

Нормативне забезпечення транскордонного співробітництва на національному рівні в країнах Європи

Цукан О.М.

В статті досліджено історію розвитку права на транскордонну співпрацю при постійному взаємозв'язку держави та субнаціональної одиниці.

Використовуючи порівняльний метод та правовий аналіз виокремлено деякі ключові риси, які вважаються особливо впливовими щодо політики держави в реалізації транскордонного співробітництва. Таким рисами є: рівень децентралізації, відносини між державою та субнаціональним одиницею, та, за можливістю, судові справи в сфері ТКС. Значною мірою обсяг міжнародних можливостей регіонів залежить від того, який вони мають взаємозв'язок з державою та з їх національними органами влади. На основі аналізу з використанням емпіричного досвіду деяких держав, зроблена класифікація права субнаціональних одиниць укладати угоди ТКС

Ключові слова: транскордонне співробітництво, міжтериторіальне співробітництво, міжнародні угоди, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво, Додатковий протокол, конституція, федерація.

В статье исследована история развития права на трансграничное сотрудничество при постоянной взаимосвязи государства и субнациональной единицы.

Используя сравнительный метод и правовой анализ выделены некоторые ключевые черты, которые считаются особенно influentialными в политике государства при реализации трансграничного сотрудничества. Таким чертами являются: уровень децентрализации, отношения между государством и субнациональной единицей, и, по возможности, судебные решения в сфере ТКС. В значительной степени объем международных возможностей регионов зависит от того, какую они имеют взаимосвязь с государством и с их

национальными органами власти. На основе анализа с использованием эмпирического опыта некоторых государств, сделана классификация права субнациональных единиц заключать договора ТКС

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, международном сотрудничестве, международные соглашения, Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве, Дополнительный протокол, конституция, федерация.

The article analyzes the history of legal norms regulating cross-border cooperation with the constant interconnection of the state and subnational unit.

Policies for the implementation of cross-border cooperation (CBC) are based on a territorial political capability. It requires the institutionalization of cross-border cooperation in line with the concept of multilevel governance and an instrument for addressing specific cross-border issues.

Taking into account such factors as type of decentralization, intergovernmental relations, the influence of supranational actors in Europe, one can see the potential admissibility degree of the CBC for States in the process of implementing the EGST Regulation in order to understand why the application of EGSTs in Europe may be different.

There is no comprehensive study using the comparative method and legal analysis of the legal norms of organization and development of cross-border cooperation in the national legislation of European countries, especially in the constitutional law of the states.

As a result, the purpose of this paper is to study interrelations of state and subnational units in the process of organizing cross-border cooperation in Europe and their implementation in national legislation.

Using a comparative method and legal analysis, the author has identified some key features which have influential role in the public policy towards cross-border cooperation. Such features are: the level of decentralization, the relationship between

the state and the sub-national units, and, if possible, litigations in the field of CBC. To a larger extent, the scope of the international capabilities of the regions depends on their interrelation with the state and with their national authorities. On the basis of the analysis the classification of the model of cooperation of the state in CBC has been made using the empirical experience of some European countries.

Key words: cross-border cooperation, interterritorial cooperation, international agreements, European framework convention on transfrontier co-operation, constitution, federation.

Постановка проблеми та її актуальність. Політика реалізації транскордонного співробітництва (ТКС) базується на територіальній одиниці, що користуються впливовими політичними можливостями. Політика потребує інституціоналізації транскордонного співробітництва відповідно до концепції багаторівневого управління державою та є інструментом для вирішення конкретних транскордонних проблем.

Беручи до уваги такі фактори, як тип децентралізації, міждержавні відносини, вплив наднаціональних суб'єктів у країнах Європи, можна побачити відображення у законодавстві держав ТКС у процесі виконання Регламенту про Європейське угруповання територіального співробітництва для того, щоб зрозуміти, чому застосування ЄУТС в Європі може бути різним.

