

УДК 342.25:341.232:061.1ЄС

**Ю. І. Фетько**  
*асистент кафедри міжнародного права*  
*юридичного факультету*  
*ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

## ГЕНЕЗА ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Нині не виникає сумнівів, що міжнародне співробітництво місцевих органів публічної влади успішно впливає на сталий розвиток регіонів, сприяє вирішенню соціально-економічних, наукових, технологічних, екологічних, культурних та інших проблем регіонів, а також сприяє міжнародній інтеграції на рівні держави.

Однак невід'ємною складовою частиною дослідження будь-якого явища є вивчення його генези, тобто виникнення, становлення та розвитку, а також чинників, що визначають цей процес.

Це є особливо актуальним, оскільки дає змогу простежити процес формування механізму міжнародно-правового регулювання досліджуваної сфери правовідносин, визначити основні тенденції та особливості розвитку зазначених відносин на різних етапах історичного розвитку.

Безумовно, що становлення та формування міжнародно-правових норм у цій сфері впливає на формування внутрішнього законодавства держави у відповідній галузі.

Важливим є те, що генеза правової регламентації міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади практично не вивчалася юридичною наукою. Поодинокі праці таких вчених-юристів у цій сфері, зокрема як Є. О. Васильєв, Ю. О. Волошин, О. К. Вишняков, І. А. Галіахметов, О. В. Задорожній, І. С. Демченко, І. В. Жилінкова, В. В. Колодязна, О. Б. Цикларі, Ю. В. Чистякова, по суті, зводяться до розгляду окремих питань правового регулювання відносин за внутрішнім законодавством держави, що виникають у відповідній галузі. Однак, попри незначні теоретичні напрацювання, безсумнівно необхідним є дослідження генези правової регламентації міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади, зокрема транскордонного та міжтериторіального співробітництва.

Відповідно, **метою статті** є дослідження генези правової регламентації міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади, зокрема транскордонного та міжтериторіального співробітництва.

Транскордонне співробітництво почало розвиватись приблизно в 50-х рр. ХХ ст. у Західній Європі між муніципалітетами на германо-голландському кордоні, внаслідок чого в 1958 р. Німеччиною та Нідерландами було створено першу

організаційну структуру з метою підтримки такого співробітництва – це єврорегіон «Euregio» [1].

Тривалий час механізм міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади різних країн був незадовільним, оскільки в такому співробітництві суб'єкти були не тільки різноманітні за своїм складом, але і належали до різних правових систем.

Безумовно, відсутність правової основи створювала певні перешкоди для їх спільної співпраці через кордон. Тому було важливо, хоча й досить складно, сформувати загальний правовий простір для підтримки міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади.

Рада Європи, одна з регіональних міжнародних організацій загальноєвропейського масштабу, усвідомлювала наявність великої мережі функціонування співробітництва між місцевими органами публічної влади через кордони, а також визнавала виняткову важливість та актуальність проблем міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади, що спостерігалися в умовах практично повної відсутності правового інструментарію вирішення таких проблем, важливість норм, які легітимують такі ініціативи місцевих органів публічної влади (особливо щодо інституційних форм взаємодії). Саме ці обставини наштовхнули її на надання всебічної підтримки міжнародному співробітництву місцевих органів публічної влади.

Отже, Рада Європи першою підняла питання щодо розроблення загальноєвропейського правового акта – Конвенції про співробітництво між місцевими владами, внаслідок чого протягом 1972 р. і 1975 р. відбулися «Європейські симпозиуми прикордонних регіонів». Результати роботи цих симпозиумів були використані в розробці проекту Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами [2].

11 жовтня 1979 р. відбулась 31-а чергова сесія Консультативної асамблеї Ради Європи. На другій частині своєї сесії Консультативна асамблея Ради Європи прийняла Висновок № 96 (1979) «Про проект Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями», яким схвалила проект Конвенції.

Відповідно до Висновку № 96 (1979) Консультативної асамблеї Ради Європи Комітет міністрів Ради Європи відкрив Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами для підписання з нагоди четвертої Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве самоврядування. Конвенція була підписана 21 травня 1980 р. у м. Мадрид [3].

Отже, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами є основним міжнародно-правовим документом, який спрямований на сприяння і розвиток співробітництва між місцевими органами публічної влади через кордон.

У Конвенції тлумачиться зміст понять, котрі використовуються у ній. Конвенцією охоплені два основних терміни: «транскордонне співробітництво» – це один із видів міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади та «територіальні общини або власті» – суб'єкти співробітництва, тобто місцеві органи публічної влади. У ст. ст. 3–7 Конвенції наведені загальні принципи співробітництва між місцевими органами публічної влади. Нею затверджені формально-правові рамки і форми участі місцевих органів публічної влади в здійсненні такого співробітництва [4].

