

МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО



Тамара Чернадчук,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та
інформаційного права
Сумського національного аграрного
університету



Наталія Волченко,

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародних відносин
Сумського національного аграрного
університету

УДК 341.1/.8

Трансформація транскордонного співробітництва у міжрегіональне: окремі правові аспекти

Зовнішня політика сучасної України направлена на процес входження до європейського інтеграційного простору, що підтверджується прийняттям Закону України “Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами,

з іншої сторони” [1]. Реалізуючи свої прагнення бути визнаною європейськими партнерами, виконуючи умови цієї Угоди, українська держава змушена адаптуватися до вимог Європейського Союзу, проводити політичні, соціально-економічні, правові та інституційні реформи, дотримуватися визнаних міжнародних принципів співпраці, прийнятих в краї-

нах-членах Європейського Союзу. Одним із перспективних напрямів покращення економічних відносин, торгівлі, інвестицій та добросовісної конкуренції, на наш погляд, може бути транскордонне та міжрегіональне співробітництво. Відповідно “Європа Регіонів”, як часто називають Європейський Союз сьогодні, визначає саме таке співробітництво пріоритетними шляхами взаємодії різних регіонів, незалежно від їх державної приналежності.

Враховуючи складні умови, в яких опинилась Україна, важливим інструментом розвитку більшості регіонів, міст і територіальних громад є транскордонне співробітництво у різних формах міжтериторіальної співпраці, і не лише тих, що межують із сусідніми країнами або мають усталені відносини з територіальними партнерами в інших країнах. Особливо цього потребують, на наш погляд, східні регіони України, що втратили свої зв'язки внаслідок збройного конфлікту на Сході. На сьогодні, органами державного управління були зроблені певні кроки в даному напрямку, в т.ч. і в законодавчій сфері. Нажаль, їх можна вважати недостатніми. У зв'язку з цим виникає потреба у реформуванні та підвищенні ефективності існуючої законодавчої бази, а також подальшої її адаптації до законодавства Європейського Союзу.

Теоретичні основи та правові засади транскордонного та міжрегіонального співробітництва досліджувалися у працях М. Баймуратова, М. Буроменського, Ф. Ващука, Я. Малика, Н. Мікули, В. Монастирного, О. Сушка, І. Студеннікова, В. Толкованова та інших фахівців у сферах міжнародного права, регіональної економіки, державного управління тощо. Науковцями визначені поняття, принципи, причини виникнення транскордонного та міжрегіонального співробітництва; питання його регулювання. При цьому, слід зазначити, що наявні дослідження не містять пропозиції щодо можливос-

тей виходу із ситуації, що склалася із транскордонним співробітництвом у північно-східних регіонах України.

Метою цієї статті є здійснити аналіз наукових праць, чинного законодавства, практики його застосування та визначити проблеми залучення географічно віддалених регіонів України до євроінтеграційних процесів шляхом трансформації транскордонного співробітництва в новий формат міжнародних відносин.

У відповідності зі ст. 1 Розділу 1 Закону України “Про транскордонне співробітництво” під транскордонним співробітництвом слід розуміти спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством. Закон також визначає суб'єктів і учасників транскордонного співробітництва, до яких відповідно відносить територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво; юридичних та фізичних осіб, громадські організації, що беруть участь у транскордонному співробітництві, наділяючи їх певними повноваженнями [2]. Слід зазначити, що законодавець не визначає міжрегіональне співробітництво, тоді як щодо транскордонного співробітництва все більш-менш врегульовано. В Законі не зазначено положення сторін по відношенню до кордону, а це означає, що відповідно до трактування, що містять європейські правові акти транскордонне співробітництво може мати аналогічні форми, інструме-

нти та механізми реалізації, як і міжрегіональне.

Спираючись на акти Європейського Союзу зазначимо, що і перший, і другий вид співробітництва є складовою системи міжнародних відносин та елементом регіонального розвитку. На нашу думку, міжрегіональне співробітництво – це узагальнене поняття, тоді як транскордонне – це окремі форми першого. Міжнародне право визнає інституційний характер регіональної транскордонної одиниці, що наділяє її певним колом прав та обов'язків.