Стан дослідження. Транскордонне співробітництво в тій чи іншій мірі було предметом дослідження в роботах різних вчених, серед яких варто відзначити найбільш відомих: Вепеаух М., Гонзалес П., Дехоуссе Р. Лейеуне І., Мічел Н., Петер Пернталер, Страззарі Д., Шмітт Н., тощо.

Водночас, відсутнє комплексне дослідження за допомогою порівняльного методу та правового аналізу правових норм організації та розвитку транскордонного співробітництва в національних законодавствах країн Європи, особливо в конституціях цих держав.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження ролі взаємозв'язків державних органів влади та субнаціональних одиниць в процесі організації транскордонного співробітництва в Європі та їх правове закріплення в національних законодавствах.

Виклад основного матеріалу. Базовим чинником для пояснення правової природи транскордонного співробітництва (ТКС) в європейському просторі - є саме взаємодія між наднаціональним та національним правовим порядком.

Гармонізація європейського законодавства про транскордонне співробітництво є домінуючою, але важко переоцінити роль національного правового порядку в цій сфері. У п. 4, 5 ст. 4 Протоколу № 3 та у ст.2 Регламенту Європейського Парламенту та Ради № 1082/2006 про Європейське угруповання територіального співробітництва – зазначено, що засновники органу ТКС можуть не отримати дозвіл на заснування чи його діяльність від національного органу якщо порушується національне законодавство та орган ТКС розглядається як суб'єкт господарювання держави, у якій знаходиться його штаб-квартира [1, 2]. Обидва документи підкреслюють регуляторну роль держави не тільки шляхом наявності конкретних національних правових положень, коли немає спільних правил, але й надають національним державам широку владу, для заснування та діяльності органу ТКС. При цьому згадуючи такі поняття, як «державний інтерес або державну політику», виконання яких майже повністю спирається на політичні оцінки, які, у свою чергу, піддаються впливу загального ставлення держави до ТКС.

Використовуючи порівняльний метод та правовий аналіз необхідно виокремити деякі ключові риси, які вважаються особливо впливовими щодо ставлення держави до транскордонного співробітництва. Таким рисами є: рівень децентралізації, відносини між державою та субнаціональними одиницями, та, за можливістю, судові справи в сфері ТКС. На основі аналізу з використанням емпіричного досвіду деяких держав, зробимо класифікацію права субнаціональних одиниць укладати угоди ТКС.

Значною мірою обсяг міжнародних можливостей регіонів залежить від того, який вони мають взаємозв'язок з державою та з їх національними органами влади. Необхідно взяти до уваги питання про те, чи існує прямий зв'язок між видом децентралізації та повноваженнями субнаціональних одиниць діяти на міжнародній арені [3 с. 116]).

Територіальні одиниці, що мають «широке коло» повноважень розглядають ТКС як засіб посилення прав самоврядування. Здебільшого, можна було б припустити, що такий стан справ у тих країнах, де дійсно всеосяжна децентралізація, особливо там, де субнаціональні одиниці мають законодавчі повноваження. В таких державах ставлення національної влади до транскордонного співробітництва має бути сприятливим і більш заохочувальним, ніж в тих країнах, які мають обмежені види децентралізації.

Проте, навіть короткий огляд відповідних національних правових систем, здається, серйозно ставить під сумнів підстави цього припущення [4]. Наприклад, Франція - держава, відома своєю реформою децентралізації, - має дуже велику кількість законодавчих актів, прийнятих з метою посилення ТКС [5, 6]. В той же час, країни Центральної та Східної Європи - де місцева демократія є новою та нерівномірною, - в конституціях Польщі та Угорщини містять дозвіл для територіальних громад на вступ до міжнародної асоціації місцевих та регіональних громад, а також право на співпрацю з місцевими та регіональними громадами інших держав [7, 8].

