

УДК 352/354-1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.38>**В. Г. Ковальов**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
завідувач кафедри публічного управління та митного адміністрування  
Університету митної справи та фінансів

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

*В статті з'ясовуються місце і роль процесів децентралізації в становленні інституту транскордонного співробітництва прикордонних територій, виходячи із принципу субсидіарності. Встановлено, що розвиток такого співробітництва буде основою для їх економічного, інфраструктурного та соціального розвитку з одного боку, з іншого ж посилює залежність від загальносвітових глобалізаційних процесів, і, як наслідок, можливе посилення негативних факторів від раптового закриття кордонів внаслідок техногенних, природних та соціальних катаклізмів тощо.*

*Розглянуто різні аспекти транскордонного співробітництва. Встановлено, що на рівні взаємодії громад та окремих громадян спостерігається найбільш гнучка та ефективна співпраця, проте вона найбільш вразлива для криз і зміни правил гри. Як це не парадоксально, в умовах децентралізації велика роль відводиться саме підтримці з боку держави.*

*Саме держава може створювати можливості для розвитку регіону, за допомогою механізмів надання особливого статусу територіям, а отже і встановлення окремих режимів оподаткування для діяльності на цих територіях, підтримці інфраструктурних проектів, наданні державних гарантій під позики для проведення спільної діяльності в межах транскордонних об'єднань тощо. Ефективним залишається державний контроль за використанням коштів наданих міжнародними партнерами в рамках спільних проектів. Такий підхід відповідає концепції транскордонного регіоналізму в умовах застосування модифікованої моделі поліполярності.*

*Проаналізовано нормативно-правову базу розвитку транскордонного співробітництва України, що складається з ратифікованих документів, прийнятих Радою Європи та законодавчих актів національного законодавства, в яких основними суб'єктами такого співробітництва визначені міжнародні неурядові організації, місцева влада й органи місцевого самоврядування інших (зарубіжних) держав. До недоліків та прогалин національного законодавства, що здійснює регулювання транскордонного співробітництва в умовах децентралізації владних повноважень, віднесено відсутність можливості впливати на прикордонну торгівлю, що позбавляє місцеві і державний бюджет надходжень, зарегульованість участі в транскордонних інфраструктурних проектах, пасивність органів місцевого самоврядування, велика залежність від ініціативи та матеріальної спроможності закордонних партнерів.*

**Ключові слова:** децентралізація владних повноважень, транскордонне співробітництво, органи місцевого самоврядування, регіональна влада, соціальний розвиток територій, міжнародна співпраця.

**Постановка проблеми.** Враховуючи досвід розвитку соціальних, економічних процесів в Україні, а також вплив загальносвітових тенденцій на розвиток українського суспільства, наявність можливості порівняти стандарти життя в Європі та Україні, питання дослідження можливостей децентралізації та транскордонного

співробітництва стає дедалі актуальним. Досвід співпраці європейських країн, коли основна взаємодія здійснюється на регіональному рівні, або на рівні громад, об'єднань громад але за правилами узгодженими з центральними органами державної влади, дають підстави стверджувати, що децентралізація процесів транскордонного співробітництва може слугувати поштовхом прикордонним територіям для

інфраструктурного, економічного та соціального розвитку та зменшення дисбалансу розвитку регіонів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремим питанням транскордонного співробітництва присвячені роботи таких науковців як: Є. Алаєв, І. Брикова, З. Варналій, Ф. Ващук, В. Гоблик, І. Журба, В. Керецман, Л. Лендъел, В. Малиновський, С. Максименко, Г. Мелегачич Ю. Наврузов, І. Студенников, Н. Сілічева, І. Сторолянська, В. Шамраєва та інші. Вивчення різних аспектів реформи децентралізації та збільшення повноважень органів місцевого самоврядування відобразилось у наукових роботах Д. Василика, В. Воротіна, М. Долішнього, Т. Голікової, С. Максименко, В. Кампа, І. Коліушка, В. Кравченка, Н. Н. Мікули, А. Мельника, В. Новікова, Н. Нижник, В. Самойленко, Д. Стеченко, О. Топчієва та інших. Однак, недостатньо вивченими на сьогодні залишаються питання децентралізації процесів транскордонного співробітництва.