В основному розвиток транскордонного співробітництва базується на взаємоузгодженні та поєднанні інтересів його суб'єктів та учасників, які мають спільний кордон з країнами-членами Європейського Союзу. Для таких територій відкривається цілий спектр можливостей: вихід на європейські ринки товарів і послуг, отримання додаткових інвестицій і т.п., використовуючи механізми транскордонного співробітництва та адаптації європейського законодавства у сфері регіональної політики.

Дієвою організаційною формою транскордонного співробітництва є єврорегіони. Закон України “Про транскордонне співробітництво” визначає єврорегіон як організаційну форму співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво [2]. У процесі такого співробітництва адміністративно-територіальні одиниці, об'єднуючи свої зусилля в різноманітних напрямках, активізують інвестиційну діяльність, взаємовигідне торговельно-економічне співробітництво з сусідніми державами, які є членами єврорегіонів.

Не менш важливим є розвиток транскордонного співробітництва і за участі територій, які не мають спільних кордонів з країнами-членами Європейського Союзу. У таких територій, на сьогодні виникає

низка проблем. Одним із напрямів вирішення, на наш погляд, є трансформація транскордонного співробітництва у міжрегіональне. Необхідність здійснення такої трансформації підтверджує особливу актуальність даної проблеми для територій віддалених від Європейського Союзу та основних транспортних розв'язок. Наприклад, Сумська область, на території якої створено єврорегіон “Ярославна”, яка крім вищезгаданих проблем, також обмежена у співпраці з огляду на те, що основні реальні та потенційні партнери у транскордонному співробітництві (Білгородська, Брянська та Курська області Російської Федерації) виявилися складовою частиною країни-агресора, яка порушила територіальну цілісність України і продовжує збройний конфлікт на Сході.

Єврорегіон “Ярославна” створений 24 квітня 2007 року в рамках Угоди між Сумською та Курською областями. Але, до того часу, поки не буде вирішено питання конфлікту, говорити про поновлення роботи єврорегіону “Ярославна” немає сенсу. При цьому, ресурси наявні, платформа створена, інституційна система існує, а регіон потребує додаткового стимулювання до розвитку. В свою чергу, наявність Угод про довгострокове торговельно-економічне, науково-технічне і культурне співробітництво Сумської області із регіонами двох країн-членів Європейського Союзу: Литвою та Польщею, відкриває можливість доопрацювання даних угод до рівня міжрегіонального співробітництва. Отже, постає необхідність трансформування існуючого транскордонного співробітництва у міжрегіональне.

Припинення співпраці в рамках єврорегіону “Ярославна” було питанням часу, навіть за умови відсутності військової агресії з боку РФ. Адже, очевидно, що невелика кількість реалізованих проектів могла бути спричинена відсутністю достатньої фінансової бази. Єврорегіон “Ярославна” не мав можливостей для додаткового

фінансування з фондів розвитку Європейського Союзу через відсутність у його складі регіону країни-члена ЄС [3]. Функціонування інших євро-регіонів, за участі української сторони та партнера з боку Європейського Союзу, свідчить про можливість отримання такого фінансування. Зокрема, Закарпаттю це дозволило залучити додаткове фінансування на суму 300 тис. євро у 2002-2004 рр. за програмою CADSES – покращення транснаціонального співробітництва в Центральній та Центрально-Східній Європі; 10,5 млн. євро за програмою TACIS – Європейського Союзу на допомогу новим незалежним державам Східної Європи і Центральної Азії; 23,2 млн. євро за програмою ENPI – Європейський інструмент партнерства та сусідства [4, с. 136]. Участь “Ярославни” у даних проектах була неможливою.