З іншого боку, дві держави які мають децентралізацію, Італія та Іспанія, але для них легітимізація на регіональному рівні «зовнішніх» дій було дуже складним процесом. Складним також був процес становлення ТКС у Австрії. Незважаючи на те, що Австрія, як правило, класифікується як федеральна держава, в наукових працях стверджується, що вона структурована як сильна регіональна система [9]. Це знайшло своє відображення в здатності земель взаємодіяти з «зовнішніми» суб'єктами. На відміну від інших федеральних правових систем, які, як правило, надають федеративним державам силу

укладання міжнародних договорів, австрійська конституція не містила такого дозволу. Після прагнення земель до посилення своєї автономії в 1988 році була прийнята конституційна поправка, яка дозволила укладати такі договори. Стаття 16 Конституції Австрії встановлює, що землі, у межах своєї компетенції, можуть укладати договори з державами або їхніми структурними одинцями, що мають спільний кордон з Австрією. Тобто, згідно з поясненням австрійського федерального уряду та існуючою практикою, стаття 16 Конституції застосовується не тільки до міжнародних договорів, але й до угод про транскордонне співробітництво, підписаних австрійськими землями.

Поправка, має уточнення, що будь-яка угода, у тому числі угода про транскордонне співробітництво, до початку переговорів повинна мати схвалення від федерального уряду. Дозвіл повинен бути підписаний Президентом Австрійської Республіки, відповідно до рекомендації Земельного уряду, та завірений президентом Федеральної Землі.

Але, жодного разу стаття 16 Конституції Австрії не застосовувалася. Це не означає, що австрійські землі ніколи не брали участі в ТКС. Таке співробітництво виконувалось на підставі статті 17 Конституції Австрії. Це положення дозволяє землям використовувати приватне право у всіх питаннях, не обмежуючись розподілом компетенцій у державі. «<...> що стосується компетенції законодавства і виконання, то жодним чином не зачіпають позиції Федерації і земель як власників цивільних прав» Це конституційне положення, яке є «стримуючим» фактором для централізації також є інструментом, що дозволяє землям розвивати зовнішні відносини, минаючи суворі процедурні правила, встановлені статтею 16. Варто зауважити, що навіть якщо одна й та ж норма була «підпадала» як під 17 статтю (цивільні права), так і під стаття 16 (зовнішні відносини земель), практика призвела до розрізнення цих двох категорій, при цьому ТКС керувалося виключно статтею 17 Конституції Австрії з правом укладання договорів.

З вищенаведеного виходить, що транскордонне співробітництво здійснюється інституційними суб'єктами з законодавчими повноваженнями, що мають впливову політичну спроможність з автономними ресурсами, створює прорив у визначенні ТКС. Фактично зовнішня поведінка «сильних» регіонів може підірвати узгодженість як загальнонаціональної політики, так і зовнішньої політики. Це може призвести до більш обережного підходу до ТКС з боку держави.

З іншого боку варто враховувати, що в деяких країнах, де субнаціональний рівень має законодавчі повноваження, регіональні зовнішні дії, включаючи транскордонне співробітництво, дуже часто трактуються (або спочатку зазначаються) – у конституції або інтерпретацією на національному рівні, - як поведінка, з правом укладання договорів, а не як спосіб просування своїх прав самоврядування. Незважаючи на пункт 35а Пояснювальної доповіді до Рамкової конвенції, який виключає таке становище, коли ТКС може спричинити будь-яку міжнародну відповідальність держави в цілому. З тієї ж точки зору, звертає на себе увагу стаття 117 Конституції Італії, яка надає регіонам повноваження укладати міжнародні договори та угоди з іноземними партнерами. «Регіони мають законодавчі повноваження з усіх питань, які прямо не охоплені законодавством держави. <...> У сферах, що підпадають під їхні обов'язки, регіони можуть укладати угоди з іноземними державами та місцевими органами влади інших держав у випадках та формах, встановлених законодавством держави».

