордонних та митних бар'єрів для експортно-імпортного руху товарів та послуг, в якому активну роль виділяють саме локальним гравцям. Транскордонне співробітництво створює простір, що сприяє покращенню завдяки застосуванню економічних інструментів рівня життя всіх учасників, створенню конкурентних цін на затребувані саме в цьому регіоні товари та послуги з огляду на встановлені стандарти, створює можливість «підтягнути» якість пропонованого продукту до європейського.

Із метою вдосконалення в майбутньому правового регулювання транскордонного співробітництва на конституційно-правовому рівні розглянемо наявний понятійно-категорійний апарат зазначеного інституту.

Науковець А.Ю. Стрижакова до термінології транскордонного співробітництва відносить такі поняття, як: регіон, режим державних кордонів, транскордонний регіон, прикордонне співробітництво, євро регіон, суб'єкти транскордонного співробітництва, транскордонне співробітництво [2, с. 14].

Не викликає сумніву, що основою транскордонного співробітництва є процес створення зв'язків та договірних відносин у прикордонних теренах із метою пошуку рішень для спільних та ідентичних проблем, а «філософія транскордонного співробітництва» полягає в тому, що два суміжні прикордонні регіони співпрацюють у процесі розроблення планів та вибору пріоритетів розвитку, а не працюють окремо, а потім узгоджують плани розвитку за окремими заходами. Транскордонна співпраця полягає в тому, щоб у діалозі в усіх сферах життя були задіяні всі соціальні групи населення та адміністративні органи [3, с. 216]. Науковець М.І. Долішній характеризує транскордонне співробітництво як сукупність організаційно-правових,

економічних заходів, які за допомогою відповідних адміністративних важелів та фінансово-економічних інструментів забезпечують стимулювання ефективного, пропорційного та збалансованого розвитку економіки прикордонних регіонів, раціональне та економне використання їхнього ресурсного потенціалу з метою підвищення життєвого рівня та якості населення з максимальним збереженням природного середовища функціонування продуктивних сил [4, с. 51].

Так, І.О. Прус і М.Д. Лесечко визначають транскордонне співробітництво як форму міжнародних відносин на регіональному і місцевих рівнях, яке поєднує можливості і ресурси прикордонних територій суміжних держав для вирішення спільних проблем, що сприяє соціально-економічному розвитку прикордонних територій [5, с. 92].

П.В. Луцишин розглядає транскордонне співробітництво на прикордонних територіях, яке визначає як систему заходів, спрямованих на врегулювання розвитку регіонів заради досягнення заданих цілей [6, с. 119].

Як вказують деякі вітчизняні науковці у своєму дослідженні, «поняття «транскордонне співробітництво» (trans-border, trans-boundary, transfrontier, cross-border cooperation) дослівно тлумачиться як «черезкордонне співробітництво» [7, с. 9], та, посилаючись на «Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, 1980», визначають його як будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або кількох Договірних Сторін, та на укладання із цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей...» [8, с. 9].

Отже, транскордонний характер співробітництва означає спільну діяль-

ність чи спільні дії, здійснювані з переміщенням через лінію, що визначає межі території держави. Обов'язковою відмінністю такого виду діяльності від інших є специфічна процедура її здійснюваності – з переміщенням результатів діяльності за межі території держави.

Головною метою транскордонного співробітництва є налагодження спільної роботи з питань соціальної та економічної політики, культури, науки і освіти, охорони довкілля крізь бар'єри національних кордонів. Транскордонне співробітництво є першоосновою для економічних відносин із сусідньою державою, трансферу капіталу і трудової сили через кордон [9, с. 485].

**Висновки.** Отже, розглянувши вказані тлумачення, пропонуємо таке визначення поняття «транскордонний» та «співробітництво» в рамках тематики нашого дослідження. Поняття «транскордонний», на нашу думку, означає такий, що взаємодіє крізь території, які межують із державним кордоном, реалізовується з переміщенням людей, товарів, послуг, капіталів через державний кордон і характеризується різною державною приналежністю її суб'єктів.