Останні роки, підприємства регіону, що були зорієнтовані здебільшого на ринок збуту сусідньої держави, вимушені знаходити нові шляхи реалізації власної продукції на зовнішніх ринках. Часто це супроводжується не лише додатковою сертифікацією продукції, а і, навіть, перепрофілюванням виробництва. Окрім, взаємних санкцій України та РФ, вплив на переорієнтацію зовнішньоторговельних потоків мав початок функціонування Зони вільної торгівлі з Європейським Союзом. Посилення санкцій по відношенню до російських компаній, яке відбулося останнім часом та можливості експортних поставок до країн Європейського Союзу в рамках квот стає додатковим аргументом щодо необхідності переформатування транскордонного співробітництва Сумського регіону на міжрегіональне із регіонами сусідніх країн-членів Європейського Союзу. Характеристика поточного стану соціально-економічного розвитку регіонів говорить про “адаптаційний” період, який можна використати для того, щоб отримати додатковий зиск від нових можливостей.

Наявність Угод про довгострокове торговельно-економічне, науково-технічне і культурне співробітництво із регіонами двох країн-членів Європейського Союзу: Литвою та Польщею, відкриває можливість доопрацювання даних угод до рівня міжрегіонального співробітництва. Особливо важливим дане питання може бути у контексті отримання додаткового фінансування із фондів стимулювання регіонального розвитку Європейського Союзу. Безперечно, фінансове забезпечення є важливою складовою розвитку транскордонного співробітництва. Значну роль в процесі фінансування відіграють Програми Транскордонного Співробітництва Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства (ПТС ЄІСП). З іншого боку, розмір залучених ресурсів в рамках вищезгаданих програм, дає підстави стверджувати, що за останні роки участь у всіх доступних програмах транскордонного співробітництва ЄІСП приймали українські регіони, які мають спільний кордон з країнами Європейського Союзу. Така ситуація дає додаткові підстави необхідності переформатування транскордонного співробітництва на міжрегіональне. У процесі здійснення такого переформатування, як для євро-регіону “Ярославна”, так і інших суб’єктів, які стикаються з схожими проблемами, важливим вважається створення інституційного забезпечення. Формування інституційного забезпечення, як одна із головних складових успішного функціонування повинна включати в себе, насамперед, наявність правового поля міжрегіонального співробітництва для України та країн Європейського Союзу.

На наш погляд, трансформація із євро-регіону в нове формування, назовемо його “європартнерство”, можлива на базі попередньо створеної робочої групи та структури. Зрозуміло, що необхідно спиратися на нормативно-правове забезпечення взаємовідносин, державну політику у цій сфері та потенційні загрози, які

потрібно спробувати не тільки виявити, але і попередити. Так, наприклад, в Україні до сьогодні існує проблема визначення та регулювання міжмуніципального співробітництва. Навіть визначення даного терміну у нормативно-правових актах відсутнє. Можна знайти, поняття “спільних потреб” територіальний громад, “спільних проєктів” тощо. Проте, це більше стосується національного рівня. В ЄС практика міжрегіонального співробітництва доводить свою актуальність економією на масштабі.

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями визначає потребу у наявності двох рівнів угод при реалізації транскордонного і міжрегіонального співробітництва. Рівні угод визначаються рівнем підписання. Тобто, угоди міждержавного рівня та, так названі, у Конвенції “угоди, договори та статuti про основні принципи співробітництва, які можуть бути основою для транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади” [5].

Для єврорегіонів, для яких і перший, і другий тип угод наявний, отже юридичні межі співробітництва вже встановлені, існує можливість переходити до іншої ступені, а саме формувати угоди, статuti, договори, що містять основні принципи співробітництва між органами влади регіонів, які співпрацюють. У Додатку 1 Конвенції такі угоди передбачають принципи створення груп взаємодії, координації питань менеджменту утворених об’єднань, створення асоціацій приватного права, організації та регулювання зовнішньоекономічної діяльності між регіонами, створення апарату управління об’єднанням тощо [5]. Наприклад, наявність в єврорегіоні Статуту, відповідно до якого створюються і функціонують органи керівництва. На нашу думку, його можна трансформувати у Статут міжрегіонального співробітництва, а створену інститу-

ційну систему – в управлінську структуру новоутвореного європартнерства.