У Німеччині, принаймні до рішення Німецького Конституційного Трибуналу по порту Кель, федеральний уряд стверджував, що положення статті 32 Конституції Німеччини стосується укладення договорів представниками федеральних земель, воно також повинно бути застосовано і до транскордонних угод [12]. У 1951 році земля Баден (Німеччина) та адміністрація порту Страсбурга (Франція) підписали угоду про спільне управління портом Кель (місто-супутник Страсбургу). Німецький федеральний уряд дав свою згоду на

цю угоду, вважаючи, що застосовується стаття 32 Конституції Німеччини. Проте національний парламент визнав всю процедуру недійсною, оскільки, відповідно до статті 59 Конституції Німеччини, підписання міжнародного договору підлягає згоді як Бундестагу, так і Бундесрату. Як вже було зазначено Конституційний Трибунал дійшов іншого висновку. Згадана угода не була визнана як міжнародна угода, оскільки була укладена з недержавним суб'єктом. Таким чином, стаття 32 Основного Закону Німеччини не застосовується. Це означало, що Парламент порушив процедуру та попередня згода центрального уряду не потрібна. Тобто, коли землі укладають та реалізують угоди з іноземними партнерами, вони можуть вільно діяти без попередньої згоди центрального уряду [13, с. 172- 182].

Виходячи з зазначеного, можна зробити висновок, що уряди країн вбачають потенційну загрозу для підриву узгодженості зовнішньої політики та загальної політики держави при реалізації права на укладання зовнішніх угод в тому числі з транскордонними субнаціональними одиницями. Зовнішня поведінка субнаціональних одиниць, як в унітарних так і федеративних державах, здійснюється відповідно до процедур, які, формально, оцінюються щодо дотримання національної зовнішньої політики та загальних інтересів національними органами влади. Проте слід зазначити, що на ступінь і характер цього контролю має значний вплив тип міждержавних відносин між територіальними одиницями та державою.

У випадку, коли міждержавні відносини ґрунтуються на кооперативній схемі, ТКС буде оцінюватися відповідно до тієї ж парадигми і таким чином поступово розглядатися як спосіб для субнаціональних одиниць здійснювати свої права самоврядування. Навпаки, там, де міждержавні відносини базуються на конкурентних умовах, політика національної держави щодо транскордонного співробітництва може бути більш обережною, і, отже, відбуватимуться більш суворі форми національного нагляду [4].

Німеччина та Швейцарія є прикладом кооперативних міжурядових відносин. Обидві країни є федеральними державами, чиї конституції надають землям та кантонам владу укладати договори. Однак, в обох випадках федеральна держава зберігає владу нагляду, щоб уникнути можливого конфлікту з національною зовнішньою політикою. Для першої країни – це вже згадана ст 32 Конституції Німеччини [12]. Для Швейцарії - стаття 56 Швейцарської Конституції встановлює, що кантони можуть укладати договори, щодо території під їх юрисдикцією, за умови, що вони не порушують федерального закону, а також інтересів конфедерації та прав інших кантонів. Кантони зобов'язані інформувати федеральні органи перед укладенням міжнародних договорів. У випадку не отримання згоди від уряду, парламент має право на вирішення такої суперечності. Також зазначено, що кантони можуть безпосередньо мати справу з зарубіжними органами нижчого рівня, в інших випадках Конфедерація здійснює відносини з іноземними державами від імені кантону [14].

Практика показує, що субнаціональні одиниці цих держав нечасто використовують своє право на укладання договорів. Дійсно, відповідно до схеми кооперативного федералізму, і землі і кантони погодилися відмовитися від використання права укладання договорів, на користь держави, в обмін на політичне зобов'язання самої держави консультувати і належним чином враховувати інтереси субнаціональних одиниць при визначенні та проведенні зовнішньої політики. У Німеччині це питання регулюється угодою Ліндау 1957 року, укладеною між землями і федеральним урядом. Основний закон Німеччини має особливу рису щодо повноважень субнаціональних одиниць. З 1949 року, відповідно до ст. 24 федерація має компетенцію "передавати суверенні повноваження міжнародним інституціям", зокрема, до Європейського Співтовариства. Також, оскільки землі мають право здійснювати державні повноваження та виконувати державні функції, вони можуть за згодою федерального уряду передавати суверенні повноваження прикордонним установам сусідніх регіонів. Ця «сила інтеграції» все частіше стала

розглядатися як «відкритий фланг федерального порядку», оскільки вона легітимізувала вторгнення законодавства Європи до компетенції земель. Для того, щоб охороняти цей відкритий фланг, землі постійно прагнули, і в кінцевому підсумку, забезпечили конституційні права участі у виконанні функцій федерального уряду в органах Європейського Співтовариства, нині Європейського Союзу, перш за все в Раді Міністрів. Ці права містяться в основі «Європейських поправок» 1992 року в новій статті 23 Основного закону, яка була прийнята у зв'язку з ратифікацією Маастрихтського договору. Достатньо зазначити, що основна відмінність полягає в тому, що відповідно до європейського принципу, рішення приймаються більшістю голосів, а представники земель повинні приймати рішення одностайно [12].

