

УДК 371.134

Георгій Динис,*кандидат юридичних наук, професор кафедри міжнародного права та міжнародних відносин Закарпатського державного університету*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З СУСІДНІМИ ЄВРОПЕЙСЬКИМИ ДЕРЖАВАМИ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті досліджуються концептуальні міжнародно-правові основи транскордонного, а також міжтериторіального співробітництва України з сусідніми європейськими прикордонними державами у взаємозв'язку з глобалізаційними та інтеграційними процесами. Аргументується пріоритетність створення концептуально оновлених ефективних організаційно-правових та інституційних механізмів для здійснення транскордонного співробітництва на основі перерозподілу обсягу повноважень між центральними владними структурами на користь територіальних обшин або місцевих влад, що створює юридичні основи для ефективного транскордонного та міжтериторіального співробітництва.

Ключові слова: міжнародне право, система міжнародних відносин, механізм міжнародно-правового регулювання, транскордонне співробітництво, міжтериторіальне співробітництво, прикордонне співробітництво, глобалізація.

The main thesis of this research is the conceptual international law basic of transfrontier and also interteritorial cooperation of Ukraine with neighbouring european states in intercorrelation with globalized and integration process. The author argues that priorities of establishing of newly effective organizational legal and institutional mechanisms of cross border relations based on correspondent redistribution of power capacity in favour of territorial communities or local authorities may set up legal framework for effective transfrontier and also interteritorial cooperation.

Key words: International Law, International Relations System, Mechanism of International Law Regulation, Transfrontier Cooperation, Interteritorial Cooperation, Cross-Border Cooperation, Globalization.

Міжнародні європейські транскордонні відносини та співробітництво між місцевими та регіональними владами є актуальною тематикою і предметом широких міжнародних дискусій¹.

¹ Див.: Commission of the European Communities. Brussels, 1.3.2003.COM(2003)

Вагомими є наукові розвідки вітчизняних та зарубіжних дослідників з проблематики міжнародного транскордонного співробітництва європейських держав – Німеччини, Швейцарії, Польщі, Угорщини, Румунії, Словаччини та Росії¹.

104 final. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. – Access regime: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf; European Neighbourhood & Partnership Instrument Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013 Indicative Programme 2007-2010– Access regime: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/>; Regional Herald for Promotion of Culture of Minority Rights and Interethnic Tolerance. October 22, 2004 No 6.IV Summary: Top story in this issue: Minorities in Context of Regional Cooperation and Stabilization. – Access regime: http://www.mediaplan.ba/servis/servis06_en.pdf; 2. Corey M. Johnson. Cross-Border Regions and Territorial Restructuring in Central Europe. doi: 10.1177/0969776409102190 European Urban and Regional Studies April 2009 vol. 16 no. 2 177-191. Brussels, 11.3.2003; Eduardo Medeiros I Cross-Border Cooperation in EU Regional Policy: a fair deal? – Access regime: http://edumedcv.no.sapo.pt/docs/fd_em.pdf; Eric J. Novotny. Transborder-Data Flows and International Law: A framework for Policy-Oriented Inquiry. – Access regime: [http://ec.europa.eu/](http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection; Markus Perkmann. Cross-Border Regions in Europe Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation. – Access regime: http://eur.sagepub.com/content/10/2/153.abstract; European Neighbourhood & Partnership Instrument. Strategy Paper. Ukraine. 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010. Executive Summary. – Access regime: <a href=); Katri-Liis Lepik. Euroregions as Mechanisms for Strengthening Cross-Border Cooperation in the Baltic Sea Region. Estonian Business School, Tallinn. TRAMES, 2009, 13(63/58), 3, 265-284. – Access regime: http://www.ebs.ee/public/oppeosakond/doktoriope/Lepik_varuta.pdf; Report “Euroregions as A Mechanisms for Strengthening Transfrontier and Interregional Cooperation: Opportunities and Challenges” European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) UNIDEM Campus Trieste Seminar “Interregional and Transfrontier Co-operation: Promoting Democratic Stability and Development”, Trieste, Italy, 22 – 25 February 2010 by Mr. Oriano OTOČAN. – Access regime <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-UDT%282010%29008-e.pdf>;

¹ Budkin Viktor. Ukraine and the Eastern Border of the European Union. In: Geopolitical Studies, Vol.12. 2004. Warsaw, Poland; Мікула Н.А. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: Монографія. – Львів: ІПД НАН України, 2004. – 395 с.; Margulíková O., Grusmanová E., Muravský J. Inštitucionálne aspekty cezhraničnej spolupráce v Slovenskej republike: Vývoj a právne postavenie cezhraničných štruktúr. Analytická štúdia. – Br.: Rada Európy, Ministerstvo vnútra SR, 2004. – 181 s.; Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России. Под редакцией Л.Б. Вардомского и С.В. Голунова. – М. – Волгоград: НОФМО, 2002. – 572 с.; Динис Г.Г., Дербак В.І., Сюсько І.М. Транскордонне співробітництво України // Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки. – Вип.10: Міжвідомчий збірник наукових праць / Відпов.

