

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 341.242.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.3.5>**I. I. Фетько**аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Ужгородського національного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ

Досліджено правове регулювання транскордонного співробітництва України. Встановлено, що сьогодні у нашій державі склалася система правових актів різної юридичної сили, котрі регулюють транскордонне співробітництво. Виглядає ця система наступним чином: першу групу становлять Конституція України як основний закон України; закони України, зокрема галузеві закони, тобто такі, що розроблені Верховною Радою України для створення відповідного правового простору, в межах якого можуть бути встановлені міжнародні зв'язки та здійснюватися транскордонне співробітництво. Сюди ж належать закони про ратифікацію міжнародних договорів нашою державою і закони про ратифікацію міждержавних договорів між Україною та країнами, з якими вона має спільні кордони. До другої групи відносяться правові акти, що відіграють не менш важливу роль, ніж попередні – це підзаконні нормативно-правові акти. Підзаконні нормативно-правові акти у сфері транскордонного співробітництва уточнюють, деталізують, конкретизують окремі положення законів з метою забезпечення їх впровадження і реалізації на практиці.

Визначено, що нашою державою ратифіковано основні міжнародно-правові документи, які стосуються цієї сфери правових відносин, – Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями; Додаткові протоколи до неї, зокрема Додатковий протокол, що стосується органів транскордонного співробітництва, Протокол № 2, котрий стосується міжтериторіального співробітництва, Протокол № 3 щодо об'єднань єврорегіонального співробітництва; Європейську хартію місцевого самоврядування, а також Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони. Однак сьогодні виникають проблеми у правовому регулюванні транскордонного співробітництва, національне законодавство, зокрема Закони України «Про транскордонне співробітництво», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», містить недоліки, упущення та прогалини.

Ключові слова: *правове регулювання, нормативно-правове регулювання, підзаконне нормативне регулювання, юридична сила, транскордонне співробітництво.*

Постановка проблеми. На розвиток і становлення правового регулювання транскордонного співробітництва України значно вплинули зміни, котрих зазнали політика, соціально-економічна та правова системи нашої держави. Становлення правового регулювання транскордонного співробітництва відбулось одночасно зі становленням нашої країни. Сьогодні для України, яка має вигідне геополітичне розташування, розвиток транскордонного

співробітництва з державами-членами Європейського Союзу має важливе значення, бо розцінюється як чинник процесу європейської інтеграції й інструмент розвитку регіонів. Безперечно, таке співробітництво можливе лише за умови достатнього та належного правового регулювання як на міжнародному, так і на національному рівнях, адже правове регулювання важливе для будь-якої сфери суспільних відносин, не є винятком і сфера, котра стосується

транскордонного співробітництва. Дослідження правового регулювання транскордонного співробітництва дозволить спрогнозувати актуальні напрями його удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Правовому регулюванню транскордонного співробітництва присвячені праці таких вчених, як: Я.В. Барвенко, Ю.О. Волошин та С.В. Папаяні, О.О. Гревцев та Є.О. Коваленко, І.С. Демченко, Р.І. Коцан, В.Т. Ланго, В.М. Монастирний, О.М. Петренко, О.О. Петришин та М.О. Петришина, Т.І. Ренькас, І.І. Соболев, та інших. Проте серед науковців тривають дискусії щодо правового регулювання транскордонного співробітництва, відзначено, що в нашій державі є законодавчі акти для функціонування транскордонного співробітництва, однак відсутня належна гармонізація вітчизняних нормативно-правових актів відповідно до європейських правових стандартів.

Мета статті – дослідити правове регулювання транскордонного співробітництва України.

Виклад основного матеріалу. Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» – «правило», що означає упорядковувати, приводити щось відповідно до чогось [1]. У словнику іноземних слів термін «регулювати» визначається як: 1) підкорятися певним порядкам, правилам, упорядковувати; 2) встановлювати правильну, необхідну для роботи взаємодію частин механізму, пристроїв, апаратів тощо; 3) робити що-небудь з метою отримання потрібного показника, потрібних ступенів чогось. В юридичному словнику правове регулювання трактується як регулювання суспільних відносин, котре здійснюється за допомогою права та всієї сукупності правових засобів. Великий юридичний словник під правовим регулюванням розуміє процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм, який ґрунтується на предметі і методі правового регулювання [2, с. 19].