У Швейцарії обов'язок залучення кантонів до визначення зовнішньої політики конфедерації було формалізовано в Конституції Швейцарії: кантони впливають на зовнішньополітичні рішення шляхом участі у міжнародних переговорах чи консультаціях відповідно до їх повноважень [14].

Вказані повноваження базуються на конституційних правах самоврядування земель і кантонів. Ратифікація Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та протоколів до неї надала додаткову формальну правову підставу. В Німеччині та Швейцарії регіональні рівні мають юрисдикцію муніципалітетів, тобто, форми і межі муніципального ТКС встановлюються в регіональному законодавстві. Проте, оскільки Швейцарія та Німеччина підписали Рамкову Конвенцію і наступні протоколи, а також інші відповідні міжнародні договори, то згідно принципу верховенства міжнародного права над внутрішнім законодавством: муніципалітетам не можна заборонити брати участь у ТКС. В обох країнах не існує органу центрального уряду з функціями нагляду за ТКС або інших зовнішніх відносин, які не мають міжнародного характеру. Проте, зовнішні відносини повинні відбуватися з урахуванням загального принципу

лояльної співпраці, що характеризує міждержавні відносини між центральним і регіональним рівнями влади.

Слід зазначити, що у Швейцарії, укладання кантональних транскордонних угод має здійснюватися за тією самою процедурою, що й укладання міжнародних угод. Це означає, що кантони зобов'язані до укладення транскордонних угод інформувати федеральні органи. Якщо конфедерація або інший кантон не згодні, угода подається на розгляд до національного парламенту. Однак, процедура, яка зараз встановлена в статті 56 Конституції Швейцарії, застосовується лише до міжнародних договорів, укладених кантонами, а не до транскордонних угод, які не мають міжнародного значення [15, 16].

Таким чином, з розвитком кількості ТКС, воно перестало розглядатися як міжнародне співробітництво, поступово почало виконувати роль реалізації прав самоврядування - відповідно до внутрішнього права. У Німеччині це розпочалось рішенням Конституційного Трибуналу стосовно управління портом Кель.

Проте не слід недооцінювати роль національних органів цих держав. Обидві держави завжди виражали свою готовність розвивати транскордонне співробітництво своїх субнаціональних одиниць. Це робилося шляхом укладання міждержавних угод про ТКС або заснування міжурядових комісій, які робили зв'язок між національним та регіональним рівнями.

В децентралізованих державах внутрішні міждержавні відносини не можна легко оцінити відповідно до схеми співпраці, що характеризує Німеччину та Швейцарію. 1980-х роках у Бельгії регіони та громади мали право укладати договори, але це право формально знайшло своє відображення в Конституції Бельгії лише у 1993 році. Бельгійські регіони і громади розпочали використовувати інструмент - міжнародний договір, щоб позиціонувати себе як квазі - державу, яка політично конкурує з центральною владою. ТКС є

способом вираження регіонами та громадами їхньої політичної відмінності у відношенні до федеральної держави.

Останнім показником цієї тенденції є Договір Економічного союзу Бенілюксу. У 1958 підписаний перший договір між країнами Бенілюксу, створив економічний союз Бенілюксу на 50 років. У червні 2008 року було підписано новий договір Бенелюкс з метою, зокрема, зміцнення ТКС на всіх рівнях. Проте, це слід розглядати перш за все, як компетенцію місцевих територіальних органів. Фактично всі бельгійські регіони та громади є сторонами нового договору Бенілюксу, що показує, як бельгійські регіони та громади використовують інструменти міжнародного права для співпраці з державами, що мають спільний кордон з Бельгією.