Однак Висновок № 96 (1979) Консультативної асамблеї Ради Європи супроводжувався і проханням до Комітету Міністрів Ради Європи. Зокрема, щодо прийняття впродовж трьох років Протоколу, що чітко визначає право територіальних общин або властей на участь у співробітництві через кордони [5].

Зрештою було розроблено Європейську хартію місцевого самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування була відкрита для підписання як Конвенція для держав-членів Ради Європи 15 жовтня 1985 р.

Отже, Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи, визначила базові принципи функціонування органів місцевого самоврядування, які гарантують їхню політичну, адміністративну та фінансову незалежність.

Відповідно у ч. 3 ст. 10 Хартії закріплено, що органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав [6]. Отже, Хартія закріпила право територіальних общин або влад на міжнародне співробітництво.

Зрештою, прийнята та підписана Конвенція на деякий час заповнила прогалини у правовому регулюванні співробітництва між місцевими органами публічної влади через кордон.

Однак дослідження, проведене Секретаріатом Ради Європи протягом 1990–1991 рр., показа-

ло, що є серйозні перешкоди правового характеру щодо належного впровадження Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво [7].

Отже, основними проблемами правового характеру, котрі були перешкодою для її належного впровадження, є такі: у ній не було визначено право територіальних общин або влади на укладення угод про транскордонне співробітництво; не визначено правовий статус органу транскордонного співробітництва, який створюється відповідно до укладеної угоди про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами; також неповною мірою визначені положення щодо національного законодавства Договірних Сторін у разі виникнення проблем у процесі співробітництва територіальних общин або влад через кордон.

Внаслідок цього Спеціальний комітет експертів із транскордонного співробітництва запропонував Комітету міністрів Ради Європи розробити Додатковий протокол до Конвенції для зміцнення транскордонного співробітництва шляхом усунення вищенаведених правових перешкод [8].

Зрештою 9 листопада 1995 р. був відкритий для підписання Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами.

Основним завданням Додаткового протоколу до Конвенції було розширення положень Конвенції з метою зміцнення співробітництва між територіальними общинами або владами через кордон.

Отже, Додатковий протокол до Конвенції закріпив право територіальних общин або влад укладати угоди про транскордонне співробітництво, закріпив правовий статус органу транскордонного співробітництва, який створюється відповідно до укладеної угоди про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами, а також визначив положення щодо національного законодавства Договірних Сторін у разі виникнення проблем у процесі співробітництва територіальних общин або влад через кордон [9].

Однак, незважаючи на розроблену Конвенцію, а згодом і Додатковий протокол до неї, відносини між територіальними общинами або владами були настільки динамічними через кордони, що між несуміжними територіальними общинами або владами почали укладатися угоди про співробітництво.

Виникло питання, чи слід співробітництву між несуміжними територіальними общинами або властями залишатись без правової бази на міжнародному рівні, чи з самого початку поставити в добре відомі і перевірені правові рамки?

Зрештою, Комітет експертів із транскордонного співробітництва, розглянувши питання, скласти Конвенцію чи Протокол до Конвенції,

висловився за Протокол, обґрунтовуючи це тим, що питання щодо міжтериторіального співробітництва може розглядатись із посиланням на Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами та її Додатковий протокол з огляду на те, що транскордонне співробітництво та міжтериторіальне співробітництво викликають такі проблеми, оскільки на той момент ще багато держав-членів Ради Європи не підписали та не ратифікували Конвенцію та Додатковий протокол до неї.

Отже, методика, обрана для підготовки Протоколу № 2 до Конвенції, полягала у вирішенні питання щодо міжтериторіального співробітництва з посиланням на два наявних правових документи про транскордонне співробітництво – Конвенцію та її Додатковий протокол.

Відповідно, спираючись на роботу Комітету експертів із транскордонного співробітництва та пропозиції, представлені Комітету міністрів Ради Європи, Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Протокол № 2 до Конвенції [10].

5 травня 1998 р. був відкритий для підписання Протокол № 2 про міжтериторіальне співробітництво до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами.

Протокол № 2 до Конвенції визначив міжнародно-правові рамки міжтериторіального співробітництва. У цьому протоколі визначено поняття «міжтериторіальне співробітництво» – це другий із видів міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади.

Важливим положенням Протоколу 2 є його ст. 3, в якій зазначено, що Сторони цього Протоколу застосовують Конвенцію до міжтериторіального співробітництва *mutatis mutandis*. Цей латинський вислів означає «з заміною того, що підлягає заміні; з урахуванням відповідних відмінностей; зі змінами, що впливають з обставин; з необхідними змінами» [11].