Звичайно, як робота єврорегіону, так і робота європартнерства у великій мірі буде залежати від того, яким чином до цього ставляться органи держави. На нашу думку, в першу чергу мова іде про те, щоб існував дієвий механізм мотивації та стимулювання регіонів до співробітництва. При чому, стимулювання може визначатися не лише реальними матеріальними стимулами, як то фінансування, створення спеціальних фондів, податкові пільги тощо, а і більш номінальними складовими – забезпечення умов (правових, політичних, економічних, соціальних тощо), створення інформаційного простору, який би стимулював співпрацю і т.д. У випадку із нашими національними реаліями мова іде про те, що потрібна інституція, яка б регулювала транскордонне та міжрегіональне співробітництво.

За зразок можна взяти EGTC – Європейську Групу Територіального Співробітництва, яка з 2006 р. регулює транскордонне співробітництво в умовах євроінтеграції та формування все нових форм євроспівробітництва. Метою створення цієї інституції було посилення та створення кращих умов для транскордонного співробітництва між країнами ЄС [6, с. 11]. При цьому, додаткових міжнародних угод між країнами-учасниками укладати не потрібно.

Важливим є створення громадської організації, яка б мала всі відповідні права та можливості. Така організація могла б продовжити у подальшому своє функціонування в якості ланки зв’язку із регіональними та місцевими органами влади, асоціаціями, громадськими організаціями регіону-партнеру.

Функціонування та подальший розвиток співробітництва необхідно забезпечувати інформаційним провідом, який має носити як формалізований, так і неформальний характер. Адже, частіше саме нефор-

мальні зустрічі, комунікації під час непов'язаних заходів, особистісні зв'язки можуть мати більш позитивний ефект. Залучення для розвитку співпраці представників влади, бізнесу, представників закладів культури та освіти тільки посилить ефект. Наприклад, сьогодні значна кількість вищих навчальних закладів України ефективно співпрацюють із вищими навчальними установами країн-членів ЄС в рамках спільних проектів, обмінів досвідом і т.д. Зарекомендувавши себе надійними партнерами у міжнародних проектах вони можуть стати тим важелем, який допоможе формуванню позитивного іміджу відповідного регіону.

Функціонування євropartnerства можливо профінансувати за рахунок спільних фондів, які формуватимуться внесками на різних рівнях: державні фонди, регіональні бюджети, внески підприємств (рівень бізнесу, для якого партнерство у рамках міжрегіонального співробітництва може бути цікавим з точки зору спільної підприємницької діяльності), благодійні внески окремих осіб, а головне – фонди ЄС, які зацікавлені у формуванні і розбудові міжрегіонального співробітництва.

Складною проблемою у процесі трансформації транскордонного співробітництва в рамках єврорегіону у євropartnerство в межах міжрегіональної співпраці, на наш погляд, є слабка інституційна складова. Адже, саме вона повинна бути основою рушійною силою розвитку транскордонного співробітництва. Інституційний сегмент має координувати спільні зусилля, зацікавлювати підприємства та організації до співробітництва, налагодження зв'язків, при цьому максимально утримуючись від примусу. Суттєве місце в інституційній складовій відводиться правовому забезпеченню. На сьогодні правове забезпечення розвитку транскордонного співробітництва в нашій державі складають міжнародні нормативно-правові документи, ратифіковані Україною,

міждержавні угоди, національне законодавство, міжрегіональні угоди, які стосуються транскордонного співробітництва. Загалом систему нормативно-правового регулювання міжрегіонального та транскордонного співробітництва можна сформувати на базі того принципу, що сфера відносин є апріорі міжнародною і розмежовувати національні та міжнародні нормативно-правові акти немає сенсу, їх просто віднесено до трьох основних рівнів: міжнародного, національного та регіонального. Стосовно чіткого національного законодавства щодо міжрегіонального співробітництва, то слід констатувати його відсутність. Основним документом, що визначає регіональну політику у сфері транскордонного співробітництва, є Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 року, у якій розвиток міжрегіонального співробітництва зазначається як одне з стратегічних завдань. Крім того, одним з інструментів реалізації Стратегії є державні програми розвитку транскордонного співробітництва, які передбачають консолідацію зусиль, спрямованих на сприяння розвитку єврорегіонів, ліквідацію інфраструктурних та адміністративних бар'єрів для активізації співпраці прикордонних територій, провадження спільної діяльності у сфері малого та середнього бізнесу, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, розбудову їх виробничої та соціальної інфраструктури [7].