Для цього були запроваджені спеціальні процедурні механізми, що регулюють повноваження регіонів та громад щодо укладення таких договорів. Однак встановлений процедурний механізм є скоріше інструментом координації, а не ефективної співпраці між територіальними рівнями. Фактично, стаття 81 Спеціального закону про інституційні реформи надає федеральному уряду Бельгії повноваження запобігати підписанню міжнародного договору регіону чи громади. Проте це може відбутися лише після невдалої спроби досягти компромісу і в дуже конкретних обставинах: порушення вже існуючих міжнародних договорів або підписання договору з державою, яка не має міжнародного визнання або з якою Бельгія призупинила дипломатичні відносини. Тобто, перераховані конкретні обставини, які дозволяють державі втручатися в справи регіонів та громад. Це, напевно, зроблено для того, щоб встановити межі діяльності державної влади у відношенні до зовнішніх справ бельгійських регіонів і громад.

Бельгія не заснувала обов'язкового центрального органу контролю за можливостями міжнародної діяльності своїх регіонів та громад. Міжнародна автономія бельгійських громад і регіонів значно більша, ніж у швейцарських

кантонів. Вона формувалась на основі рівності між федеральною владою та федеративними органами влади [17].

Що стосується ТКС, то основна ідея полягає в тому, що воно є складовою принципу самоврядування регіональних або місцевих субнаціональних одиниць, тому воно не потребує дозволу національних органів. Протягом тривалого часу регіони та громади розглядали ТКС як виключне право місцевих територіальних громад. Це відображено в міжнародних угодах про ТКС, підписаних Бельгією, Інтерес регіонів та громад у ТКС значно виріс, коли розпочалась програма INTERREG.

Таким чином, у Бельгії через крихку інституційну рівновагу, що існує між складовими державами, встановлено, що існують обмежені процесуальні рамки для укладання міжнародних договорів. Але, ТКС не регулюються через те, що це реалізація права на самоврядування субнаціональних одиниць. Більше того, випадки, що виправдовують заборону втручання федеральної держави, є вузьким тлумаченням і не включають такі положення, як загальні інтереси або зовнішня політика держави [4].

В Італії, так і в Іспанії будь-які зовнішні дії фактично є правом на укладання договорів, але застосовується значно формалізована процедура. Контроль, який здійснює національна держава, передбачає не тільки правову, але й політичну оцінку. Пріоритетом для держави є забезпечення того, щоб зовнішня політика і національні інтереси не зазнали впливу зовнішніх дій субнаціональних одиниць. Таке ставлення, безумовно, підтримується тим фактом, що, федеральні держави, хоча й дуже децентралізовані, не допускають будь-яких виключень для зовнішніх дій регіональних рівнів, оскільки зовнішні відносини розглядалися як діяльність, що належить виключно до компетенції держави. В обох державах вимоги регіонального рівня для отримання права на таку владу успішно пройшли конституційні суди, які, вузько тлумачили та вважали владу регіонів діяти зовні, як відступ від іншої національної компетенції у закордонних справах.

Коли вони вперше зіткнулися зі справами про легітимність зовнішньої діяльності регіональної одиниці, обидва конституційні суди прийняли рішення про те, що тільки держава є єдиною установою, що має право реалізовувати міжнародні дії. Згодом, після підписання Європейської рамкової конвенції та ростом транскордонного співробітництва ці ж два конституційні суди застосовували інший стандарт на більш пізньому етапі.

Рішення 165/1994 Іспанського Конституційного суду було переломним. Скасувавши вже згадане попереднє рішення, іспанський Конституційний суд визнав, що з огляду на їх конституційну автономію, субнаціональні одиниці уповноважені проводити зовнішню діяльність, за умови, що така діяльність передбачає негайне виконання зобов'язань перед іноземними контрагентами, а також не порушують зовнішню політику центрального уряду. Це означає, що зовнішня діяльність повинна відбуватися відповідно до процесуальної нормативно-правової бази, що дозволяє національній державі уникати можливих сутичок з національною зовнішньою політикою.

