

# ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІВ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В АКТАХ РАДИ ЄВРОПИ

ЦУКАН О.М.

Викладач кафедри міжнародного бізнесу та економічного аналізу

ХНЕУ ім. С. Кузнеця

Першим всеосяжним нормативно-правовим актом, що регулює транскордонне співробітництво на території Європи була Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Комітет міністрів Ради Європи, при підписанні зазначеної конвенції, усвідомлюючи новаторський характер транскордонного співробітництва (ТКС), заклав можливості для подальшого вдосконалення і розширення правової основи такого співробітництва у світлі досвіду, набутого під час виконання положень Конвенції.

Першим, але не останнім доповненням до Рамкової конвенції став Додатковий протокол, який містив дозвіл субнаціональним одиницям, різних національних правових систем, засновувати транскордонний орган. Таке положення стало наслідком ускладнення правового регулювання ТКС. Держави уклали угоди, в яких передбачали регуляторну базу для такого органу, що спричиняло укладання чималої кількості угод та варіативності у визначенні обсягу прав та функцій. Лише після 13 років з дня підписання Додаткового протоколу була прийнята чітка правова база для інституціолізованого співробітництва між територіальними громадами або владою, що знайшла своє відображення у Протокол № 3 до Рамкової Конвенції щодо правил організації транскордонного органу. Розробники зазначеної конвенції винесли з її основного тексту типові угоди, статuti та договори про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади у додаток № 1 до самої Конвенції. Таким чином надали їм іншої юридичної сили ніж має сама Конвенція. Відповідно до п.п. 2 п. 1 ст. 3 «типові і рамкові угоди, статuti та договори призначаються для керівництва і не мають сили договору» та «оскільки типові угоди, статuti та договори, а також угоди, статuti та договори про основні принципи співробітництва призначаються для керування, вони не мають сили договору»<sup>1</sup>. У пояснювальному докладі зазначено, що таке розташування правових норм було необхідно для більшої гнучкості. Це створило більш широкі можливості для прийняття різних рішень державам та територіальним громадам для задоволення різних потреб співпраці<sup>2</sup>.

У додатку, що ратифіковано Україною міститься 5 загальних положень міждержавних угод та 6 типових угод, статутів та договорів про основні принципи співробітництва між місцевими органами влади проти відповідно 14 й 16 зазначених в офіційному тексті англійською та французькою мовами. Хоча основний текст Рамкової конвенції ставить знак рівності транскордонного співробітництва між територіальними

---

<sup>1</sup> Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106/conv](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106/conv) (Доступ 24 березня 2019)

общинами та властями, то додаток виокремлює їх одне від іншого, та передбачає для кожного виду співробітництва свій варіант типового договору.

Ключовими для інституційно-правового становлення ТКС є типова міждержавна угода про транскордонні регіональні зв'язки (додаток 1.2), типова міждержавна угода про транскордонні місцеві зв'язки (1.3) та типова міждержавна угода про органи транскордонного співробітництва між місцевими органами влади (додаток 1.5). Фактично, перші 2 типові угоди пропонують створення: 1. міжурядової комісії, до складу якої входять національні та регіональні делегати кожної з Договірних Сторін, 2. регіональних комітетів, що складаються з представників регіональних та місцевих органів влади. Головним завданням регіонального комітету є діяльність в різних сферах з метою внесення пропозицій та рекомендацій до міжурядової комісії. Таким чином, роль регіонів тут не є оперативною чи виконавчою. На регіони покладена роль координатора, об'єднуючи відповідних територіальних гравців - включаючи саму державу та місцеву владу. Голова або члени регіонального комітету беруть участь у міжурядовій комісії з правом дорадчого голосу<sup>3</sup> [1].

Що стосується міждержавної угоди про органи транскордонного співробітництва, яка додається до Конвенції, то вона стосується можливості для держави створення органу ТКС шляхом укладання міжнародного договору. Таким чином, це свідчить про те, що розробники Рамкової конвенції усвідомлювали необхідність створення нормативної бази для діяльності та існування органу ТКС, але на першому етапі укладання конвенції вирішено не було. Ця проблема буде вирішена згодом, після укладання додаткових протоколів.