С.С. Алексєєв визначає правове регулювання як здійснення за допомогою права і всієї сукупності правових засобів юридичного впливу на суспільні відносини. На думку А.Ф. Черданцева, правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин за допомогою норм права та інших правових засобів (актів застосування, договорів тощо). П.М. Рабінович вважає, що правове регулювання – це здійснення державою за допомогою всіх юридичних засобів владного впливу на суспільні відносини з метою їх

упорядкування, закріплення охорони і розвитку тощо [1].

Отже, правове регулювання є сукупністю різних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасника суспільних відносин, котрі використовуються заради інтересу всього суспільства, для підпорядкування поведінки окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку.

В юридичній науці нормативно-правове регулювання та підзаконне нормативне регулювання є видами правового регулювання суспільних відносин. Нормативно-правове регулювання – це регламентація загальних суспільних відносин правовими нормами, котрі закріплені в нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах та інших формах права і розраховані на багаторазове застосування за наявних передбачених ними обставин. За обсягом суспільних відносин, на котрі поширюється нормативно-правове регулювання, є кількісно невизначеним; коло осіб не окреслюється персонально; часова межа дії норм чітко не встановлена.

Нормативно-правовим регулюванням охоплюється як законодавче, так і підзаконне регулювання. До законодавчого регулювання відносять: 1) повне законодавче регулювання, котрим виключається будь-яке підзаконне регулювання; 2) основне, тобто вихідне, яке передбачає конкретизацію підзаконним регулюванням державного органу чи об'єднання громадян.

Підзаконне нормативне регулювання – це регулювання суспільних відносин правовими нормами, що закріплені в підзаконних нормативно-правових актах держави та актах об'єднань громадян [3].

Сьогодні в нашій державі склалася система правових актів різної юридичної сили, що регулюють транскордонне співробітництво. Так, Н.А. Мікула систематизувала правові акти за чотирма групами. Запропонована нею класифікація виглядає наступним чином: 1) європейське законодавство, котре стосується безпосередньо транскордонного співробітництва; 2) європейське законодавство регіонів; 3) інші європейські документи, в яких згадується транскордонне співробітництво; 4) національне законодавство [4, с. 92; 5, с. 126–138]. Схоже класифікувала правові акти і А.Ю. Стрижаківа, запропонована нею класифікація включає: 1) європейське законодавство; 2) державні юридичні акти, якими визначаються основи

правового режиму транскордонного співробітництва нашої держави та її суб'єктів; 3) міждержавні документи, що включають цілі, механізм і конкретні сфери транскордонного співробітництва нашої держави з міжнародними організаціями та окремими країнами; 4) юридичні акти про транскордонне співробітництво, котрі укладаються регіональними та місцевими органами влади з аналогічними суб'єктами такого співробітництва сусідніх держав [4, с. 82–92]. Варто відзначити, що класифікація, наведена науковцями, не є виваженою, оскільки ці документи мають різну юридичну силу та мають бути класифіковані за ступенем юридичної сили документа.

Під юридичною силою нормативно-правового акта Т.І. Стрибко розуміє специфічну властивість займати суворо означене місце серед інших нормативно-правових актів, тобто це дотримання встановленої субординації [6, с. 17]. П.М. Рабінович вважає юридичну силу специфічною властивістю нормативно-правових актів, котра розкриває їх співвідношення і залежність за формальною обов'язковістю та визначається місцем правотворчого органу в апараті держави тощо [7].

Сьогодні юридична наука виокремлює низку ознак, за котрими нормативно-правові акти розподіляються на групи. Основним критерієм, за яким відрізняють закони і підзаконні нормативно-правові акти, є їхня юридична сила. Тож, на думку вчених, систему нормативно-правових актів України можна структурувати наступним чином:

1. Закони України: 1.1.) Конституція України і закони про внесення змін до Конституції України; 1.2.) закони України, зокрема галузеві закони і закони про ратифікацію міжнародних договорів.

