

УДК 340.15

*О. М. Цукан**здобувач кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ***ГЕНЕЗА ПОНЯТТЯ «ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО» В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПРАВІ**

Враховуючи велику кількість країн, що розташовані в регіоні, в Європі прийнято міжнародно-правові акти, які регулюють транскордонні операції та обміни. Поняття «транскордонного співробітництва» стало актуальним під час підписання Римського договору (1957 р.), коли вперше передбачалося вільне пересування людей, товарів, послуг і капіталу. У 1960-х і 1970-х рр. створено багато двосторонніх та багатосторонніх урядових комісій із метою вирішення розв'язання таких питань, як місцеве транскордонне територіальне планування та транспортна політика. З ініціативи Ради Європи 20 європейських країн уклали Мадридську конвенцію (1980 р.), Рамкову конвенцію, яка визначила транскордонне співробітництво як «форму взаємодії між місцевими органами влади» сусідніх країн. Базуючись на Єдиному європейському акті 1986 р., прогресивному застосуванні Шенгенської угоди 1985 р. та Шенгенської конвенції 1990 р., створено єдиний ринок в 1993 р., який сприяв економічній інтеграції прикордонних регіонів. Однак відсутність єдиного розуміння транскордонного поняття з сусідніми країнами може вплинути на його імплементацію в законодавстві України.

Транскордонне співробітництво періоду становлення Ради Європи та Європейського Союзу тією чи іншою мірою було предметом дослідження в роботах різних вчених (І. Г. Бабець, В. В. Белявцева, О. М. Кушніренко, М. Перкманн, Т. В. Терещенко тощо).

Водночас трансформація поняття «транскордонне співробітництво» не була досліджена за допомогою хронологічного методу. Використання такого методу дасть змогу з'ясувати точне значення дефініції.

Метою статі є дослідження трансформації поняття «транскордонне співробітництво» в міжнародних нормативно-правових актах Європи.

Після Другої світової війни світова спільнота прагнула зміцнення миру на засадах справедливості та міжнародного співробітництва задля збереження людського суспільства та цивілізації. Ідея співробітництва заради більшого єднання між членами Європи задля збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу, була відображена в ст. 1 Статуту Ради Європи. Органи Ради Європи досягають цього шляхом обговорення питань, що

становлять спільний інтерес, укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини та основних свобод [1]. Але ще Римським договором у 1957 р. наголошувалось на необхідності досягнення збалансованого розвитку шляхом зменшення розриву в розвитку між різними регіонами і надання допомоги найбільш відсталим.

Вперше поняття «транскордонне співробітництво» визначено в Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами [2]. У преамбулі вказано, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами, розвиток співробітництва між ними шляхом укладання угод, а також підкреслено важливість співробітництва між прикордонними територіальними громадами або владами в таких галузях, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях. Держави-члени Ради Європи прагнули розвивати транскордонне співробітництво і сприяти економічному та соціальному прогресу прикордонних регіонів. Кожна зі сторін цієї конвенції зобов'язується заохочувати співробітництво між територіальними общинами й владою, а також сприяти вирішенню юридичних, адміністративних і технічних проблем, які можуть ускладнити прикордонне співробітництво у сфері розвитку регіонів, захисту навколишнього середовища, удосконалювання суспільної інфраструктури й послуг, взаємодопомоги в надзвичайних ситуаціях [3]. Спираючись на досвід, який засвідчив, що співробітництво між місцевими та регіональними владами в Європі дає змогу ефективно виконувати свої завдання, країни-члени визначили дефініцію «транскордонне співробітництво» у ст. 2 Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами. У Конвенції «транскордонне співробітництво» означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або владами, які знаходяться під юрисдикцією двох або кількох держав, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод [2]. Транскордонне

співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або влад, визначеної внутрішнім законодавством. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються. Вислів «територіальні общини або влади» означає общини, влади або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Зокрема, контекст, форми та межі, в яких можуть здійснювати свою діяльність територіальні общини та влада, зацікавлені у транскордонному співробітництві, описуються в міжнародних угодах. П. 3 ст. 3 згаданої Конвенції підкреслює важливий факт відсутності автоматичного анулювання вже наявних угод про співробітництво та використання за спільною згодою інших форм транскордонного співробітництва [2].