**Мета статті** – дослідити організаційно-правові засади децентралізації процесів транскордонного співробітництва.

**Виклад основного матеріалу.** Транскордонне співробітництво як складне соціальне явище має свою історію зародження та розвитку, пройшло різні етапи становлення. Для різних країн та часових проміжків несло різне смислове значення поки не набуло сучасного виду. Як явище виникло в Європі після війни, особливого поширення набуло на землях Німеччини. В Україні довгий час використовувався термін прикордонне співробітництво, що вже вказувало на кодони як межі, що роз'єднують. Довгий час воно зводилось до укладання двосторонніх угод із сусідами, без проведення будь-якої оцінки та визначення перспективних планів розвитку, проте поступово трансформувалось в політику добросусідства та транскордонної співпраці.

Ідеологія запровадження транскордонного співробітництва в його європейській інтерпретації передбачає використання принципів субсидіарності та децентралізації владних повноважень. Основною відмінністю розуміння необхідності запровадження процесів транскордон-

ного співробітництва, є те, що в Європі акцент робиться на задоволення інтересів і потреб громадян та громад, в Україні ж це є продовженням зовнішньої політики держави.

Нормативно-правову базу імплементації процедур та стандартів транскордонного співробітництва до правового простору України складають документи, прийняті Радою Європи – «Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» (Мадрид, 21 травня 1980 р.) [1] та «Європейська хартія місцевого самоврядування» (Страсбург, 15 листопада 1985 р.) [2]. У Конвенції визначено що, транскордонним співробітництвом є «... будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або територіальною владою, що знаходяться під юрисдикцією двох або кількох договірних сторін, а також на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей» [1]. Аналізуючи «Методичні рекомендації щодо транскордонного співробітництва місцевих і регіональних влад в Європі», [5] виданих Радою Європи, основоположним принципом транскордонного співробітництва є створення зв'язків та договірних відносин у прикордонних зонах з метою пошуку спільних рішень ідентичних проблем. Відповідно до перерахованих нормативно-правових актів необхідно впроваджувати стандарти розробки засад транскордонного співробітництва та удосконалювати правові механізми взаємодії між органами самоврядування.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 15 «Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування» встановлено право органів місцевого самоврядування об'єднуватись в асоціації всередині країни і входити, в індивідуальному порядку або в рамках відповідної національної асоціації, в міжнародні асоціації й інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування [3]. Дані положення є логічним продовженням норм, що містяться в більш деталізованому вигляді, у ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування.

З них випливає, що право на міжнародне співробітництво має бути неодмінно визнано державою як основне і надано органам місцевого самоврядування через закріплення в національному законодавстві. Серед стратегічних цілей такого співробітництва визначається реалізація своїх повноважень і вирішення завдань, що становлять загальний інтерес, а також захист і просування загальних інтересів органів місцевого самоврядування. Називаються основні суб'єкти такого співробітництва – міжнародні неурядові організації, місцева влада й органи місцевого самоврядування інших (зарубіжних) держав [2].

У законодавчому середовищі України серед повноважень виконавчих органів місцевих рад та місцевих державних адміністрацій є організація та контроль прикордонної та прибережної торгівлі (ст. 35 Закону «Про місцеве самоврядування» та п. 5 ст. 17, п.6 ст. 26 Закону «Про місцеві державні адміністрації») [3; 4]. Але не визначено, що розуміється під прикордонною торгівлею, у якому порядку встановлюється режим такої торгівлі та якою є її специфіка в умовах транскордонного співробітництва. Окрім того, за Законом «Про зовнішньоекономічну діяльність», Україна може укласти з сусідніми державами дво- або багатосторонні угоди про спеціальні правові режими прикордонної/прибережної торгівлі і передбачати взаємні пільгові умови для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Проте практичного застосування такі статті законів майже не мали і їх використання у майбутньому, швидше всього, залежатиме від фахової підготовки місцевих керівників.

Традиції радянської школи державного управління призвели до надмірної централізації процесів транскордонної співпраці. Відбувається автоматичне закріплення за центральними органами державної влади всіх питань пов'язаних з політикою направленою зовні. Така позиція виправдана коли держава знаходиться в умовах війни, або жорстокої конфронтації. На сьогодні стан на північно-східному кордоні можливо характеризувати як стабільно-напружений аж до втрати суверенітету над територіями та анексії. Всі дії влади направлені на відновлення кордонів. Від-

бувається жорстка концентрація влади, централізуються дії органів влади, включаючи місцеве самоврядування. В цих умовах всі владні повноваження та ресурси мають спрямовуватись на забезпечення національної безпеки взагалі та можливості існування України як держави. Загальнодержавні потреби виходять на перший план, що наступає на свободу особистості в пересуванні, веденні бізнесу, реалізації культурних потреб тощо.