2. Підзаконні нормативно-правові акти України у сфері транскордонного співробітництва: 2.1.) постанови Верховної Ради України нормативно-правового змісту; 2.2.) укази Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 2.3.) накази міністерств; 2.4.) накази центральних органів виконавчої влади й інші нормативно-правові акти; 2.5.) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій нормативно-правового змісту; 2.6.) рішення місцевих референдумів нормативно-правового змісту; 2.7.) рішення місцевих рад та їхніх виконавчих органів нормативно-правового змісту; 2.8.) розпорядження сільського, селищного, міського голови, голови

районної у місті ради, обласних рад нормативно-правового змісту; 2.9.) локальні нормативно-правові акти [8, с. 191–193; 9; 10, с. 58–60; 11, с. 128–131].

Наразі в нашій державі склалася система правових актів різної юридичної сили, якими регулюється транскордонне співробітництво. Її можемо систематизувати таким чином: першу групу утворюють Конституція України [12], закони України, зокрема галузеві закони «Про транскордонне співробітництво» [13], «Про місцеве самоврядування в Україні» [14], «Про місцеві державні адміністрації» [15], «Про засади державної регіональної політики» [16], «Про стимулювання розвитку регіонів» [17], які регулюють інституційний та організаційно-правовий механізм транскордонного співробітництва. Сюди ж можна віднести закони про ратифікацію міжнародних договорів нашою державою, зокрема Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями [18], Додаткові протоколи до неї [19], Європейську хартію місцевого самоврядування [20], а також Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії й їхніми державами-членами, з іншої сторони [21]. До цієї ж групи слід віднести також закони про ратифікацію міждержавних договорів між Україною та країнами, з якими вона має спільні кордони. Зокрема, це Договір між Україною і Республікою Польщею про добросусідство, дружні відносини і співробітництво [22]; Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією [23]; Договір про добросусідство, дружбу і співробітництво між Україною та Республікою Молдовою [24]; Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною та Словацькою Республікою [25]; Договір про дружбу, добросусідство і співробітництво між Україною і Республікою Білоруссю [26]; Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною й Угорською Республікою тощо [27].

До другої групи належать правові акти, що відіграють не менш важливу роль, ніж попередні – це підзаконні нормативно-правові акти. Підзаконні нормативно-правові акти у сфері транскордонного співробітництва уточнюють, деталізують, конкретизують окремі положення законів з метою забезпечення їх впровадження і реалізації на практиці, а інші регулюють суспільні відносини, котрі щодня виника-

ють у різних сферах життєдіяльності суб'єктів публічного та приватного права на місцевому рівні. При цьому останні не мають суперечити законам та іншим нормативно-правовим актам і є найбільш наближеними до досягнення мети задоволення потреб громад тощо. Наприклад, такими є Указ Президента «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» [28], Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів» [29], «Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України» [30], «Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр.» [31] тощо.

Варто зауважити, що деякі науковці, зокрема Я.В. Барвенко, О.О. Гревцев та Є.О. Коваленко, Р.І. Коцан, В.Т. Ланго, В.М. Монастирний, Т.І. Ренькас, І.І. Соболев та інші, відзначають: незважаючи на те, що наша держава ратифікувала основні міжнародно-правові документи, котрі стосуються цієї сфери правових відносин (Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, Додаткові протоколи до неї, Європейську хартію місцевого самоврядування, а також Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії й їхніми державами-членами, з іншої сторони), сьогодні все ж існують проблеми у правовому регулюванні транскордонного співробітництва. Національне законодавство, зокрема Закони України «Про транскордонне співробітництво», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади державної регіональної політики» та «Про стимулювання розвитку регіонів», містить недоліки, упущення та прогалини.

Висновки і пропозиції. Узагальнюючи вищевикладене, слід відзначити, що сьогодні у нашій державі склалася система правових актів різної юридичної сили, котрими регулюється транскордонне співробітництво. Першу групу утворюють Конституція України; закони України, зокрема галузеві закони «Про транскордонне співробітництво», «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», які регулюють інституційний та організаційно-правовий механізм транскордонного співробітництва. Сюди ж відносять закони про ратифікацію міжнародних договорів

нашою державою і закони про ратифікацію між-державних договорів між Україною та країнами, з якими вона має спільні кордони. До другої групи належать правові акти, що відіграють не менш важливу роль, ніж попередні – це підзаконні нормативно-правові акти. Підзаконні нормативно-правові акти у сфері транскордонного співробітництва уточнюють, деталізують, конкретизують окремі положення законів з метою забезпечення їх впровадження і реалізації на практиці. Однак наразі існують проблеми у правовому регулюванні транскордонного співробітництва. Національне законодавство, зокрема Закони України «Про транскордонне співробітництво», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», містить недоліки, упущення та прогалини.