Від підписання до набуття чинності Рамкової конвенції знадобилося понад 13 років, протягом яких стала очевидною необхідність подальшого визначення транскордонного співробітництва та узгодження нормативних актів із наявною в Європі ситуацією. Тому у 1995 р. був підписаний додатковий протокол до Рамкової конвенції, який підтвердив важливість транскордонного співробітництва між територіальними общинами або владами у прикордонних районах та закликав продовжувати вживати заходів для поступового усунення будь-яких перешкод – адміністративних, правових, політичних або психологічних, – що стримують розвиток транскордонних проєктів [4].

За ст. 1 Додаткового протоколу до Рамкової конвенції, «кожна Договірна Сторона визнає і поважає право територіальних общин або влади укладати угоди про транскордонне співробітництво з територіальними общинами або владою інших держав у рівноцінних сферах компетенції відповідно до процедур, передбачених в їхніх статутах, із дотриманням національного законодавства і якщо такі угоди не суперечать міжнародним зобов'язанням Сторони. Угода про транскордонне співробітництво спричиняє обов'язки тільки для територіальних общин або влад, які її уклали» [4]. Ст. 2 більш детально пояснює права територіальних общин: «Рішення, спільно ухвалені в рамках угоди про транскордонне співробітництво, виконуються територіальними общинами або владами в межах їхньої національної правової системи із дотриманням їхнього національного законодавства. Виконані таким чином рішення розглядаються як такі, що мають таку саму юридичну силу і такі самі правові наслідки, що і заходи, здійснені цими общинами або владами за їхньою національною правовою системою» [4]. Однією з новацій цього протоколу була ст. 3, в якій зазначено можливість створення органу транскордонного співробітництва, який може мати правосуб'єктність або не мати її. «З урахуванням завдань, покладених

на такий орган, та положень національного законодавства в угоді зазначається, суб'єктом якого права, державного чи приватного, він є в національних правових системах, до яких належать територіальні общини або влада, що укладають угоду» [4]. Це стало міжнародним юридичним підґрунтям для діяльності єврорегіонів.

Щоб Додатковий протокол набрав законної сили, знадобилося близько 10 років, але одночасно з підписанням цього протоколу 05.05.1998 р. було прийнято Протокол № 2 до Рамкової конвенції, в якому поняття «транскордонне співробітництво» набуло подальшого розвитку.

Протокол № 2 враховував, що задля ефективного виконання своїх завдань територіальні общини або влада поглиблюють співробітництво не тільки із сусідніми владами інших держав (транскордонне співробітництво), але й з іноземними властями, які не є безпосередніми географічними сусідами, але з якими є спільні інтереси (міжтериторіальне співробітництво). Останнє є ключовим у розвитку досліджуваного поняття, а не лише його аналіз у рамках транскордонного співробітництва між органами та асоціаціями територіальних общин або влад сусідніх держав [5]. Відповідно до ст. 1 Протоколу № 2 «транскордонне співробітництво» відокремлене від поняття «міжтериторіальне співробітництво». Останнє означає будь-яку спільну діяльність, спрямовану на започаткування відносин між територіальними общинами або владами двох або більше Договірних Сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми владами, включаючи укладання угод про співробітництво з територіальними общинами або владами інших держав. Таким чином, транскордонне співробітництво – це виключна справа держав, що мають спільний кордон.

Бажаючи запобігти труднощам, які могли б виникнути через розбіжності в національному законодавстві в галузі транскордонного та міжтериторіального співробітництва, та з метою гармонізації національного законодавства держав-членів було прийнято Протокол № 3 до Рамкової конвенції. З метою подальшого сприяння співробітництву між територіальними общинами або владами, які належать до різних держав, була визначена можливість утворення органу транскордонного співробітництва у формі «об'єднання єврорегіонального співробітництва» (далі – ОЄС) в державах-членах Ради Європи, відповідно до умов, передбачених цим Протоколом. Метою ОЄС є заохочення, підтримка та розвиток транскордонного та міжтериторіального співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, установлених згідно з національним законодавством відповідних держав [6]. У Протоколі № 3 встановлено, що єврорегіональне співробітництво регулюється наці-

ональним законодавством країни, де розташована штаб-квартира органу транскордонного співробітництва як допоміжного джерела у разі відсутності міжнародних норм. Протокол № 3 надає державам широкі повноваження у вирішенні питання про створення органу транскордонного співробітництва, посилаючись на такі поняття, як національні, суспільні інтереси або державна політика.