Реагуючи на агресію, Україні довелося заморозити багато міжнародних проектів. Традиційні та багаторічні приклади промислової та соціальної кооперації довелося закрити та реорганізувати. Це не могло не зачепити митну інфраструктуру. Місцеві пункти пропуску були закриті. Введені обмежувальні заходи щодо можливості перерити кордону громадянами країни агресора. Скасоване пряме авіаційне сполучення, введено обмеження на транзит тощо. Відбулось порушення основного принципу міжнародних відносин – усі державні кордони, як і територія, є неподільними і держава має повний контроль над делімітованою територією, тобто порушено визнання територіальної цілісності усіх держав у визначених кордонах.

Принцип непорушності і недоторканості державних кордонів був сформульований та отримав нормативно-правове закріплення у Декларації про принцип міжнародного права (1970 р.) та набув подальшої правової визначеності в Заключному акті Гельсінської наради з безпеки та співробітництва в Європі (1975 р.). Зміст принципу непорушності та недоторканості кордонів базується на трьох важливих елементах:

- визнання існуючих кордонів;
- відмова від територіальних домагань;
- відмова від зміни кордонів.

Отже, Росією було порушено принцип територіальної недоторканості, затверджений у 1945 році разом з прийняттям Статуту ООН. Про порушення цього базового принципу знають, намагаються з порушенням його боротися або агресивно замовчувати.

Наступним важливим принципом є умова, що використання державою своєї території не повинно призводити до погір-

шення природного стану всієї території іншої держави або окремої її частин. Принцип стає потужною зброєю щодо амбітних планів держав на розвиток власної інфраструктури. Ми пам'ятаємо застосування обмежень, що впливають з цього принципу, на розвиток судноплавних каналів в гирлі Дунаю. Проте, вони чомусь не працюють в межах природоохоронної зони Шацьких озер зі сторони Білорусії, або будівництв Росією мостів та насипів. Також були порушені принципи:

- невтручання у внутрішні справи, зафіксовані у Статуті ООН, Декларації ООН про неприпустимість втручання у внутрішні справи держав, про охорону їх незалежності та суверенітету (1965 р.);

- загальної поваги прав людини, відповідно до Статуту ООН і конкретизований у Загальній декларації прав людини 1948 р., і двох пактах, прийнятих у 1966 р: Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права.

На західному напрямку, відбуваються інші процеси – кордон із суміжними країнами став загальним кордоном Європи. Можна виокремити протилежні тенденції, що мають свої економічні та соціальні підстави:

- Розмивання, стирання кордонів. Європа без кордонів, як мета європейського проекту. Відповідно до ідеалів ЄС, лінії демаркації території залишають виключно в політичній площині, їх вплив зменшується враховуючи вплив нових політичних, економічних, соціальних, технологічних та інформаційних тенденцій [6, с.13].

Проте, базовим залишається визнання цих кордонів і розуміння, що задля вільного переміщення в середині необхідно більш тісна співпраця та кооперація на зовнішніх кордонах.

- Побудова кордонів, що відтворюють постійно триваючий державотворчий процес. На передній план виходять національні інтереси. Міжнародні відносини характеризуються учасниками процесу, тобто суверенними державами, а міжнародні організації конгреси тощо виступають у якості похідних, що впливають на процес але не визначають його.

Погодимось з думкою Є. Хеллдорффа, що політика ЄС рухається між двома конфліктуючими напрямками: з одного боку інтеграція, що заснована на демократії, верховенстві права та поваги до прав людини, а з іншого боку – безпека і захист кордонів, що дозволяє вільно пересуватися європейцям. [7].

Україна вимушена знову виступати буфером між двома системами, що призводить до необхідності, або прийняти правила однієї з систем, або власними силами побудувати альтернативну систему. На жаль, власних сил та ресурсів недостатньо. Європа зацікавлена в буфері стабільності навколо неї. Російська федерація зацікавлена у контролі та прогнозованості процесів всередині України. Українське суспільство потребує змін та хоче кращої долі.

Прикордонні райони виявились на роздоріжжі. З одного боку, додаткові матеріальні і моральні витрати на захист національних інтересів. З іншого, можливість особистісних преференцій за лояльне ставлення до розмивання суверенітету України, повзучої окупації тощо. Або створення міцних транскордонних зв'язків.

