

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ КАТЕГОРІЙ У НАУЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

CROSS-BORDER COOPERATION: THE QUESTION OF CORRELATION OF CATEGORIES IN THE SCIENCE OF CONSTITUTIONAL LAW

Білак О.П.,

*аспірант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

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, зокрема потреб у такій діяльності населення сусідньої держави, що є наслідком низького рівня взаємодії спеціалізованих інституцій; узагальнення видів ініціатив населення щодо започаткування транскордонної співпраці та розроблення на законодавчому рівні інституційних методів стимулювання таких місцевих ініціатив тощо.

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

Визначено конституційний зміст транскордонного співробітництва, яким є комплекс певних можливостей його суб'єктів і учасників, зокрема: а) участь у створенні транскордонних об'єднань і 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 у розробленні та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм і стратегій в окремих сферах, що передбачає координацію співробітництва й акумулювання на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів; г) правомочність встановлювати та розвивати взаємовигідні контакти; ґ) 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.

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 inter regional 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 Euro regional 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 Euro regional cooperation, European association of territorial cooperation.

Актуальність тематики дослідження. 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, зокрема потреб у такій діяльності населення сусідньої держави, що є наслідком низького рівня взаємодії спеціалізованих інституцій; узагальнення видів ініціатив населення щодо започаткування транскордонної співпраці та розроблення на законодавчому рівні інституційних методів стимулювання таких місцевих ініціатив тощо. Для вирішення окреслених проблем виявляється необхідним здійснити дослідження транскордонного співробітництва як конституційної категорії крізь призму його базового рівня.

У вітчизняній юридичній доктрині розробки стосовно транскордонного співробітництва як конституційної категорії є поодинокими, дослідження правового аспекту тран-

скордонного напрямку діяльності представницьких органів місцевого самоврядування також не є численними, оскільки основна увага приділяється економічному та соціологічному аспектам даного виду діяльності. Питанням формування методологічних аспектів створення та дослідження концепції розвитку транскордонного співробітництва в Україні присвятили дослідження такі провідні вчені, як: І.В. Артюмов, А.В. Баян, І.В. Бураковський, С.В. Віднянський, В.В. Гарагонич, І.С. 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. Студенников, В.Д. Хандогій, О.У. Хомра й інші.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо відмінності транскордонного співробітництва від низки 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 – Автономна Республіка Крим, 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 й Автономна Республіка Крим, міста Київ і Севастополь, для Швейцарії – кантони, для Австрії, Німеччини – землі, для Польщі – воєводства тощо). Транскордонним ж співробітництвом учена називає співпрацю суміжних територій сусідніх держав, де визначальною є наявність кордону між співпрацюючими територіями, що виключає можливість транскордонного співробітництва не сусідніх держав (це не стосується функціонування міжнародних організацій і 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 варто розуміти різного рівня адміністративно-територіальні одиниці держави, зокрема і другий рівень безпосередньо після державного (тобто, за європейським визначенням, регіон), то поняття «міжтериторіальне» буде включати і «міжрегіональне» співробітництво [2, с. 69]. Транскордонне співробітництво дослідниця виділяє в окрему форму, оскільки в умовах транскордонного простору проблем, які виникають та які необхідно вирішувати, набагато більше, ніж тих, які виникають у відносинах територій (регіонів) різних держав, часто ці проблеми мають об'єктивний характер – не залежать від людини: перенос забруднень на суміжні території, спільні водні ресурси тощо [1, с. 13].

У вітчизняній літературі розглядається такий вид міжнародного співробітництва, як прикордонне. Прикордонне співробітництво – це форма міжнародного співробітництва, що передбачає дві основні умови: 1) сусідні території; 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 (зокрема, 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].

У літературі зазначено такі відмінності прикордонного співробітництва від інших видів: прикордонне співробітництво створює вигоди для обох сторін зовнішнього кордону Європейського Союзу (далі – ЄС), спирається на фінансування із внутрішніх джерел ЄС і за його межами. Водночас прикордонне співробітництво іноді опосередковано ототожнюється із транскордонним або зазначається, що прикордонне співробітництво перейшло у транскордонне із травня 2004 р., 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 міжнародні транспортні коридори, належить 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, тоді як другі є територіями, що охоплюють одну або декілька адміністративно-територіальних одиниць держави і прилягають до державного кордону [7, с. 11]. Тому вчена вважає, що прикордонні регіони сусідніх країн є важливою складовою

частиною транскордонних регіонів, сформованих за їхньої участі, оскільки лише в межах транскордонного регіону виявляється синергетичний ефект від взаємодії прикордонних регіонів різних держав завдяки використанню потенціалу транскордонного співробітництва [8, с. 17].