На третьому саміті голів держав і урядів членів Ради Європи, 16–17 травня 2005 р. було засвідчено безпрецедентний рівень загальноєвропейської єдності. Учасники визначили необхідним продовжувати будівництво Європи без кордонів, заснованої на спільних цінностях, втілених у Статуті Ради Європи: демократії, права людини і верховенство закону. Також схвалено План дій для реалізації цієї мети, один із пунктів якого наголошував на зміцненні демократії, ефективного правління і верховенства закону в державах-членах – шляхом подальшого розвитку транскордонного співробітництва [7].

Європейська хартія регіональних мов і меншин Ради Європи вказує на важливість транскордонного співробітництва в реалізації європейських цінностей: в інтересах регіональних мов або мов меншин сприяти транскордонному співробітництву, зокрема між органами регіонального або місцевого самоврядування, на території яких аналогічна мова використовується у такій самій або схожій формі, та/або розвивати таке співробітництво [8].

Актуальність та види транскордонної співпраці визначені в Декларації Асамблеї європейських регіонів щодо регіоналізму в Європі (Базель, 4 грудня 1996 р). В акті наголошується на тому, що європейські регіони і їх населення мають необмежені можливості та великий потенціал для виконання та подальшого розвитку взаємовигідної політичної, економічної та культурної кооперації між ними. Також підкреслено важливість такої співпраці на національному, транскордонному та міжнародному рівнях для розвитку об'єднаної і згуртованої Європи (ст. ст. 10, 11) [9].

Зрештою, у проекті Європейської Хартії про регіональне самоврядування, розглянутому 5 червня 1997 р. Конгресом місцевих та регіональних влад Європи Ради Європи (ст. 8) зазначено, що «підняття регіонів на новий рівень сприяють і чисельні приклади із міжрегіональної та транскордонної співпраці» [10]. Таким чином, у правових актах Ради Європи поняття «транскордонне співробітництво» еволюціонувало, відповідно, до економічних та соціальних потреб практичного розвитку країн-членів, набуваючи нового змісту. Характеристики цього терміна розширювалися від обґрунтування при- та транскордонного співробітництва сусідніх держав до міжтериторіальної співпраці на підставі спільних інтересів без прив'язки до конкретних спільних кордонів.

Політикою територіальної співпраці ЄС, відомої як Interreg A, є підтримка співпраці між регіонами NUTSIII принаймні з двох різних держав-членів, що мають спільний кордон. Вона спрямована на розв'язання спільних проблем, визначених у прикордонних регіонах, та використання наявного потенціалу зростання в прикордонних районах, одночасно посилюючи процес співпраці з метою загального гармонійного розвитку Союзу [11]. Також *acquis communautaire* Європейського Союзу [12] визначає право осіб, що мешкають у прикордонних територіях, при перетинанні кордону та змогу вимагати від прикордонних працівників застосування законів своєї країни працевлаштування. Це дає їм такий самий доступ до робочих місць, умов праці та певних соціальних пільг, як і у громадян країни працевлаштування. Транснаціональне співробітництво, як визначено в Політиці європейської територіальної співпраці (відоме як Interreg B), включає регіони з кількох країн ЄС, які формують великі території. Воно спрямоване на сприяння кращому співробітництву та регіональному розвитку в рамках Союзу шляхом спільного підходу до вирішення спільних питань. Interreg B підтримує широкий спектр інвестиційних проектів, пов'язаних з інноваціями, екологією, доступністю, телекомунікаціями, розвитком міст та ін., узгодженої стратегічної відповіді [11].

Цією політикою надано визначення «міжрегіонального співробітництва» (Interreg C), яке працює на загальноєвропейському рівні, охоплюючи всі країни-члени ЄС тощо. Воно розбудовує мережі для застосування найкращих практик та сприяє обміну та передачі досвіду успішними регіонами [11].