Поряд з цим, на часі є актуальним, а саме: проблема формування організаційно-правових та інституційних ефективних механізмів транскордонного, а також міжтериторіального співробітництва через реформування органів місцевого самоврядування та перерозподіл обсягу повноважень між центральними владними структурами на користь територіальних общин або місцевих влад¹. За аналогією, адміністративно-територіальні одиниці – прикордонні кантони Швейцарії, землі ФРГ наділені правами в межах національного законодавства укладати міжнародні договори з питань розвитку регіону, прикордонної торгівлі, туризму, культурних зв'язків, екології та інше. Але цей статус є результатом історичних процесів державотворення протягом століть.

Аналіз статусу транскордонного співробітництва України з сусідніми прикордонними державами у взаємозв'язку з макро-, глобалізаційними та інтеграційними процесами свідчить на користь пріоритетності створення концептуально оновлених ефективних організаційно-правових та інституційних механізмів включаючи євро-регіони для здійснення транскордонного співробітництва як складову регіональну політику в Україні.

Європейська практика створення єврорегіонів в якості інститу-

ред. С. В. Віднянський. – К.: Інститут історії України НАН України, 2001. – С. 110-127; Є. Кіш. Транскордонне співробітництво та регіональна політика Європейського Союзу // На шляху до Європи. Український досвід Єврорегіонів. – Київ: Логос, 2000. – С. 13-34; Ігор Студенніков. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики в Україні. – Економічний Часопис-XXI № 1-2*2005 – Режим доступу: www.niss.od.ua/p/21.doc. Долишній М. І., Беленький П. Ю. Транскордонне співробітництво регіонів у контексті інтеграції України в ЄС // Проблеми економічної інтеграції України в Європейський союз: теорія і стратегія: Збірник текстів виступів міжнародної наукової конференції – Львів: Діло Лтд, 1996. – С. 157-158. Tschudi H-M. Promoting transfrontier co-operation: an important factor of democratic stability in Europe. – Strasbourg, 4-6 June 2002. Федан Р. Регіональні чинники активізації транскордонного співробітництва Польщі та України: Монографія. – Львів: ІРД НАН України, 2003. – 336 с.

¹ Загальні правові підстави для участі в транскордонному співробітництві місцевих територіальних громад або влад встановлюють "Європейська хартія місцевого самоврядування" (ратифікована Законом України від 15.07.1997 р.), закони України "Про місцеве самоврядування" (від 21.05.1997 р.) та "Місцеві державні адміністрації" (від 09.04.1999), а також Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами, який стосується міжтериторіального співробітництва, а саме: "...враховуючи укладення 9 листопада 1995р. Додаткового протоколу до Рамкової конвенції, який стосується правових наслідків діяльності, що здійснюється в рамках транскордонного співробітництва, та правового статусу будь-яких органів співробітництва, створених згідно з угодами про транскордонне співробітництво".

ційних структур (утворень) заснована на прикордонному співробітництві адміністративно-територіальних одиниць на рівні кантонів, земель або територіальних общин сусідніх європейських держав, які мають спільні кордони. Предмет співробітництва традиційно охоплює прикордонну торгівлю, охорону здоров'я, освіту, охорону навколишнього середовища, туризм, рекреації, а також бізнес на територіях, що прилягають до кордонів. За свідченням дослідників підписання договорів про співробітництво прикордонних регіонів має тривалу історію. Утворення єврорегіонів у Європі, за свідченням дослідника єврорегіонів Маркуса Перкмана, було започатковано на початку 50-х років, коли муніципальні асоціації створили міжмуніципальні асоціації з метою регіонального співробітництва на прикордонних територіях¹. Katri-Liis Lepik вважає, що “Перший єврорегіон був створений у 1958 р. на прикордонних територіях Еншеде (Данія) і Гронау (Німеччина). Інші міждержавні багасторонні та двосторонні договори про транскордонне співробітництво, наприклад, німецько-датський, який був підписаний 23 травня 1991 р., та договір Карлсруе про транскордонне співробітництво між територіальними властями та місцевими органами влади, що був підписаний 23 січня 1996 р., створили рамкові юридичні основи для більш складних форм транскордонного співробітництва на основі публічного права”².

Разом з тим, ні одна із європейських держав не знаходиться в умовах геополітичного вибору, перед яким опинилася Україна: особливості прикордонного співробітництва на заході та сході держави зумовлюють пошук універсальних правових формул транскордонного співробітництва з сусідніми державами. Юридична підстава для такого твердження – це, в першу чергу, ратифікована Україною та сусідніми прикордонними державами як на заході, так і на сході – Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами (Мадрид, 1980 р.) (Див: Додаток № 01)³.

¹ Marcus Perkman. Policy Debates Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region. Wolfson School of Mechanical and Manufacturing Engineering, Loughborough University, Loughborough LE11 3TU, UK.

² Katri-Liis Lepik. Euroregions as Mechanisms for Strengthening Cross-Border Co-operation in the Baltic Sea Region. Estonian Business School, Tallinn. TRAMES, 2009, 13(63/58), 3, 265-284.-Access regime: http://www.ebs.ee/public/opeosakond/doktoriope/Lepik_varuta.pdf.

³ European Outline Convention Transfrontier co-operation between Communities or Authorities. Madrid, 21.Y.1980.-Access regime: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/treaties/html/106.htm>.