О.А. Урбан у своєму дослідженні виокремлює такі відмінності між прикордонним і 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 й 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 із прикордонним співробітництвом;

3) порівняно із «прикордонним» і «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, варто 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 й узгоджуються національні інтереси із загальноєвропейськими, а також здійснюється гармонізація національних і регіональних цілей;

3) регіональний рівень, на якому реалізується регіональна політика розвитку транскордонного співробітництва з урахуванням інтересів держави та регіональних зацікавлень, здійснюється відповідна координація з 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. Проскури та М.Л. Фозекоша, «<...> в Україні транскордонне співробітництво найчастіше здійснюється на регіональному рівні та розглядається як співробітництво прикордонних регіонів суміжних держав. Також за участю регіонів створюються вищі інституційні структури транскордонного співробітництва, зокрема єврорегіони». Однак дослідники вказують на здебільшого декларативність державного рівня транскордонного співробітництва, який не приводить до пошуків співпраці на місцях, і звертають найбільшу увагу на місцеві 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 загалом, здійснює місцеве самоврядування та місцеве управління. Крім того, транскордонне співробітництво на місцевому рівні стикається з низкою перешкод, що суттєво знижують ефективність такої співпраці та мають демотивуючий характер, серед яких нормативно-правове забезпечення, оскільки, на думку експертів, «Закон України «Про транскордонне співробітництво» у своїй основі є достатньо декларативним і консервативним» [11].

Таблиця 1

Транскордонне співробітництво	Прикордонне співробітництво	Міжрегіональне співробітництво
На національному рівні регулюється спеціальним законодавчим актом, а саме Законом України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. № 1861-IV.	На національному рівні спеціальний закон про регламентацію відсутній, регламентація здійснюється на рівні міждержавних угод.	На національному рівні спеціальний закон про регламентацію відсутній, опосередковано здійснюється регламентація Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385, а також на рівні міждержавних (міжурядових) угод.
Стосується декількох прикордонних регіонів різних держав, які є сусідніми територіально; сукупність суміжних прикордонних регіонів сусідніх держав.	Стосується територіальної одиниці однієї держави, що межує з іншою.	Стосується регіонів різних державних утворень.
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.	Здійснюється в рамках прикордонного регіону – адміністративно-територіальної одиниці, що перебуває на наступному після державного рівні та розташована безпосередньо вздовж державного кордону.	Здійснюється в рамках багатостороннього співробітництва між суб'єктами територій різних країн, які можуть не мати спільної ділянки кордону одна з одною.
Результатом є створення спільних інституцій.	Не передбачається обов'язкового створення спільних інституцій.	Не передбачається обов'язкового створення спільних інституцій.

Таблицю складено автором на основі джерел [9; 14]

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

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

2) у 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 й акумулювання на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів;

5) встановлення та розвиток взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва;

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

Н.А. Мікула звертає увагу на те, що залежно від цілей, завдань, масштабу і характеру транскордонного співробітництва 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 відносин у різних сферах;

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

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, лише після здобуття незалежності став уживатися 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».

Отже, основні відмінності на національному рівні транскордонного, міжрегіонального та прикордонного співробітництва можна викласти в таблиці 1.

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-х т. / ред. рада : Б.Д. Гаврилишин (голова) та ін. Т. 2 / за ред. С.В. Мочерного та ін. Київ : Видавничий центр «Академія», 2002. 952 с.
- Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / З.С. Варналії та ін. ; за ред. З.С. Варналії. Київ : Знання України, 2005. 498 с.
- Прикордонне співробітництво: регіональні трансформації і перспективи / В.П. Мікловда та ін. Ужгород : Видавництво ФОП Бреза А.Е., 2012. 232 с.
- Дергачев В.А. Регионоведение : учебное пособие для студентов вузов. Москва : 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.

9. Урбан О.А. Транскордонне співробітництво України як форма розвитку європейської економічної інтеграції : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.10.01. Львів, 2004. 20 с.
10. Беленький П.Ю, Мікула Н.А. Формування та розвиток системи міжрегіонального та транскордонного співробітництва в Україні. *Регіональна економіка*. 2001. № 3. С. 61–74.
11. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1861–IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15/ed20040624>.
12. Мікула Н.А. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво. Львів : ІРД НАН України, 2004. 231 с.
13. Проскура В.Ф. Проблеми та перспективи реалізації транскордонного співробітництва на місцевому рівні. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 14. С. 139–146.
14. Студенніков ІВ. Транскордонне співробітництво та його місце в регіональному розвитку. Регіональна політика в країнах Європи : Уроки для України / за ред. С. Максименка. Київ : Логос, 2000. 171 с.
15. Белов Д.М., Сестренікова О.М. Принципи правової держави: конституційно-правовий вимір. *Конституційно-правові аналітичні студії*. 2016. № 1. С. 26–34.
16. Byelov D., Hromovhchuk M. The constitution of the state in the context of its functions. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 4. P. 41–49.