У рамках програми ЄС INTERREG транскордонні та міжтериторіальні типи співпраці були визначені, відповідно, транскордонним та міжрегіональним співробітництвом та було наголошено, що в межах ЄС є ще «транснаціональне співробітництво», що стосується співпраці між національними, регіональними та місцевими осередками принаймні двох держав-членів. Починаючи з 2007–2013 рр. усі попередні визначення міжнародного співробітництва на місцевому рівні в рамках INTERREG були перейменовані в «територіальне співробітництво».

М. Перкманн у статті «Трансдордонні регіони в Європі – значення та драйвери регіонального трансдордонного співробітництва» розкрив поняття трансдордонного співробітництва як «інституціоналізованого співробітництва між суміжними субнаціональними органами влади через національні кордони» [13].

Конституційний суд Італії своїм рішенням встановив, що ключовим чинником для пояснення правової природи трансдордонного співробітництва є саме взаємодія між наднаціональним

Таблиця 1

Порівняльна характеристика визначень територіальної співпраці

Найменування	Тип співпраці в ЄС	Особливості
Прикордонне співробітництво Interterritorial cooperation	співпраця між територіями сусідніх держав на спільному кордоні	- вирішення спільних соціальних потреб населення, що мають спільний кордон; - в конкретно визначених сферах; - горизонтальне і вертикальне партнерство
Транскордонне співробітництво Cross-border cooperation	безпосередня співпраця учасників у всіх сферах життя між регіональними та місцевими органами влади уздовж спільного кордону	- розраховане на тривалий час; - робота з довгостроковими стратегіями/концепціями; - включає всі сфери життя, сектори та суб'єктів; - періодично переглядається; - горизонтальне і вертикальне партнерство
Міжрегіональне співробітництво Interregional cooperation	співпраця (між регіональними та місцевими органами влади) переважно в окремих секторах (не у всіх сферах життя)	- інформація має поширюватися, оскільки вона є відносно новою; - короткострокова співпраця; - проекти без стратегії (як з INTERREG); - часто обмежується одним сектором; - на практиці обмежена в часі; - партнерство регіонів;
Транснаціональне співробітництво Transnational cooperation	співпраця між країнами (іноді дає змогу регіонам брати участь з урахуванням спеціального предмета (наприклад, регіонального розвитку), пов'язаного з великою територією	- середньострокове фінансування часто є неясним (оскільки не базується на інтегрованих програмах, які тривають кілька років); - зосереджується на реалізації співпраці щодо концепції та планування; - здебільшого обмежується спеціальним предметом (регіональний розвиток, захист від паводків, навколишнє середовище); - середньо- та довгострокове планування, що починається на впровадження великих проектів / програм, що працюють протягом кількох років; - горизонтальне та вертикальне партнерство між країнами та іноді регіонами

Джерело: складено автором на основі *The EU Initiative INTERREG and the future developments, Gronau, December 1997, p. 3-4 [18]*

правовим порядком та національним законодавством, що ускладнює вирішення спорів у суді. Це рішення щодо неправомірності вимагання від субнаціональних підрозділів попередньої угоди з урядом до укладення угоди про транскордонне співробітництво [14].

Регіональна політика Європейського Союзу минулого століття перейшла до нової парадигми – від застосування механізмів ліквідації диспропорцій регіонального розвитку шляхом міжрегіонального перерозподілу ресурсів до використання потенціалу територій і застосування принципу субсидіарності [15].

У ХХІ ст. характерною рисою Європи є швидкий розвиток транскордонного співробітництва регіонів – однієї з найефективніших рушійних сил європейської інтеграції та об'єднання людей [16]. Транскордонне співробітництво є одним із пріоритетних напрямів розвитку європейської економічної інтеграції, оскільки сприяє розвитку периферійних регіонів, збільшенню експортно-імпорتنих операцій та прискоренню міждержавної економічної інтеграції [17].

Ґрунтуючись на даних таблиці 1, дефініція «транскордонне співробітництво» означає будь-

які узгоджені дії, що проводяться головним чином субнаціональними органами влади (а іноді й національними державами з іншими територіальними одиницями), що належать до різних країн, із метою сприяння їх співпраці.