В Італії переломним рішенням було 189/1987. Конституційний суд стверджував, що в принципі національна держава має виключну владу щодо зовнішньої політики. Законодавець може зробити винятки з цього загального правила, яке має бути конкретним та чітким. Серед видів діяльності, що мають зовнішній характер, та які може здійснювати регіон, конституційний суд розрізняв, з одного боку, транскордонні рекламні заходи та прості міжнародні заходи з надання допомоги. Перша група включає діяльність, спрямовану на соціальний, економічний та культурний розвиток регіонів. Згідно з Конституційним Судом, також включаються транскордонні угоди, укладені під егідою ЄРК, та вимагають попередньої згоди центрального уряду (і відповідності національним законодавством), оскільки вони є обов'язковими угодами, що так чи інакше впливають на міжнародну відповідальність держави в цілому. Друга категорія включає безліч видів діяльності, що характеризуються тим, що вони не створюють юридично обов'язкових

зобов'язань, а лише політичні зобов'язання. Так як вони не можуть вплинути на міжнародну відповідальність держави, вони підлягають менш формалізованому дозвільному режиму.

Конкуренція між національним і регіональним рівнем в сфері міжнародних відносин, тенденція регіонального рівня приділяти особливу увагу транскордонному співробітництву як інструменту політичній відмінності, обтяжливі процедури, що застосовуються національними державами для того, щоб дозволити транскордонному співробітництву розвиватися, є факторами які не сприяли легкому визнанню ТКС. Слід зазначити, що в Італії та Іспанії відсутня законодавча палата, в якій ефективно представлені регіональні інтереси, як це зазвичай відбувається у федеральних штатах.

У зв'язку з цим першим важливим показником є дотримання *acquis* ЄС РЄ. Обидві країни ратифікували ЄРК, але не Додатковий протокол та Протокол № 2. Невдала ратифікація Додаткового протоколу показує супротив двох держав для визнання інституціоналізації ТКС.

Під час здачі на зберігання ратифікаційних грамот Італія видала дві декларації щодо ТКС. По-перше, застосування ЄРК тягне за собою укладення міждержавних угод. По-друге, італійські територіальні органи мали право укладати транскордонні угоди за умови, що вони перебували в межах 25 км від кордону. Ці обмеження включені до національного законодавства для виконання ЄРК до сих пір.

Під час підписання ЄРК Іспанія заявила, що для реалізації ТКС необхідно попередньо укласти міждержавну угоду. Однак, не маючи цієї міжнародної угоди, субнаціональні підрозділи могли б, тим не менш, укласти транскордонні угоди за умови надання згоди обох урядів.

У 1995 році між Іспанією і Францією було підписано Байонський договір, що стосується транскордонного співробітництва. У 1997 році було видано Королівський декрет, який стосувався процедури, яких треба дотримуватися

при укладанні транскордонних угод. Указ передбачає іншу регуляторну базу в залежності від правового контексту, в якому укладено угоду. Для тих транскордонних угод, укладених як міжнародний договір, виражену згоду держави було замінено простим обов'язком - контроль легітимності угоди з посиленням як на ЄРК, так і на відповідний двосторонній договір. Подальший розвиток ТКС здобув у Севільському договорі, укладеного між Іспанією та Португалією, що дозволив продовжити вищезгадану процедуру транскордонних угод, укладених субнаціональними одиницями, без висловленої згоди центрального уряду. Цей декрет, однак, застосовується тільки до транскордонної співпраці. Не встановлено жодних регуляторних рамок для інших зовнішніх дій субнаціональних одиниць (міжрегіональні угоди або приєднання до асоціацій європейських прикордонних регіонів). Тим не менш, ця діяльність може вважатися законною з огляду на прецедентне право, яке, однак, потребує лояльного співробітництва між двома територіальними рівнями влади.

На підставі вищезазначеного можна зробити класифікацію права субнаціональних одиниць укладати угоди ТКС у державах.