Особливої новизни набувають дискусії з питань майбутнього європейських транскордонних відносин, включаючи Україну, у взаємозв’язку з глобалізаційними процесами в системі міжнародних взаємин, викликами та ризиками, які є природними супутниками формування нового світопорядку. Глобалізація супроводжується поглибленою взаємозалежністю основних акторів міжнародних відносин у економічній, соціальній та політичній сферах. В умовах глобально залежного світу держава не володіє винятковою суверенною юрисдикцією у сучасному світі глобального правового порядку. Як наслідок універсалізації процесів глобалізації відбувається поглиблення впливу недержавних приватних акторів (приватних компаній) на процеси універсалізації національних законодавчих процесів, наприклад, діяльність транснаціональних компаній (ТНК) у сфері інвестиційної політики держав. “Відбувається трансформація суверенітету, але це не ерозія в результаті впливу глобального права. Дані трансформації свідчать про співробітництво між національними регуляторними інститутами та приватними акторами з метою забезпечити відповідність міжнародним стандартам”¹.

У цьому зв’язку, практика проникнення ТНК на нові ринки не членів ЄС Східної Європи свідчить про переваги саме прикордонних територій для розміщення виробництва на афілійованих підприємствах іноземних інвесторів. Наприклад, на транскордонних територіях України, Польщі, Угорщині, Словаччині, Румунії здійснюють виробничу діяльність афілійовані компанії “Ядзакі Корп. Україна”, Джейбіл Сьоркіт Україн Лімітед”, таких відомих ТНК – “Ядзакі Корп.” (Японія) та компанія “Джейбіл Корп.” (США). Юридичний статус названих компаній (правосуб’єктність підприємств тощо) визначається особистим законом юридичної особи (*lex societatis*) місця реєстрації компанії. Особистим законом юридичної особи є право держави, де особа інкорпорована. Місцем знаходження юридичної особи вважається місцезнаходження постійно діючого органу юридичної особи (ст. 30 Цивільного кодексу України). В цілому наявність різних критеріїв для визначення “національності” юридичної особи зумовлена тим, що юридична процедура утворення, реєстрація установчих документів, визначення статусу перебування органів правління, здійснення діяльності можуть бути в різних країнах. Наведені приклади свідчать про те, що у цьому випадку національні регуляторні інститути

¹ Kanishka Jayasuriya, *The Rule of Law in the Era of Globalization: Globalization, Law and the Transformation of Sovereignty: The Emergence of Global Regulatory Governance*, 6 *Ind. J. Global Leg. Stud.* 425 (1999).

України адекватно реагують на потреби ТНК з метою забезпечення відповідності прийнятих міжнародних стандартів. Але це стосується в першу чергу правових умов інвестиційної привабливості транскордонних територій сусідніх держав. Насправді ж, пріоритетними умовами для розміщення нових виробництв на прикордонних територіях є наявність відносно дешевої робочої сили, розвиток виробничої та фінансової інфраструктури, податки, державні гарантії для інвестиційного капіталу, умови репатріації капіталу.

Задекларована політична позиція Європейського Союзу – недопущення проведення нових розмежувальних кордонів, що розділяють Європу, проводити політику стабільності та процвітання в межах нових кордонів, а також поза кордонами ЄС свідчить про наявність політичної волі, що є критичною умовою майбутніх міжнародно-правових домовленостей у сфері транскордонних відносин. Підкреслюється, що розширення ЄС буде служити зміцненню відносин з Росією, а також розвитку відносин з Україною, Молдовою, Білорусією та південно–середземноморськими країнами на основі довготермінових підходів до впровадження реформ, сталого розвитку та зміцненню торгових зв'язків¹. У цьому контексті особливого значення набуває задекларований Асоціацією європейських прикордонних регіонів (АЕБР) Маніфест прикордонного співробітництва. Рекомендації національним та європейським владам з метою наближення Європи до громадян: “Прикордонні території – це є простір для проектів, які, навіть у випадку, якщо будуть конституйованими, не ставлять перед собою мети для адміністративного функціонування, а в більшій степені створені для координації політики місцевих, національних та Європейських влад з метою розвитку програм дій, які відповідають потребам населення, що проживає на прикордонних територіях”⁶.

Міжнародно-правовий статус сучасного транскордонного та міжтериторіального співробітництва України з сусідніми прикордонними державами визначається на основі практично сформованих міжнародно-правових механізмів в рамках Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами

¹ Commission of the European Communities. Brussels, 11.3.2003.COM(2003) 104 final.Communication from from the Commission to the Council and European Parliament.Wider Europe– Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. – Access regime: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf; 6. Manifesto for Cross -Border Cooperation .Recommendations to the national and European authoritiesfor bringing Europe closer to its citizens.EUROMOT – April 2008– Access regime: http://www.spaces-transfrontaliers.org/en/MANIFEST_EN.pdf.

або властями (Madrid, May 1, 1980 p.), Додаткового протоколу (ETS No 159, Strasbourg, November, 1995) та Другого протоколу № 2 (ETS No 169, Strasbourg, May, 1998, ратифікованих двосторонніх договорах про державні кордони з Угорщиною, Польщею, Румунією та Словаччиною, а також двосторонніх міжнародних договорів у сферах економічних, екологічних, гуманітарних спільних проєктів, які є реальними юридичними механізмами у процесі європейської інтеграції¹.