З детального аналізу поняття «транскордонне співробітництво» у нормативно-правових актах Ради Європи та Європейського Союзу витікає, що зазначений термін є тотожним поняттю «територіальне співробітництво», яке часто застосовується в рамках права ЄС. Концепція територіального співробітництва ЄС, уникаючи будь-яких посилаць на екстериторіальний ефект (як і всі попередні терміни, за допомогою префіксів транс-, між-, крос-), передає ідею, що співпраця між територіальними одиницями, що належать до різних держав Європи, є майже внутрішньою формою співпраці на території. Саме тому це поняття глибоко вкорінене в концептуальні рамки ЄС. Дефініція «транскордонне співробітництво» є більш нейтральною і відображає ідею співпраці, що має екстериторіальний характер та відповідає меті Ради Європи – досягненню більшого єднання між її членами задля збереження та втілення в життя ідеалів і принципів.

Література

1. Статут Ради Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001/conv.
2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106/conv.
3. Чуприна О. О. Прикордонне співробітництво регіонів: сучасні тенденції розвитку. *Вісник економічної науки України*. 2011. № 1 (19). С. 175–178.
4. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_099/conv.
5. Протокол N 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами, який стосується міжтериторіального співробітництва. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_520/conv.
6. Протокол N 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва (ОЕС). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947/conv.
7. Варшавська декларація (Підсумкова декларація саміта). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_716.
8. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014.
9. Асамблея Європейських Регіонів. Декларація щодо регіоналізму в Європі. URL: <https://aer.eu/aer-declaration-regionalism>.
10. Проект Європейської Хартії про регіональне самоврядування. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/2003/10/21/78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7/publishable_en.pdf.
11. Політика європейської територіальної співпраці. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial.
12. Acquis communautaire Європейського Союзу. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133205>.
13. European Urban and Regional studies. 2003. № 10(2). P. 153–171.
14. The Italian Yearbook of International Law. 2004. Vol. 14. URL: <https://books.google.com.ua/books?isbn=9004150277>.
15. Мельник Л. А. Європейський досвід управління розвитком транскордонного співробітництва. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 2. URL: www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/30.pdf.
16. Ільченко Н. М. Транскордонне співробітництво в Україні: перспективи розвитку євро регіонів. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/21.pdf>.
17. Урбан О. А. Транскордонне співробітництво як чинник прискорення європейської інте-

грації. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2006. № 25. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/znpqgvzdia_2006_25_8.pdf.

18. Association of European Border Regions (AEBR), The EU Initiative INTERREG and the future developments, Gronau, December .1997. P. 3–4. URL: https://www.aebr.eu/files/publications/interreg_97_en.pdf.

Анотація

Цукан О. М. Генеза поняття «транскордонне співробітництво» в європейському праві. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню трансформації поняття «транскордонне співробітництво» в міжнародних нормативно-правових актах Європейського Союзу та Ради Європи хронологічним методом. Обґрунтовано та досліджено поняття «транскордонне співробітництво» за допомогою порівняльного методу з термінами «прикордонне співробітництво», «міжрегіональне співробітництво», «транснаціональне співробітництво».

Ключові слова: транскордонне співробітництво, прикордонне співробітництво, міжрегіональне співробітництво, транснаціональне співробітництво, територіальне співробітництво.

Аннотация

Цукан О. Н. Генезис понятия «приграничное сотрудничество» в европейском праве. – Статья.

Статья посвящена исследованию трансформации понятия «трансграничное сотрудничество» в международных нормативно-правовых актах Европейского Союза и Совета Европы хронологическим методом. Обосновано и исследовано понятие «трансграничное сотрудничество» с помощью сравнительного метода с терминми «приграничное сотрудничество», «межрегиональное сотрудничество», «транснациональное сотрудничество».

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, приграничное сотрудничество, межрегиональное, транснациональное сотрудничество, территориальное сотрудничество.

Summary

Tsukan O. M. The Genesis concept of “transborder cooperation” in European law. – Article.

The article explores genesis and transformation of notion “transborder cooperation” in the international legal acts of the Council of Europe and the European Union by chronological method. Author applied an in-depth research of the concept “transborder cooperation” in comparison with the “interterritorial cooperation”, “cross-border cooperation”, “interregional cooperation”, “transnational cooperation”.

Key words: cross-border cooperation, interregional cooperation, transnational cooperation, interterritorial cooperation.