Список використаної літератури:

1. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Київ, 2006. 688 с. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/zmist.htm.
2. Демків Р.Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34 (1). С. 19–23.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. URL: https://pidruchniki.com/1361051543101/pravo/vidi_pravovogo_regulyuvannya_suspilnih_vidnosin.
4. Стрижакова А.Ю. Механізми державного управління розвитком транскордонного співробітництва між Україною та країнами Європейського Союзу : дис. ... канд. наук з держ. упр. Маріуполь, 2017. 244 с.
5. Мікула Н.А. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво. Львів, 2004. 395 с.
6. Стрибо Т.І. Юридична сила нормативно-правового акта як форма вираження норм права. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*. 2014. Вип. 1. С. 14–18.
7. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. URL: https://sites.google.com/site/allukrnet/yurydychna-osvita/teoriya_D_i_P/2.
8. Загальна теорія держави й права / М.В. Цвік та ін. Харків, 2009. 584 с.
9. Косович В.М. Система нормативно-правових актів України: основні напрями вдосконалення. URL: <http://radnuk.info/home/24227-2013-05-14-17-27-53.html>.
10. Романов Я.В. Підзаконні акти в системі законодавства. *Науковий вісник Херсонського*

- державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 3. Т. 1. С. 57–61.
11. Андрусів Л.М. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128–131.
 12. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
 13. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1861-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>.
 14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1861-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
 15. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
 16. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
 17. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text>.
 18. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями від 21 травня 1980 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text.
 19. Додаткові протоколи до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_099#Text; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_520#Text; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947#Text.
 20. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
 21. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії й їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
 22. Договір між Україною і Республікою Польщею про добросусідство, дружні відносини і співробітництво. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_172.
 23. Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_003.
 24. Договір про добросусідство, дружбу і співробітництво між Україною та Республікою Молдовою. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498_161.
 25. Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною та Словацькою Республікою. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_150.
 26. Договір про дружбу, добросусідство і співробітництво між Україною і Республікою Білоруссю. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112_692.
 27. Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною й Угорською Республікою. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348_004.
 28. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98#Text>.
 29. Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 587. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2002-%D0%BF#Text>.
 30. Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України : Постанова Верховної Ради України від 21 вересня 2016 р. № 1537-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1537-19#Text>.
 31. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 р. № 408. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/408-2021-%D0%BF#Text>.

Fetko I. I. Legal regulation of cross-border cooperation of Ukraine

The legal regulation of cross-border cooperation of Ukraine is studied. It is established that today in our country there is a system of legal acts of different legal force, which regulate cross-border cooperation, and it looks like this: the first group consists of the Constitution of Ukraine, as the Basic Law of Ukraine, laws of Ukraine, including sectoral laws, those developed by the Verkhovna Rada of Ukraine to create an appropriate legal area within which international relations can be established and cross-border cooperation. This also includes laws on ratification of international treaties by our state. The same group includes laws on ratification of interstate agreements between Ukraine and states with which it has borders. The second group includes legal acts that play no less important role than the previous ones – these are bylaws. By-laws in the field of cross-border cooperation clarify,

detail and specify certain provisions of laws in order to ensure their implementation and enforcement in practice. It is determined that our state has ratified the main international legal documents related to this area of legal relations, the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Additional Protocols to it, in particular the Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation, Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) and the European Charter of Local Self-Government, and the Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part. However, today there are problems in the legal regulation of cross-border cooperation, national legislation, in particular, the Laws of Ukraine "On Cross-Border Cooperation", "On Local Self-Government in Ukraine", "On Local State Administrations", "On Principles of State Regional Policy" and "On Incentives development of regions" contain shortcomings, omissions and gaps.

Key words: *legal regulation, normative-legal regulation, by-law normative regulation, legal force, cross-border cooperation.*