Практичні переваги цих міжнародних договорів полягають в тому, що вони є основою міжнародно-правового механізму регулювання міжнародних відносин на двосторонньому міжрегіональному, міжурядовому та багатосторонньому рівнях, спрямованого на забезпечення правового регулювання транскордонного і міжрегіонального співробітництва різного ієрархічного рівня акторів, включаючи як юридичні, так і фізичні особи. Різного виду міжнародні договори, конвенції та угоди використовуються для полегшення співробітництва. Транскордонне співробітництво, засноване на таких угодах, може здійснюватися також між громадськими організаціями на різних рівнях (наприклад, державами і регіонами, регіонами і провінціями, регіонами і муніципалітетами, місцевою владою і міжнародними організаціями), яке може стосуватись різних сфер співробітництва, включаючи політичні, економічні, торговельні та культурні науки.

У цілому є підстави констатувати про наявність сформованої міжнародно-правової основи здійснення транскордонного та міжтериторіального співробітництва України з прикордонними державами-членами ЄС. Такий контекст регіональних міждержавних відносин створює підстави про посилення стартових позицій України для

¹ Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами / Версія українською мовою / Братислава, 1999. – С. 123; Угода між Урядом України та Урядом Польща про міжрегіональне співробітництво. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua/cgi-bin/putfile/cgi/>. – С. 1; Угода про добросусідські відносини та співробітництво між Республікою Польща та Україною від 18.05.1992 р. (набула чинності 30.12.1992 р.); Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною та Угорською Республікою від 6.12.1991 р.; Договір про сусідство, дружні відносини та співробітництво між Україною та Словацькою Республікою від 29.06.1993 р.; Договір про відносини добросусідства та співробітництва між Україною та Румунією від 2.06.1997 р.; Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 вересня 1997 р.; Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво між прикордонними областями України та адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова від 11 березня 1997 р.

ефективного вирішення євроінтеграційних проблем. Разом з тим, це не повинно створювати ніяких політичних ілюзій для України.

В основі цієї тези – де-юре статус європейських прикордонних держав, які виступають, у першу чергу, акторами права ЄС, а саме: міжнародні права та зобов'язання насамперед членів ЄС зумовлюють об'єм міжнародних прав та міжнародних зобов'язань щодо відносин з прикордонною Україною. Міжнародні права та міжнародні зобов'язання держав Польщі, Угорщини, Румунії, Словаччини як суб'єкти права ЄС та НАТО і визначають системний правовий утворюючий алгоритм та обмежену юрисдикцію вказаних держав-членів щодо певних преференцій для ефективного регіонального та прикордонного співробітництва з Україною.

Таким чином, *specifica differencia* юридичних особливостей механізму міжнародно-правового регулювання (надалі: МПР) транскордонного та міжтериторіального співробітництва прикордонних країн-членів ЄС з Україною обумовлена змістом міжнародних правовідносин країн-членів Європейського Союзу.

Механізм міжнародно-правового регулювання (надалі: МПР) транскордонного та міжтериторіального співробітництва прикордонних країн-членів ЄС з Україною включає сукупність міжнародно-правових засобів та методів впливу на міждержавні правовідносини¹. Сутність юридичних особливостей МПР відносин обумовлена наявністю таких елементів: а) двосторонніх та багатосторонніх угод, договорів, конвенцій, метою, яких є регулювання транскордонного та міжтериторіального співробітництва; б) наявністю політичної волі учасників на виконання міжнародних договірних зобов'язань; в) також існуючим балансом взаємних інтересів учасників транскордонних відносин, який виступає у формі рівноправних прав та зобов'язань; г) невід'ємною складовою МПР є підсистема індивідуальних та колективних заходів учасниць – держав та міждержавних інституційних механізмів – міждержавних органів та організацій, якщо такі створені, метою яких є забезпечення виконання взятих на себе учасниками – державами договірних зобов'язань; г) наявність міждержавних організаційно-правових та інституційних механізмів, які виступають юридичною основою для впровадження політичних домовленостей.

Складовою механізму міжнародно-правового регулювання транскордонних відносин прикордонних держав є “Європейська хартія місцевого самоврядування”, яка після ратифікації (ратифікована За-

¹ Див.: І.І.Лукашук. Механізм міжнародно-правового регулювання. Київ.Изд-во при КГУ, изд.объединение “Вища школа”, 1989. – 164 с.

коном України від 15.07.1997 р.) стала частиною внутрішньодержавного права. Україна прийняла законодавчі акти *lex speciale*¹. Аналіз Закону України “Про транскордонне співробітництво” з погляду рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами свідчить у цілому про характер *de lege lata* цього законодавчого акта щодо реальних процесів сьогодення, які розвиваються на рівні місцевих та регіональних влад. Механізм правового регулювання відсутній, як і відсутні юридичні зобов’язання. Ігор Студенніков, відомий український вчений-експерт з питань транскордонного співробітництва також сформулював юридичну оцінку про те, що, по суті, має місце абсолютна централізація прийняття управлінських рішень, коли загальну координацію транскордонного співробітництва законом покладено на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики². За умови відсутності державної фінансової підтримки програм транскордонного співробітництва, це означає, що закон є лише декларативними намірами, а не юридичним алгоритмом регулювання відносин.

Аналіз практики здійснення транскордонного співробітництва свідчить про нові виклики та загрози національним інтересам на державних кордонах України, а саме: нелегальна міграція, торгівля людьми, контрабанда, перевезення наркотиків і зброї. У цьому зв’язку ефективне транскордонне та міжтериторіальне співробітництво потребує прогнозованої державної політики щодо викликів та загроз глобального характеру, а також високий рівень скоординованих програм спільних дій з сусідніми державами. Саме транскордонне співробітництво держав, які мають спільні кордони, є єдиним можливим механізмом ефективної міждержавної політики сусідніх держав щодо вирішення проблем нелегальної міграції, торгівлі людьми, контрабанди, перевезення наркотиків і зброї. Такий підхід потребує концептуальних рішень.