У свою чергу, «співробітництво» – це така організація на договірній основі процесу взаємодії між фізичними та/або юридичними особами, в результаті якої

встановлюються зв'язки, спрямовані на середньо- і довготривалий період із метою пошуку шляхів вирішення спільних та ідентичних проблем та досягнення суспільно-корисного ефекту покращення рівня життя населення.

Ознаки транскордонного співробітництва:

1) взаємодія фізичних та/або юридичних осіб відбувається на договірній основі;

2) взаємодія відбувається між фізичними та/або юридичними особами, які функціонують на територіях, що межують із державним кордоном;

3) договірні відносини спрямовані на переміщення людей, товарів, послуг, капіталів через лінію державного кордону;

4) здійснюється лише фізичними та/або юридичними особами, що різняться за країною місця державної реєстрації (тобто характеризуються наявністю спеціальних суб'єктів);

5) встановлені зв'язки спрямовані на середньо- і довготривалий період;

6) взаємодія фізичних та/або юридичних осіб здійснюється з метою пошуку шляхів вирішення спільних та ідентичних проблем територій різних держав та досягнення суспільно-корисного ефекту покращення рівня життя населення цих територій.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Устич С.І. Система індексації та моніторингу як інноваційний інструмент аналізу й управління транскордонним співробітництвом. *Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики*. 2013. Вип. 59-60. С. 293–302.
2. Стрижакова А.Ю. Механізми державного управління розвитком транскордонного співробітництва між Україною та країнами Європейського Союзу : дисер. к.держ.упр. 25.00.02 – механізми державного управління. Маріуполь, 2017. 248 с.
3. Practical Guide to Cross-border Cooperation / Third Edition 2000 / Phare / AEBR / EC. P. 216, p. B2-64. 3.
4. Долішній М.І. Регіональна політика та механізми її реалізації. Київ : Наукова думка, 2003. 503 с.
5. Прус І.О. нормативно-правове забезпечення транскордонного співробітництва. *Ефективність державного управління : зб. наук. праць*. 2011. Вип. 26. С. 92–100.
6. Луцишин П.В. Європейські інтеграційні процеси формування єдиного ринку : монографія. Луцьк : Волин. обл. друкарня, 2004. 200 с.

7. Прикордонне співробітництво: регіональні трансформації і перспективи / В.П. Мікловда, Л.М. Газуда, Б.І.Дяченко, О.В. Лізанець. Ужгород : Видавництво ФОР Бреза А.Е., 2012. 232 с.

8. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями (21 травня 1980 р., м. Мадрид.). Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: URL : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_106](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_106).

9. Vacsi Z. The Role of Cross-Border Cooperation in Rural Development – a New European Perspective. *Journal of Central European Agriculture*. 2006. Vol. 7; № 3. P. 485–488.

.....

An important scientific task has been solved, which is to form a holistic concept of definition, participation, implementation of international inter-municipal cooperation of border regions of Ukraine in the context of today's European integration processes. In view of this, a number of scientific provisions, conclusions and proposals for improving the regulation of the Constitution of Ukraine and other regulations of cross-border cooperation of municipalities of border regions, the main of which are set out below. Based on the analysis of the general theoretical content of "concept", "category", "cross-border", "cooperation" and the norms of the Constitution of Ukraine, it is established that cross-border cooperation is a category of constitutional science and differences between cross-border cooperation and other types of cooperation. Such features of cross-border cooperation as 1) interaction of individuals and / or legal entities takes place on a contractual basis; 2) interaction takes place between individuals and / or legal entities operating in the territories bordering the state border; 3) contractual relations are aimed at the movement of people, goods, services, capital across the state border; 4) is carried out only by individuals and / or legal entities of different places of state registration (ie characterized by the presence of special entities); 5) established connections are aimed at the medium and long term; 6) the interaction of individuals and / or legal entities is carried out in order to find ways to solve common and identical problems of the territories of different states and achieve a socially beneficial effect of improving the living standards of the population of these territories.

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

.....