Відповідно до ст. 3.2 Рамкової угоди, перш за все, Договірним Сторонам треба визначитись в необхідності укладання міждержавної угоди, які регулюють транскордонне співробітництво між субнаціональними одиницями. Це положення надає Договірним Сторонам національного рівня можливість подати заяву на укладення міждержавної угоди з іншою відповідною Стороною. Зазначений пункт конвенції може вважатися ознакою недовіри національної влади до ТКС. При розробці та підписання конвенції домінувала думка про те, що зовнішнє відношення повинно стосуватися лише центральної влади. Таким чином, для розвитку ТКС необхідною передумовою була наявність міжнародної угоди, тобто, регіональна влада не мала права виконувати зовнішні дії. Рамкова конвенція не містила такі положення для місцевої влади. Право зовнішньополітичних відносин є справою виключно зарезервованою для державної влади. Таким чином, повноваження регіональної влади на здійснення транскордонного співробітництва повинні бути чітко визнані у міждержавних угодах, і це розглядається як виключення від загального правила. З іншого боку, такий стан справ надавав національному уряду потужний інструмент контролю за транскордонним співробітництвом.

Проте слід зазначити, що тільки Франція, Італія та Іспанія скористалися цією можливістю, але на останній стадії перша країна відмовилась від застосування статті 3.2. Такий стан свідчить про те, що міждержавні угоди про ТКС мають

---

<sup>3</sup> Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106/conv](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106/conv) (Доступ 24 березня 2019)

розглядатися як засіб легітимізації та суворого контролю за практикою. З іншої точки зору, такі угоди є інструментами, необхідними для забезпечення правової бази, що дозволяє транскордонним суб'єктам вирішувати практичні проблеми, з якими вони стикаються у співпраці між ними.

Як вже зазначалось, під час підписання Рамкової конвенції, Франція, обмежила свої субнаціональні одиниці ТКС укладанням попереднього міжнародного договору. Пізніше, у 1992 уряд Франції змінив свою політику: субнаціональним одиницям було надано загальні повноваження укладати адміністративні угоди зі своїми іноземними колегами та встановлювати державні органи для транскордонної співпраці<sup>4</sup>, через 3 роки їм було дозволено брати участь в органах ТКС, заснованих відповідно до іноземного закону<sup>5</sup>. Найбільш дозволене національне регулювання у сфері транскордонного співробітництва є марним, якщо з іншого боку органи не мають аналогічні права. Транскордонне співробітництво - це взаємні відносини: міжнародна угода з прикордонним національним партнером була єдиним способом забезпечити спільну правову основу, необхідну для вирішення відносин, що мають транснаціональний характер за відсутності єдиного правового регулювання ТКС на території Європи.

З іншого боку, ТКС отримувало більше інструментів для його розвитку шляхом укладання міжнародної угоди про транскордонне співробітництво на національному рівні. Це стосується тих сфер, де практики ТКС, засновані на приватному праві, добре розвинені - з метою забезпечення правового регулювання ТКС на базі публічного права укладалися міжнародні договори. Гарним прикладом є Конвенція Бенілюкса про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владою – в якій зазначено, що територіальні громади або влада вже багато співпрацюють між собою по обидві сторони кордонів Бенілюксу на основі приватного права, та держави бажають створити для такого співробітництва можливість співпрацювати також на основі публічного права<sup>6</sup>. Таким чином, міжнародні урядові угоди про ТКС між місцевими органами, можуть виконувати декілька завдань: 1. бути легітимізуючим джерелом практики; 2. вирішувати практичні проблеми; 3. надавати інструменти для поглиблення транскордонного співробітництва.

Перш за все необхідно з'ясувати, яку ціль має держава при укладанні міждержавної міжнародної угоди про ТКС між субнаціональними одиницями. Самим головним питанням є, звичайно, чи регулює договір ТКС та які повноваження надаються органу. Фактично, транскордонний орган дозволяє субнаціональним одиницям розвивати разом зі своїми гомологічними іноземними партнерами більш систематичну співпрацю і створювати постійну арену для обговорення та координації політики<sup>7</sup>. Зрозуміло, що держава, яка укладає такий від угод та надає такі функції своїм субнаціональним одиницям, - вважає ТКС інструментом для свого розвитку, а не загрозою для зовнішньої політики.

<sup>4</sup> Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, No.92-125, 6 February 1992

<sup>5</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement, No.95-115, 4 February 1995 in JORF 5

<sup>6</sup> Конвенція Бенілюкс URL: штфл

<sup>7</sup> Markus Perkmann, Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region', (2007) 41(2) Regional Studies, 253-266

На підставі вище зазначеного можна класифікувати міжнародні урядові угоди:

Першу групу складають угоди, які дозволяють субнаціональним підрозділам укладати угоди з іноземними партнерами про конкретні сфери співробітництва, але вони не дозволяють створювати транскордонні органи. Такі угоди дозволяють державам контролювати діяльність місцевої влади, знижуючи ризик загрози зовнішній політиці. Такі угоди укладали Італія з Францією, Австрією та Швейцарією.