Таким чином, створення сприятливих умов для ефективної та взає-

¹ Закон України “Про транскордонне співробітництво” (26.06.2004 р. № 1861-IV) // газ. “Голос України”, 22 липня 2004р; Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 15.09.2010 № 1838-р Про схвалення Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки; Закони України “Про місцеве самоврядування” (від 21.05.1997 р.) та “Місцеві державні адміністрації” (від 09.04.1999).

² Ігор Студенніков. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики в Україні. -Економічний Часопис-XXI №1-2’2005 – Режим доступу: www.niss.od.ua/p/21.doc.

мовигідної співпраці суб'єктів транскордонного співробітництва¹, може бути досягнуто тільки при умові проведення системних реформ у сфері внутрішньої регіональної політики та наявності політичної волі з боку Договірних Сторін Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами.

Згідно з Мадридською Конвенцією щодо транскордонного співробітництва між територіальними владами від 1980 р. сторони взяли на себе зобов'язання в межах національного законодавства вирішувати правові, адміністративні та технічні проблеми транскордонного співробітництва (стаття 4); розглянути можливості забезпечення регіональних і локальних влад спеціальними умовами для полегшення транскордонного співробітництва (стаття 5); надання необхідної інформації іншим сторонам, які підписали Конвенцію (стаття 6), своїм регіональним і локальним владам (стаття 7) і Раді Європи (стаття 8).

У Додатковому протоколі (ETS No 159, Strasbourg, November, 1995) до Рамкової конвенції пропонуються моделі угод/договорів про транскордонне співробітництво, які пристосовані до потреб регіональних і місцевих властей. Є п'ять наявних типових моделей міждержавних угод та шість типових моделей угод консультативного характеру, в яких зазначається різний ступінь централізації і відмінності в адміністративних структурах країн-учасниць транскордонного співробітництва² (Див.: Додаток 01).

Перша група стосується моделі міждержавних угод щодо: а) сприяння транскордонного співробітництва; б) регіональних транскордонних консультацій; в) місцевих транскордонних консультацій; г) договірної транскордонного співробітництва між місцевими владами; д) органів транскордонного співробітництва між місцевими властями.

Друга група угод стосується: а) угод, статутів і контрактів між місцевими властями; б) угода про встановлення консультаційної групи між місцевими владами; в) угода про координацію в управлінні транскордонними місцевими громадськими справами; г) угода про встановлення приватноправових транскордонних асоціацій; ґ) угода про встановлення адміністративних органів для транскордонного співробітництва між місцевими властями.

Додатковий Протокол (ETS No 159, Strasbourg, November, 1995) №

¹ Стаття 4 Закону України “Про транскордонне співробітництво” від 24.06.2004 р. № 1861-IV(Відомості Верховної Ради (ВВР), 2004, N 45, ст.499).

² Model and Outline Agreements, Statutes and Contracts on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/treaties/html/106.htm>.

2 Мадридської конвенції, який вступив в силу 01 грудня 1998 р., підтримує встановлення постійних інституцій з транскордонного співробітництва публічно-правового чи приватноправового характеру з органом, що приймає рішення. Ці постійні інституції мають ініціювати адміністративно-територіальні одиниці та власті до: а) укладання угод з транскордонного співробітництва з територіальними одиницями і властями інших країн; б) встановлення постійних органів співробітництва. Прийняті цим органом рішення були би обов’язкові для територіальних одиниць і влад, які уклали угоду.

Особливої уваги заслуговує Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об’єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС), прийнятий в Утрехті 16 листопада 2009¹. Метою вказаного Протоколу № 3 є доповнити законодавчі межі підтримки та розвитку в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва, передбачені Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями й Протоколами до неї від 9 листопада 1995 року (ETS N 159) та 5 травня 1998 року (ETS N 169).

На запит Голови Комітету навколишнього середовища, сільського господарства та місцевих і регіональних влад Ради Європи, проект Протоколу був заслуханий у Парламентській Ассамблеї. Парламентська Ассамблея надала своє заключення, що Протокол № 3 створить можливості для уточнення процедури шляхом створення юридичних рамкових основ для встановлення міжтериторіального та транскордонного співробітництва місцевих і регіональних властей. Також підкреслюється позиція про, що єврорегіональному співробітництву надається велике політичне значення².

Основні юридичні характеристики Протоколу № 3 містять такі положення :

– територіальні общини або власті й інші органи можуть утворити

¹ Draft Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning euroregional co-operation groupings (ECGs). Doc. 11951.15 June 2009 Report Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs. – Access regime: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11951.pdf>.

² Draft Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning euroregional cooperation groupings (ECGs). Doc. 11951.15 June 2009 Report Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs. – Access regime: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11951.pdf>.

орган транскордонного співробітництва у формі “об’єднання євро-регіонального співробітництва” (надалі: ОЕС) на території держав – членів Ради Європи, які є Сторонами цього Протоколу, відповідно до умов, передбачених ним (п. 1, ст. 1).