Здавалась би, що в таких жорстких умовах вплив на процеси транскордонного співробітництва регіональних органів влади має мінімізуватись, та виступати лише в якості концентратора ресурсів та контролю за органами місцевої влади, проте, на нашу думку, саме зараз від дій регіональної влади залежить розвиток всієї системи транскордонного співробітництва. Унікальність обласних державних адміністрацій полягає в тому, що вони мають можливість використовувати як матеріальні ресурси так і людські. Кадрове забезпечення транскордонного співробітництва стає основною проблемою. Органи місцевого самоврядування в цьому плані можуть сподіватись лише на ентузіастів, або амбітних політиків початківців, що хочуть щось довести та змінити. Аналіз виконання Державної програми транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки показав низьку ефективність обраної моделі роботи. За цією моделлю органи місцевого самоврядування, їх асоціації не залучаються до обговорення ета-

пів та першочергових проектів програми, а спираються виключно на застарілу і, в деяких випадках кон'юнктуру інформацію державних адміністрацій, щодо реалізації першочергових для регіону проектів у напрямку поліпшення транскордонного співробітництва. Наприклад в 2019 році в рамках цієї програми було виділено 10 млн грн (програмою передбачалось надання 300 млн грн), як бачимо з пояснювальної записки замовниками виступають облдержадміністрації. [8]. Місцеві державні адміністрації відповідають за розвиток міжнародного співробітництва в галузі економіки, захисту прав людини, екологічної безпеки, охорони здоров'я, освіти і науки, культури, туризму тощо. Обласні та районні державні адміністрації можуть укладати договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах своєї компетенції [4].

В Україні все гостріше стоїть питання еміграції найбільш активної та кваліфікованої частини населення. Для боротьби з цим потрібно створювати умови, що задовольняють соціальні, освітні, економічні потреби населення в серединні країни. Розвиток інфраструктури, включаючи митну, є одним з механізмів, що дозволить зробити переміщення більш зручним, дасть робочі місця як в транспортній так і суміжних галузях, дозволить більш повно використовувати туристичний, транзитний, освітній потенціал України.

Зараз в політикумі проходять дебати щодо подальшого розвитку «малого прикордонного руху», адже з отриманням безвізу він стає неактуальним, проте функціонування даного інституту, разом з мережою місцевих пунктів пропуску, дозволяє суттєво розвантажити міжнародні транспортні коридори. Взагалі, в малому прикордонному русі давно на перший план вийшло отримання зиску від «дозволеної» або «легалізованої» товарної контрабанди. Це питання могла б вирішити політика, що передбачає розвиток прикордонної та прибережної торгівлі.

Держава, що стикнулася з потужним спротивом населення, побачивши реальні приклади самоорганізації населення та потужний волонтерський рух, і досі не довіряє населенню. Програми держав-

но-приватного партнерства не реалізуються, навіть більше, відсутнє стратегічне бачення можливості такого партнерства. Всі спроби започаткувати такий рух грукнуть в корупції та бажанні монополій залишити все як є та не змінювати правила договірних відносин з владою. Доцільність реалізації державно-приватного партнерства впливає з необхідності підвищення якості соціальних послуг, що мають бути гарантовані державою. Це, в свою чергу, викликає необхідність модернізації об'єктів комунальної власності, інвентаризацію об'єктів що належать органам центральної влади тощо. Подібна практика є поширеною в країнах Євросоюзу, особливо, що стосується дорожньо-транспортної інфраструктури, якщо вони пов'язують території декількох муніципалітетів, регіонів тощо.

Отримуємо ситуацію, коли суміжному бізнесу не цікаво, в першу чергу економічно співпрацювати з Україною. Процвітає тіньове співробітництво на рівні кримінальних угруповань та корумпованих чиновників. Європейські транскордонні ініціативи направлені, як правило, на отримання дешевих ресурсів, особливо деревини. Проте, разом з формуванням більш заможного та потужного середнього класу на суміжних територіях відбувається і переоцінка цінностей. Розуміння неможливості самоізоляції, глобалізації світу, актуалізація безпекових питань, бажання подорожувати та досліджувати власну історію, або дізнаватись щось нове, але не далеко від дому та в комфортних та безпечних умовах призводить до необхідності впорядкування найближчого життєвого простору. Мабуть найбільш показовий приклад такого руху – це проща хасидів до Умані та проблеми, що виникають як у місцевої влади так і у подорожуючих. Створення велосипедних та пішохідних маршрутів територією декількох країн давно не виглядає утопією. Проте, якщо одна з цих країн Україна то вважайте що у Вас нічого не вийде і краще навіть не витрачати свій час.