Таким чином, ефект від трансформації транскордонного співробітництва в рамках єврорегіонів у євropartnerство в межах міжрегіональної співпраці допоможе вирішити наявні проблеми та дасть додатковий поштовх до розвитку регіонів на шляху євроінтеграції України. При цьому, з метою усунення перешкод у зазначеному напрямку, нагальним є якісне покращення законодавчого забезпечення розвитку транскордонного співробітництва та процесу трансформації транскордонного

співробітництва в рамках єврорегіону у європартнерство в межах міжрегіональної співпраці. Важливо також, приділити увагу правовому статусу суб'єктів міжрегіонального

співробітництва з урахуванням вимог, що стоять перед українською державою в умовах європейської інтеграції та децентралізації.

Список використаних джерел

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу до матеріалу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>
2. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 2 грудня 2012 р. № 1861-IV. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу до матеріалу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>
3. Practical Guide to Cross-border Cooperation. Third Edition, European Commission, 2000. – 217 p. [Електронний ресурс] – Режим доступу до матеріалу: https://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.en.pdf
4. Король С. М. Порівняльний аналіз розвитку Закарпатської та Сумської областей України : транскордонний аспект. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. 2014. Вип. 25. С. 134–139
5. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. [Електронний ресурс] – Режим доступу до матеріалу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_106
6. Типология еврорегионов Украины по стадиям и степени развития / Н.В. Андерсон // Економічні інновації: Зб. наук. пр. – Одеса: ІПРЕД НАН України, 2013. – Вип. 53. – С. 7-16.
7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року // Офіційний вісник України від 09.09.2014, № 70 [Електронний ресурс] – Режим доступу до матеріалу: <http://ovu.com.ua/proceedings/788>

Чернадчук Т. О., Волченко Н. В. Трансформація транскордонного співробітництва у міжрегіональне: окремі правові аспекти

У статті на основі аналізу теоретичних основ та правових засад транскордонного та міжрегіонального співробітництва, зроблено спробу довести раціональність трансформації транскордонного співробітництва в рамках єврорегіонів у європартнерство в межах міжрегіональної співпраці. Визначено наявні проблеми, з якими стикаються суб'єкти транскордонного співробітництва, що не мають спільного кордону з країнами-членами Європейського Союзу. Закцентовано увагу на недосконалому діючому законодавстві в сфері розвитку регіонів на шляху євроінтеграції України.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, міжрегіональне співробітництво, єврорегіони, європартнерство.

Чернадчук Т. А., Волченко Н. В. Трансформація трансграничного співробітництва в міжрегіональне: окремі правові аспекти

В статті на основі аналізу теоретичних основ та правових положень трансграничного та міжрегіонального співробітництва, зроблено спробу довести раціональність трансформації трансграничного співробітництва в рамках єврорегіонів

европартнерства в пределах межрегионального сотрудничества. Определены существующие проблемы, с которыми сталкиваются субъекты трансграничного сотрудничества, не имеющие общей границы со странами-членами Европейского Союза. Обращено внимание на несовершенство действующего законодательства в сфере развития регионов на пути евроинтеграции Украины.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, межрегиональное сотрудничество, еврорегионы, европартнерство.

Chernadchuk T., Volchenko N. Transformation of Cross-border Cooperation into Interregional: Particular Legal Aspects

The article deals with an attempt to prove the rationality of transformation of cross-border cooperation on the framework of Euroregions into European partnerships within the framework of interregional cooperation; that is based on an analysis of the theoretical foundations and legal provisions of transboundary and interregional cooperation. The existing problems faced by the subjects of cross-border cooperation that do not have a common border with the EU's member countries are identified. Attention is paid to the imperfection of the current legislation in the sphere of regional development on the path of Ukraine's European integration.

Key words: cross-border cooperation, interregional cooperation, Euroregions, Euro-partnership.