Друга група стосується тих міжнародних договорів, які надають можливість субнаціональним підрозділам створювати державні транскордонні органи. Однак сам договір не передбачає спільного правового регулювання для нього. Скоріше, це стосується вже існуючих адміністративних установ, регульованих відповідним національним законодавством, як правило, для міжмуніципальної співпраці.

Більше того, завдання транскордонного органу полягає головним чином у забезпеченні транскордонних державних послуг, а не як організація для координації політики. Прикладом є угода підписана між Францією та Іспанією (Байонський договір) - «територіальні органи Іспанії та Франції можуть спільно створювати у Франції групи громадських інтересів для транскордонного співробітництва або змішані місцеві компанії, метою яких є надання громадських послуг»<sup>8</sup>.

Третя група, складають угоди Ісельбург-Анхольт та Карлсруе<sup>9</sup>. На відміну від інших міжнародних договорів, ці угоди є підґрунтям для встановлення загальних правил створення та функціонування органу ТКС – місцевого органу транскордонного співробітництва (GLCT). Це орган, чие правове регулювання частково міститься в міжнародній угоді і частково в установчих документах самого органу, які сторони повинні прийняти. Діяльність цього органу підпадає під юрисдикцію тієї країни, в якій зареєстровано штаб-квартиру органу ТКС. Ця група угод отримала чималу кількість прихильників, так як Договірні Держави вважають за краще прийняти документ, регулювання якого є спільним для сторін, а не вирішувати дилему щодо національної юрисдикції.

Четверта модель - Конвенція Бенілюксу, яка, безумовно, є дуже цікавою та найскладнішою. Орган ТКС, відповідно до цього типу угод може вводити в дію нормативно-правові акти, які безпосередньо мають зобов'язання для сторін-учасниць та третіх сторін. Конвенція Бенелюкс передбачає, що інституційні документи такого органу не повинні суперечити національним законодавствам кожної країни, що бере участь у співробітництві Орган ТКС повинен дотримуватися національного законодавства зацікавлених сторін, інакше зацікавлена держава через свої органи може призупинити його існування. Для нагляду за виконанням цього положення введено посаду комісара, завданням якого є вирішення юридичних проблем, які

---

<sup>8</sup> Байонський договір URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201142/volume-1142-II-838-English.pdf> (Доступ 24 березня 2019)

<sup>9</sup> Карлсруе договір URL: <https://www.coordination-transfrontaliere.org/institutions/autres-organismes/accords-de-karlsruhe/> (Доступ 24 березня 2019)

можуть виникнути під час співпраці. Наступний рівень вирішення суперечок спеціальна міжурядова комісія<sup>10</sup>.

Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво передбачає у статтях 4 і 5 дихотомію функціонування органу ТКС. Відповідно до ст 4. Та Пояснювальної доповіді (# 23), подвійна юридична логіка: якщо такий орган хоче вжити заходів, які застосовуються до всіх сторін, він повинен прийняти рішення, яке само по собі не має юридичної сили, і тоді кожна держава повинна виконувати його шляхом імплементації в національну правову систему. Стаття 5.1 Додаткового протоколу має іншу модель, повторюючи Конвенцію Бенілюксу. Орган транскордонного співробітництва у сфері публічного права може прийняти рішення відповідно до публічного права. Закон безпосередньо застосовується до всіх територіальних громад, які є сторонами угоди. Слід зазначити, що Додатковий протокол залишає національні договірні сторони можливість вибору застосування статей 4 чи 5 або одразу обох<sup>11</sup> [1, 8].

Таким чином, міждержавні угоди поступово забезпечували спільне регулювання державних транскордонних органів. Проте, за винятком Конвенції Бенілюксу, вони не дозволяють органам ТКС ухвалювати загальні правила, що безпосередньо застосовуються до всіх сторін. Найбільш вірогідним є те, що видача загальнообов'язкових актів таким органом все ще розглядалась як загроза суверенітету країни<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Конвенція Бенелюкс URL: <https://treatydatabase.overheid.nl/en/Treaty/Details/000360.html> (Доступ 24 березня 2019)

<sup>11</sup> Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities: URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cb5ed> (Доступ 24 березня 2019)

<sup>12</sup> 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. URL: <http://www.ejls.eu/8/104UK.pdf>. (Доступ 24 березня 2019)