Таблиця 1

Класифікація права субнаціональних одиниць укладати угоди ТКС у державах

Групи	Приклади
До першої групи відносяться держави, в яких право на укладання угод відноситься до приватного права або до реалізації принципів самоврядування	Республіка Австрія, Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Німеччина
До другої групи держави з будь-якими обмеження з боку центральної влади (щодо території які можуть укладати угоди про ТКС, контроль за виконанням угод, схвалення уряду)	Італійська Республіка, Швейцарська Конфедерація
До третьої групи держави, які передбачили обов'язковість згоди держави (попередньої міждержавної угоди)	Королівство Іспанія

[Джерело: авторська розробка]

Висновок. В багатьох національних конституціях європейських держав в тому чи іншому виді є положення про право субнаціональних одиниць укладати угоди ТКС. В деяких країнах була передбачена обтяжлива процедура укладання таких угод для того, щоб переконатися, що ТКС не призводить до будь-якого втручання в державні національні інтереси або зовнішню політику. В інших децентралізованих країнах зовнішні дії субнаціональних одиниць вважаються як такі, що не можуть впливати на загальну зовнішню політику або загальний суспільний інтерес держави, і тому вони не є підставами для перевірки, принаймні до створення органу ТКС.

Література:

1. Протокол N 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЄС) [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: [офіційний веб портал]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947/conv
2. Регламент Європейського Парламенту та Ради № 1082/2006 [Електронний ресурс] // Official Journal of the European Union. – 2006. – Режим доступу до ресурсу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN>
3. Dehousse R. *Fédéralisme et relations internationales* / Renaud Dehousse., 1991.
4. Strazzari D. *Harmonizing Trends vs Domestic Regulatory Frameworks: Looking for the European Law on Cross-border Cooperation* [Електронний ресурс] / Davide Strazzari // *European Journal of Legal Studies*, Vol. 4, Issue 1 (Summer 2011), p.151-203. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.ejls.eu/8/104UK.pdf>
5. Vepeaux M. *Les collectivités territoriales en France* / Michael Vepeaux., 2004.;

6. Gohin O. La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France / Olivier Gohin // Actualité Juridique de Droit Administratif / Olivier Gohin., 2003. – С. 522–528.
7. Constitution of the republic of Poland. // Dziennik Ustaw. – 1997. – №78.
8. The fundamental law of Hungary [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0187.pdf>.
9. Peter Pernthaler, “The Impact of the New Cooperative and Tripartite Federalism on the Traditional Distribution of Competences in Austria,” in Decentralizing and Re-centralizing Trends in the Distribution of Powers within Federal Countries, (Barcelona: El Tinter, 2010), 111-119, p. 112.
10. Constitution of Austria [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа до ресурсу: https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en
11. Constitution of the Italian Republic [Электронный ресурс]. – 1947. – Режим доступа до ресурсу:
http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
12. Basic Law for the Federal Republic of Germany [Электронный ресурс]. – 1947. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>
13. Schmitt N. L'émergence du régionalisme cooperative en Europe [Электронный ресурс] / Nicolas Schmitt // Universitaire Fribourg. – 2002.
14. Federal Constitution of the Swiss Confederation [Электронный ресурс]. – 1947. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201809230000/101.pdf>
15. Michel N. La acción exterior y comunitaria de los länder, regiones, cantones y comunidades autónomas [Электронный ресурс] / Nicolas Michel. – 1994. – Режим доступа до ресурсу:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=615897>.
16. Gonzales P. La acción exterior de las regiones en los estados compuestos y federales: el caso Europeo y Español en particular [Электронный ресурс] /

Perez Gonzales // Revista IUS Doctrina. – 2017. – Режим доступа до ресурсу:

<http://ridao.cat/wp-content/uploads/2018/03/ART-IUS-DOCTRINA.pdf>.

17. Lejeune Y. L'état et la coopération transfrontalière [Электронный ресурс] /

Yves Lejeune // Bruylant. – 2007. – Режим доступа до ресурсу:

<http://www.gbv.de/dms/spk/sbb/toc/561255180.pdf>.