– визначається правосуб’єктність, право– та дієздатність і застосовне законодавство до об’єднання єврорегіонального співробітництва, а саме: ОЕС є юридичною особою, що підпадає під дію законодавства Сторони, яка є державою – членом Ради Європи й у якій знаходиться його штаб-квартира;

– ОЕС має найширшу правоздатність, яка надається юридичним особам відповідно до національного законодавства тієї держави;

– законодавство, яке застосовується до типу корпоративного суб’єкта, обраного для ОЕС членами, обумовлюється в угоді про заснування ОЕС без обмеження положень цього Протоколу чи будь-яких інших окремих положень, прийнятих Стороною відповідно до статті 13;

– ОЕС має право на власний бюджет і повноваження його виконувати;

– ОЕС може укладати контракти, наймати персонал, купувати рухоме та нерухоме майно й здійснювати процесуальні дії (стаття 2).

– Членами ОЕС є територіальні общини або власті Сторін-держав, а також можуть бути відповідні зацікавлені держави – члени Ради Європи; фізичні особи не можуть бути членами ОЕС;

– ОЕС засновується шляхом укладання письмової угоди між її членами-засновниками (Стаття 4);

– Статути ОЕС є складовою частиною угоди про його заснування (Стаття 5);

– ОЕС виконує ті завдання, які його члени йому доручають. Сфера діяльності та завдання повинні відповідати компетенції членів згідно з їхнім відповідним національним законодавством, а також бути перерахованими в угоді й статутах (Стаття 7);

– ОЕС ухвалює рішення та забезпечує їхнє виконання стосовно та в інтересах фізичних та юридичних осіб відповідно до юрисдикції держав, до яких належать його члени. Члени вживають усіх необхідних заходів, які підпадають під їхню компетенцію, для забезпечення виконання рішень ОЕС (п. 2, стаття 7);

– завдання, поставлені перед ОЕС, не повинні стосуватися здійснення розпорядчих повноважень. ОЕС не є уповноваженим уживати заходів, які можуть зачіпати права та свободи фізичних осіб чи обкладати зборами фіскального характеру (п. 3, стаття 7);

– ОЕС не має права здійснювати повноваження, які здійснюють

територіальні общини або власті як представники держави, до якої вони належать, за винятком випадків, коли це належним чином дозволено. Воно може здійснювати повноваження, які надають йому держави – члени ОЕС (п. 4, стаття 7);

– ОЕС засновується на обмежений або необмежений термін, який повинно бути визначено в угоді й статутах (стаття 8);

– ОЕС (або, – якщо його активів недостатньо, – його члени спільно) несе відповідальність перед третіми сторонами за свої дії, у тому числі за борги будь-якого характеру, навіть якщо ті дії виходять за межі його завдань (стаття 9);

– ОЕС несе відповідальність перед своїми членами за будь-яке порушення законодавства, під яке воно може підпадати; органи ОЕС несуть відповідальність стосовно ОЕС за будь-яке порушення законодавства, яке вони вчинили під час виконання своїх функцій; держава, на території якої планується заснування штаб-квартири ОЕС, може заборонити реєстрацію або опублікування повідомлення про ОЕС, якщо один чи більше його потенційних членів мають обмежену відповідальність.

– у разі виникнення спору між ОЕС та його членами компетентними судами є суди держави, де знаходиться штаб-квартира ОЕС (стаття 10);

– рішення та дії ОЕС підлягають такому самому наглядові й адміністративній та юридичній перевірці законності дій територіальних общин або властей, що вимагаються в державі, де знаходиться штаб-квартира ОЕС (Стаття 11);

– у випадках, коли ОЕС здійснює будь-яку діяльність з порушенням норм державної політики, державної безпеки, охорони здоров'я або суспільної моралі держав, до яких належать його члени, або з порушенням державного інтересу зазначених держав, компетентний орган чи установа цих держав може заборонити цю діяльність на своїй території чи вимагати від членів, які підпадають під його (її) юрисдикцію, вийти з ОЕС, якщо останнє не припиняє відповідної діяльності;

– менеджмент і виконання бюджету ОЕС підлягають фінансовому аудиту відповідно до національного законодавства Сторони, де знаходиться його штаб-квартира (стаття 12);

Таким чином, на підставі аналізу Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) можливо сформулювати висновок про те,

що формування ОЕС на транскордонних територіях може слугувати подальшим розвитком організаційно-правового механізму транскордонного співробітництва, при умові його ратифікації парламентом та гармонізації з національним законодавством України.

Основними перепонами на шляху практичного впровадження Мадридської конвенції державами-акторами міжнародного права та додаткових Протоколів є відмінності у національних правопорядках та відсутність виразних соціально-економічних та політичних передумов. Ці розбіжності прямо перешкоджають прямому застосуванню систем і моделей Рамкової конвенції. Юридична характеристика Конвенції та Додаткових протоколів свідчить про те, що Конвенція і Додаткові протоколи – це є багатосторонні міжнародні договори, які створюють правові межі міжнародно-правового регулювання транскордонного співробітництва. Приклади успішних прикордонних євrorегіонів є аргументами на користь позиції про те, що для залучення регіональних і місцевих влад у безпосереднє транскордонне співробітництво національні держави зобов'язані створити концептуально оновлені ефективні організаційно-правові та інституційні механізми для здійснення транскордонного співробітництва на основі перерозподілу обсягу повноважень між центральними владними структурами на користь територіальних общин або місцевих влад, що створить юридичні межі для ефективного транскордонного та міжтериторіального співробітництва.