Проведення різноманітних місцевих фестивалів-ярмарок, нажаль також не можливо, простіше виїхати до іншої країни прийняти участь в мистецькому або фольклорному заході, аніж провести його

в Україні. Складно все від отримання дозволу на тимчасове ввезення обладнання для забезпечення заходу, якщо він переміщується не з комерційною метою, до визначення і пропуску гостей заходу. Державі потрібно навчитися довіряти людям, а в населення виховувати культуру, що платити податки необхідно, а порушення призводить до неминучого покарання. Необхідно підтримувати ініціативу до наведення порядку з низу. Пропагандувати переваги та можливості, що можуть надати легальні шляхи транскордонного співробітництва.

**Висновки і пропозиції.** Виходячи з вищенаведеного, транскордонне співробітництво з країнами Європейського Союзу повинно бути спрямоване на підвищення життєвих стандартів в Україні, тобто до зменшення диспропорцій у соціально-економічних показниках між Україною та суміжними країнами, розвитку економіки прикордонних територій, створення спільних рекреаційних зон тощо. Досягти цього можливо за виконання принципів децентралізації владних повноважень, коли за центральними органами державної влади залишаються функції розробки концептуальних напрямів взаємодії та правил гри. Органи місцевого самоврядування, що представляють громаду, або об'єднання громад відповідно до власних потреб, але з допомогою державних гарантій, безпосередньо здійснюють взаємодію із зацікавленими громадами суміжної сторони.

Не дивлячись на те, що існують основні законодавчі норми для здійснення транскордонного співробітництва, нормативного закріплення вимагає ряд питань

стосовно повноважень органів місцевого самоврядування, розділення сфери відповідальності між різними рівнями публічної влади та налагодження їх тісної співпраці в цьому напрямку.

### Список використаної літератури:

1. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, 21 травня 1980 року. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
3. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
4. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
5. Handbook on transfrontier cooperation for local and regional authorities in Europe. 2-е изд. Страсбург, 1995. 147 с.
6. Newman D. On Borders and Power: a Theoretical Framework. / D. Newman // Journal of Borderland Studies. — 2003. — Vol. 18, No. 1. — P. 13—25., с.13
7. Helldorff J. Von. The EU Migration Dilemma. Heinrich Boll Stiftung [Електронний ресурс] / J. Von Helldorff // Режим доступу: [https://eu.boell.org/en/2015/09/03/eu"migration"dilemma](https://eu.boell.org/en/2015/09/03/eu)
8. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-rozpodil-obsyagu-subvenciyi-z-derzhbyudzhetu-miscevim-byudzhetam-na-realizaciyu-proektiv-transkordonnogo-spivrobitnictva-u-2019-rosi>

---

### **Kovalyov V. Decentralization and cross-border cooperation: organizational and legal basis**

*The article clarifies the place and role of decentralization processes in the formation of the institution of cross-border cooperation of border areas based on the principle of subsidiarity. It is established that the development of such cooperation will be the basis for their economic, infrastructural and social development on the one hand, on the other hand it will increase dependence on globalization, and, as a consequence, may increase the negative factors of sudden closure of borders as a result of man-made, natural and social cataclysms, etc.*

*Various aspects of cross-border cooperation are considered. It is established that there is the most flexible and effective cooperation at the level of interaction between communities and individual citizens, but it is most vulnerable to crises and changes in the rules of the game. Paradoxically, in the conditions of decentralization a big role is given to the support from the state.*

---

*It is the state that can create opportunities for the development of the region, through mechanisms for granting special status to the territories, and hence the establishment of separate tax regimes for activities in these territories, support for infrastructure projects, state guarantees for loans conducting joint activities within cross-border associations, etc. State control over the use of funds provided by international partners in the framework of joint projects remains effective. This approach corresponds to the concept of cross-border regionalism in terms of using a modified model of polypolarity.*

*Analysed the legal framework for the development of cross-border cooperation of Ukraine, consisted of ratified documents adopted by the Council of Europe and legislation of national legislation, in which the main subjects of such cooperation are international non-governmental organizations, local authorities and local governments of other (foreign) states. The shortcomings and gaps in the national legislation governing cross-border cooperation in the context of decentralization of power include the lack of opportunity to influence cross-border trade, which deprives local and state budget revenues, the regularity of participation in cross-border infrastructure projects, passivity of local governments, high dependence on the initiative and financial capacity of foreign partners.*

**Key words:** *decentralization, cross-border cooperation, local self-government bodies, regional authorities, social development of territories, international cooperation.*