Через це Конвенція стала основоположним міжнародно-правовим документом щодо міжтериторіального співробітництва територіальних общин або влад. Конвенція розширила свою суб'єктну дію, бо вийшла за межі транскордонного співробітництва, учасниками співробітництва можуть стати будь-які територіальні общини або влада [12].

Однак згодом, як показав досвід європейських країн, Конвенція з двома Додатковими протоколами до неї ще неповною мірою задовольнили потреби в єдиному правовому інструменті з метою співробітництва між територіальними общинами або владами через кордон.

Це пояснювалось тим, що упродовж останніх років в Європі було засновано багато єврорегіонів та подібних структур із метою співробітництва між місцевими органами публічної влади через

кордон, а правовий статус цих організаційних форм співробітництва сильно варіювався в різних державах, бо був не чітко закріплений у міжнародно-правовому документі, тобто у Додатковому протоколі до Конвенції.

Виникла необхідність розробити більш чітку та ефективну правову базу для інституційного співробітництва між територіальними общинами або владами через кордон.

Однак хочеться зазначити, що Рада Європи не є єдиною інституцією, котра підтримує співробітництво між місцевими органами публічної влади через кордони. Ще однією такою інституцією є Європейський Союз, внаслідок чого політика Ради Європи та Європейського Союзу – двох найважливіших інтеграційних утворень в Європі – щодо співробітництва між місцевими органами публічної влади через кордони розвивається якби паралельно, нерідко переплітаючись і доповнюючи одна одну.

Отже, Рада Європи та Європейський Союз майже одночасно приступили до розробки нових правових інструментів у сфері регіональних об'єднань, покликаних створити єдині правові норми щодо їх утворення та діяльності.

Зрештою, першим зробив це Європейський Союз. 5 липня 2006 р. Європейський Парламент і Рада (ЄС) схвалили Регламент 1082/2006 Про європейські об'єднання територіального співробітництва, яким передбачається створення європейського об'єднання територіального співробітництва, який є юридичною особою і має найширшу правоздатність, що надається юридичним особам відповідно до національного законодавства держави-члена ЄС. Відповідно, його метою є підтримка транскордонного, міжрегіонального або транснаціонального співробітництва. Однак європейське об'єднання територіального співробітництва створюються виключно в межах ЄС і за умови суворого дотримання законодавства зацікавлених країн [13].

Тим часом Рада Європи не зупиняла роботу з розробки свого нового правового інструменту для співробітництва між територіальними общинами або владами. Комітет міністрів Ради Європи 9 вересня 2009 р. прийняв текст Протоколу № 3 Про об'єднання єврорегіонального співробітництва і відкрив його задля підписання та ратифікації з нагоди 16-ї сесії Ради Європи на Конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, яка відбулася 16–17 листопада 2009 р. у м. Утрехт (Нідерланди).

Отже, Протокол № 3 до Конвенції передбачає, що територіальні общини або влада та інші органи можуть заснувати орган співробітництва у формі об'єднання єврорегіонального співробітництва на території держав-членів Ради Європи, учасників Протоколу, який є юридичною особою корпоратив-

ного типу, має власний бюджет та відповідні повноваження тощо. Метою об'єднання єврорегіонального співробітництва є заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, установлених згідно з національним законодавством відповідних держав [14].

Отже, Рада Європи створила загальноєвропейську правову базу з метою співробітництва між місцевими органами публічної влади через кордони, а також протягом понад 30 років розробляла його інструментарій. Однак ще однією такою інституцією є Європейський Союз.

Нині Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами є основним документом, який спрямований на сприяння і розвиток співробітництва між місцевими органами публічної влади через кордони. Вона закріпила два основні терміни: «транскордонне співробітництво» – один із видів міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади та «територіальні общини або власті» – суб'єкти співробітництва, тобто місцеві органи публічної влади. У Конвенції також наведені загальні принципи співробітництва між місцевими органами публічної влади. Нею затверджені формально-правові рамки і форми участі місцевих органів публічної влади у здійсненні такого співробітництва.

Додатковий протокол до Конвенції закріпив право територіальних общин або влади укладати угоди про транскордонне або міжтериторіальне співробітництво, а також закріпив правовий статус органу транскордонного або міжтериторіального співробітництва, який створюється відповідно до укладеної угоди про транскордонне або міжтериторіальне співробітництво між територіальними общинами або владами. А Протокол № 3 до Конвенції згодом дещо удосконалив правовий статус органу співробітництва.

Іншим не менш важливим європейським правовим актом є Європейська хартія місцевого самоврядування, яка закріпила право територіальних общин або влад на міжнародне співробітництво.

Протокол № 2 до Конвенції визначив міжнародно-правові рамки міжтериторіального співробітництва. У протоколі визначено поняття «міжтериторіальне співробітництво» – це другий вид міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади.