Разом з тим, виходячи з ключової тези, про те, що міжнародне право – це є міжнародна політика, було би логічним поглибити цю тезу, а саме: в основі створення та подальшого розвитку міжнародно-правового механізму регулювання транскордонних відносин України з європейськими сусідніми державами є політична воля учасників цього процесу. Така обставина претендує на роль системної утворюючої умови подальшої перспективи розвитку транскордонного співробітництва країн – членів ЄС та України і, відповідно, механізму міжнародно-правового регулювання транскордонних відносин міждержавних відносин.

Appendix Nr 01**European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities****Madrid, 21.V.1980**

Model inter-State agreements
Outline agreements, contracts and statutes
Protocol
Protocol No. 2
Protocol No. 3
Explanatory Report
Fran?ais

Preamble

The member States of the Council of Europe, signatories to this Convention,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members and to promote co-operation between them;

Considering that, as defined in Article 1 of the Council of Europe Statute, this aim will be pursued in particular by agreements in the administrative field;

Considering that the Council of Europe shall ensure the participation of the territorial communities or authorities of Europe in the achievement of its aim;

Considering the potential importance, for the pursuit of this objective, of co-operation between territorial communities or authorities at frontiers in such fields as regional, urban and rural development, environmental protection, the improvement of public facilities and services and mutual assistance in emergencies;

Having regard to past experience which shows that co-operation between local and regional authorities in Europe makes it easier for them to carry out their tasks effectively and contributes in particular to the improvement and development of frontier regions;

Being resolved to promote such co-operation as far as possible and to contribute in this way to the economic and social progress of frontier regions and to the spirit of fellowship which unites the peoples of Europe,

Have agreed as follows:

Article 1

Each Contracting Party undertakes to facilitate and foster transfrontier co-operation between territorial communities or authorities within its jurisdiction and territorial communities or authorities within the jurisdiction of other Contracting Parties. It shall endeavour to promote the conclusion of any agreements and arrangements that may prove necessary for this purpose with due regard to the different constitutional provisions of each Party.

Article 2

1. For the purpose of this Convention, transfrontier co-operation shall mean any concerted action designed to reinforce and foster neighbourly relations between territorial communities or authorities within the jurisdiction of two or more Contracting Parties and

the conclusion of any agreement and arrangement necessary for this purpose. Transfrontier co-operation shall take place in the framework of territorial communities' or authorities' powers as defined in domestic law. The scope and nature of such powers shall not be altered by this Convention.

2. For the purpose of this Convention, the expression "territorial communities or authorities" shall mean communities, authorities or bodies exercising local and regional functions and regarded as such under the domestic law of each State. However, each Contracting Party may, at the time of signing this Convention or by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe, name the communities, authorities or bodies, subjects and forms to which it intends to confine the scope of the Convention or which it intends to exclude from its scope.

Article 3

1. For the purpose of this Convention the Contracting Parties shall, subject to the provisions of Article 2, paragraph 2, encourage any initiative by territorial communities and authorities inspired by the outline arrangements between territorial communities and authorities drawn up in the Council of Europe. If they judge necessary they may take into consideration the bilateral or multilateral inter-state model agreements drawn up in the Council of Europe and designed to facilitate co-operation between territorial communities and authorities. The arrangements and agreements concluded may be based on the model and outline agreements, statutes and contracts appended to this Convention, numbered 1.1 to 1.5 and 2.1 to 2.6 with whatever changes are required by the particular situation of each Contracting Party. (1) These model and outline agreements, statutes and contracts are intended for guidance only and have no treaty value.

2. If the Contracting Parties deem it necessary to conclude inter-state agreements, these may inter alia establish the context, forms and limits within which territorial communities and authorities concerned with transfrontier co-operation may act. Each agreement may also stipulate the authorities or bodies to which it applies.

3. The above provisions shall not prevent the Contracting Parties from having recourse, by common consent, to other forms of transfrontier co-operation. Similarly, the provisions of this Convention should not be interpreted as invalidating existing agreements on co-operation.

4. Agreements and arrangements shall be concluded with due regard to the jurisdiction provided for by the internal law of each Contracting Party in respect of international relations and general policy and to any rules of control or supervision to which territorial communities or authorities may be subject.

5. To that end, any Contracting Party may, when signing the present Convention or in a later communication to the Secretary General of the Council of Europe, specify the authorities competent under its domestic law to exercise control or supervision with regard to the territorial communities and authorities concerned.

Article 4

Each Contracting Party shall endeavour to resolve any legal, administrative or technical difficulties liable to hamper the development and smooth running of transfrontier co-operation and shall consult with the other Contracting Party or Parties concerned to the extent required.

Article 5

The Contracting Parties shall consider the advisability of granting to territorial communities or authorities engaging in transfrontier co-operation in accordance with the provisions of this Convention the same facilities as if they were co-operating at national level.

Article 6

Each Contracting Party shall supply to the fullest possible extent any information requested by another Contracting Party in order to facilitate the performance by the latter of its obligations under this Convention.

Article 7

Each Contracting Party shall see to it that the territorial communities or authorities concerned are informed of the means of action open to them under this Convention.

Article 8

1. The Contracting Parties shall forward to the Secretary General of the Council of Europe all relevant information concerning the agreements and arrangements provided for in Article 3.

2. Any proposal made by one or more Contracting Parties with a view to adding to or extending this Convention or the model agreements and arrangements shall be communicated to the Secretary General of the Council of Europe. The Secretary General shall then submit it to the Committee of Ministers of the Council of Europe which shall decide on the action to be taken.

Article 9

1. This Convention shall be open to signature by the member States of the Council of Europe. It shall be subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. The Convention shall enter into force three months after the date of the deposit of the fourth instrument of ratification, acceptance or approval, provided that at least two of the States having carried out this formality possess a common frontier.

3. In respect of a signatory State ratifying, accepting or approving subsequently, the Convention shall come into force three months after the date of the deposit of its instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 10

1. After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may decide unanimously to invite any European non-member State to accede thereto. This invitation must receive the express agreement of each of the States which have ratified the Convention.

2. Such accession shall be effected by depositing with the Secretary General of the Council of Europe an instrument of accession which shall take effect three months after the date of its deposit.

Article 11

1. Any Contracting Party may, in so far as it is concerned, denounce this Convention by means of notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2. Such denunciation shall take effect six months after the date of receipt by the Secretary General of such notification.

Article 12

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, and any State that has acceded to this Convention of:

- a. any signature;
- b. any deposit of an instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c. any date of entry into force of this Convention in accordance with Article 9 thereof;
- d. any declaration received in pursuance of the provisions of paragraph 2 of Article 2 or of paragraph 5 of Article 3;
- e. any notification received in pursuance of the provisions of Article 11 and the date on which denunciation takes effect.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Madrid, the 21st day of May 1980 in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State invited to accede to this Convention.

Appendix Nr 02

Model and Outline Agreements, Statutes and Contracts on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities ⁽²⁾.

This graduated system of model agreements was devised by distinguishing between two main categories defined according to the level at which the agreement is concluded:

- model inter-state agreements on transfrontier co-operation at local and regional level;
- outline agreements, contracts and statutes capable of providing a basis for transfrontier co-operation between territorial authorities or communities.

As shown in the table hereafter, only the two model inter-state agreements for the promotion of transfrontier co-operation and regional transfrontier liaison fall exclusively within the jurisdiction of States. The other inter-state agreements merely establish a legal framework for the conclusion of agreements or contracts between territorial authorities or communities, the outlines of which have been placed in the second category.

1. Model inter-state agreements**2. Outline agreements, statutes and contracts between local authorities***General clauses for model agreements*

- 1.1 Model inter-state agreement for the promotion of transfrontier co-operation
- 1.2 Model inter-state agreement on regional transfrontier consultation
- 1.3 Model inter-state agreement on local transfrontier consultation
- 1.4 Model inter-state agreement on contractual transfrontier co-operation between local authorities
- 1.5 Model inter-state agreement on organs of transfrontier co-operation between local authorities
- 1.6 Model agreement in interregional and/or intermunicipal economic and social co-operation
- 1.7 Model agreement on inter-governmental co-operation in the field of spatial planning
- 1.8 Model agreement in interregional and/or intermunicipal transfrontier co-operation in the field of spatial planning
- 1.9 Model agreement on the creation and management of transfrontier parks
- 1.10 Model agreement on the creation and management of transfrontier rural parks
- 1.11 Model inter-state agreement on transfrontier co-operation in matters concerning lifelong training, information, employment and working conditions
- 1.12 Model inter-state agreement for the promotion of transfrontier or transnational school co-operation
- 1.13 Model agreement on transfrontier or interterritorial co-operation concerning land use along transfrontier rivers
- 1.14 Model inter-state agreement (bilateral or multilateral) on transfrontier co-operation groupings having legal personality and Appendix

- 2.1 Outline agreement on the setting up of a consultation group between local authorities
- 2.2 Outline agreement on co-ordination in the management of transfrontier local public affairs
- 2.3 Outline agreement on the setting up of private law transfrontier associations
- 2.4 Outline contract for the provision of supplies or services between local authorities in frontier areas (private-law type)
- 2.5 Outline contract for the provision of supplies or services between local authorities in frontier areas (public-law type)
- 2.6 Outline agreement on the setting up of organs of transfrontier co-operation between local authorities
- 2.7 Model agreement in interregional and/or intermunicipal economic and social co-operation (see para. 1.6)
- 2.8 Model agreement in interregional and/or intermunicipal transfrontier co-operation in the field of spatial planning (see para. 1.8)
- 2.9 Model agreement on the creation and management of transfrontier parks (see para. 1.9)
- 2.10 Model agreement on the creation and management of transfrontier rural parks (see para. 1.10)
- 2.11 Model agreement on the creation and management of transfrontier parks between private law associations
- 2.12 Model agreement between local and regional authorities on the development of transfrontier co-operation in civil protection and mutual aid in the event of disasters occurring in frontier areas
- 2.13 Model agreement on transnational co-operation between schools and local communities
- 2.14 Model agreement on the institution of a transfrontier school curriculum
- 2.15 Model agreement on transfrontier or interterritorial co-operation concerning land use along transfrontier rivers
- 2.16 Model agreement on transfrontier co-operation establishing the statutes of a transfrontier co-operation grouping having legal personality and Appendix

Notes :

- (1) Additional model and outline agreements have been authorized for publication; they are appended to this Convention and numbered 1.6 to 1.13 and 2.7 to 2.15.
- (2) As stated in Article 3, first paragraph, second sub-paragraph, of the Convention, the model and outline agreements, statutes and contracts are intended for guidance only and have no treaty value.