У Протоколі № 2 пояснюється, що у Конвенції та Додатковому протоколі вираз «транскордонне співробітництво» читається як «міжтериторіальне співробітництво». Тобто, використовуючи Протокол 2, статті Конвенції і Додаткового протоколу можуть бути застосовані не тільки до транскордонного, а й до міжтериторіального співробітництва.

У розробленому Радою Європи Протоколі № 3 до Конвенції отримав свій відбиток такий інструмент регіонального співробітництва, як об'єднання єврорегіонального співробітництва.

Протокол № 3 до Конвенції містить норми, котрі удосконалюють правовий статус, процедуру створення і правила функціонування органу співробітництва – об'єднання єврорегіонального співробітництва.

Отже, вищенаведені документи є основоположними міжнародно-правовими актами в галузі регулювання міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади, хоча сфера їх дії обмежена рамками конкретної міжнародної організації – Ради Європи (при цьому всі п'ять документів є автономними, тобто приєднання до них виступає як окрема процедура).

Також хочеться звернути увагу на те, що перше об'єднання для підтримки співробітництва через кордон було створено в 1958 р., а перший документ, який врегулював діяльність подібних структур, був розроблений Радою Європи у 1998 р. – це Додатковий протокол до Конвенції, згодом у 2009 р. прийнятий Протокол № 3 до Конвенції дещо удосконалив правовий статус цих структур. У 2006 р. в ЄС був прийнятий Регламент 1082/2006 Європейського Парламенту і Ради (ЄС) Про європейські об'єднання територіального співробітництва, який регулює діяльність таких структур у межах ЄС.

Відповідно, місцеві органи публічної влади можуть обирати для співробітництва одну з двох форм, яка є більш придатною для них. Це стосується переважно місцевих органів публічної влади держав-членів ЄС, адже вони є одночасно учасниками Ради Європи.

На місцеві органи публічної влади третіх країн поширюються положення Конвенції та Додаткових протоколів до неї.

### Література

1. Іванов Д. В. Проблеми розвитку єврорегіонів в Україні. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2012\\_208\\_196\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2012_208_196_10).
2. Explanatory Report to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ca433>.
3. Opinion 96 (1979) Draft European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities. URL: <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVveG1sL1hSZWYvWDJlLURXLWV-4dHlUeYXNwP2ZpbGVpZD0xMzgzNSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWVudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZG9vWFJlZi1XRClBVC1YUWwYUERGlnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTEZODM1>.
4. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами

ми або владами. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106).

5. Opinion 96 (1979) Draft European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities. URL: <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbnVveG1sL1hSZWYvWDJLURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0xMzgzNSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTEzODM1>.

6. Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ca437>.

7. Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cb5ed>.

8. Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cb5ed>.

9. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_099](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_099).

10. Explanatory Report to Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce40>.

11. Европейский суд по правам человека. URL: <http://european-court.ru/slovarik/mutatis-mutandis/>.

12. Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_520](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_520).

13. REGULATION (EC) No 1082/2006 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN>.

14. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС). URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_947](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947).

## Анотація

**Фетко Ю. І. Генеза правової регламентації міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади.** – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню генези правової регламентації міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади. Розглянуто особливості міжнародно-правового регулювання співробітництва місцевих органів публічної влади, зокрема транскордонного та міжтериторіального співробітництва у різний історичний період.

**Ключові слова:** Рада Європи, Європейський Союз, місцеві органи публічної влади, транскордонне співробітництво, міжтериторіальне співробітництво, територіальні общини або влади, єврорегіон, європейське об'єднання територіального співробітництва, об'єднання єврорегіонального співробітництва.

## Аннотация

**Фетко Ю. И. Генезис правовой регламентации международного сотрудничества местных органов публичной власти.** – Статья.

Статья посвящена исследованию генезиса правовой регламентации международного сотрудничества местных органов публичной власти. Рассмотрены особенности международно-правового регулирования сотрудничества местных органов публичной власти, в частности трансграничного и межтерриториального сотрудничества в разный исторический период.

**Ключевые слова:** Совет Европы, Европейский Союз, местные органы публичной власти, трансграничное сотрудничество, межтерриториальное сотрудничество, территориальные сообщества и власти, еврорегион, европейские объединения территориального сотрудничества, объединения еврорегионального сотрудничества.

## Summary

**Fetko Yu. I. Genesis of legal regulation of international cooperation of local authorities of public power.** – Article.

The article is devoted to the study of the genesis of legal regulation of international cooperation of local authorities of public power. Features of international legal regulation of cooperation of local authorities of public power, in particular transfrontier cooperation and interterritorial cooperation in different historical period, are considered.

**Key words:** Council of Europe, European Union, local authorities of public power, transfrontier cooperation, interterritorial cooperation, territorial communities or authorities, Euroregion, European grouping of territorial cooperation, Euroregional Co-operation Groupings.