

---

**В. І. Бенедик**, молодший науковий співробітник  
НДІ державного будівництва та місцевого  
самоврядування АПрН України

## **Правові засади прикордонного співробітництва**

---

Актуальність проблеми правового забезпечення та розвитку прикордонного співробітництва полягає в тому, що воно не лише сприяє посиленню та поглибленню добросусідських відносин між державами, а й є своєрідним інструментом для розробки і узгодження нормативно-правових актів і організаційних форм співробітництва на місцевому рівні відповідно до міжнародних стандартів.

У розвитку транскордонного співробітництва між Україною і суміжними територіями іноземних держав протягом останнього часу спостерігається прогрес, значно зросла роль прикордонних регіонів у міжнародних відносинах. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади<sup>1</sup> стимулювала розвиток транскордонних відносин на рівні місцевих органів управління в Європі. Вона створила правову основу використання транскор-

---

<sup>1</sup> Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 9. – С. 200. – Ст. 585.

донного співробітництва в інтересах суміжних територій сусідніх країн<sup>1</sup>.

На нашу думку, підтримка транскордонного співробітництва є інструментом соціально-економічного розвитку регіонів і пом'якшення територіальних диспропорцій, а також сприяє вирішенню актуальних екологічних, науково-технічних і транспортно-комунікаційних проблем, обумовлених наявністю державного кордону. Державний кордон має двоїсту природу і відповідно до неї подвійну функцію: захисту держави та ефективного забезпечення міждержавного співробітництва. У рамках сучасних євроінтеграційних процесів та концепції ліквідації бар'єрної функції кордонів бажано зберегти баланс між цими двома функціями.

Специфіка прикордонного співробітництва полягає у тому, що прикордонні території, у більшості випадків, віддалені від національного ринку, але наближені до ринків сусідніх країн. Крім того, особливим є геополітичне положення України — вона територіально розташована в центрі Європи і межує з багатьма країнами, зокрема Російською Федерацією, Угорщиною, Словаччиною, Польщею, Румунією, Білоруссю і Молдовою. На нашу думку, ситуація ускладнюється недостатньою розвиненістю прикордонної інфраструктури на «новоутворених» кордонах з країнами — колишніми республіками Союзу РСР.

Проблеми правового забезпечення прикордонного співробітництва є багатограними і залишаються не до кінця вирішеними в адміністративно-правовій, економічній та господарсько-правовій доктринах. Незважаючи на достатню кількість присвячених цим питанням праць вітчизняних і зарубіжних науковців, фахівців у галузі державного управління, економіки і права, багато питань є дискусійними. Серед науковців, які тією чи іншою мірою порушували ці проблеми, можна назвати А. П. Голікова, І. В. Жилінкову, О. В. Задорожного, І. С. Іванова, А. М. Кирюхіна, В. А. Колосова, М. А. Лендела, Н. П. Луцишина, Дж. Скотта, І. В. Студеннікова, Дж. Уйжена, Р. Ратті, П. О. Чорномаза та О. В. Яковчука.

<sup>1</sup> Регіональна програма розвитку прикордонного співробітництва у Харківській області до 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kharkivoda.gov.ua/show.php?page=12760/>. – Заголовок з екрана.

Конституційною основою цілей та принципів прикордонного співробітництва є ст. 18 Конституції України, в якій проголошується, що «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права»<sup>1</sup>.

Напрямки реалізації державної політики стосовно прикордонного співробітництва були окреслені в Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках євро регіонів та перспективи транскордонного співробітництва»<sup>2</sup>, в якій зазначається, що «розвиток сучасного транскордонного співробітництва регіонів України у формі прикордонного співробітництва і міжрегіонального партнерства з структурами держав-членів ЄС, Російської Федерації, Білорусі, Республіки Молдова та інших країн, зокрема у рамках євро регіонів, за умов відповідної державної підтримки є дієвим інструментом європейської інтеграції та регіонального розвитку і, таким чином, відповідає життєво важливим інтересам України»<sup>3</sup>. Така ж тенденція прослідковується в Указі Президента України «Про заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва»<sup>4</sup>.

Загалом основні правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва визначені Законом України «Про транскордонне співробітництво»<sup>5</sup>, в якому транскордонне співробітництво визначене як спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних,

<sup>1</sup> Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>2</sup> Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках євро регіонів та перспективи транскордонного співробітництва»: постанова Верхов. Ради України // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 45. – Ст. 523.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Про заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва: Указ Президента України // Офіц. вісн. Президента України. – 2007. – № 38. – С. 77. – Ст. 1054.

<sup>5</sup> Про транскордонне співробітництво: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 499.

екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством.

Зазначимо, що легальне визначення транскордонного співробітництва не завжди збігається з науковою думкою. Крім того, поняття «транскордонне співробітництво» та «прикордонне співробітництво» фактично не розділяються, хоча в західній науковій доктрині між цими двома поняттями проводять чітку межу. Так, на думку І. В. Студеннікова, який посилається на західних науковців, зокрема Р. Ратті, межу між вказаним поняттями можна провести, спираючись на поділ понять «транскордонний» та «прикордонний регіон». Де «прикордонний регіон» — це адміністративно-територіальна одиниця, що знаходиться на наступному після державного рівні та розташована безпосередньо вздовж державного кордону. А під «транскордонним регіоном» розуміється певна територія, яка характеризується наявністю схожих природно-географічних умов і охоплює прикордонні регіони двох або більше держав, що мають спільні кордони<sup>1</sup>.

На нашу думку, велика кількість визначень прикордонного співробітництва, що дають науковці, свідчить скоріше не про наявність наукового діалогу, а про відсутність єдиного узгодженого понятійного апарату, на який можна було б опиратися.

Здійснення транскордонного співробітництва може відбуватися в таких формах: 1) у межах створеного єврорегіону; 2) шляхом укладення угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах; 3) шляхом встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва<sup>2</sup>. Цей перелік є відкритим, оскільки Законом передбачена можливість для суб'єктів транскордонного співробітництва обирати інші форми транскордонного співробітництва відповідно до законодавства.

---

<sup>1</sup> Студенніков, І. В. Транскордонне співробітництво та його місце в регіональному розвитку / І. В. Студенніков // Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України. — К. : Логос, 2000. — С. 138–170.

<sup>2</sup> Про транскордонне співробітництво : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 45. — Ст. 499.

Згідно з Рекомендацією парламентських слухань на тему: «Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва», пріоритетною формою транскордонного співробітництва є єврорегіони. Єврорегіон — це організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво<sup>1</sup>.

Співробітництво в рамках єврорегіонів відкриває додаткові можливості для впровадження інфраструктурних проектів на державному кордоні, у сфері транспорту, туризму та охорони довкілля, сприяє впровадженню інноваційної моделі розвитку регіонів, посиленню економічних зв'язків та бізнес-активності, наукового, освітнього, культурного обміну та міжлюдських контактів, а також виконання економічних та соціальних проектів.

Для збільшення ефективності транскордонного співробітництва місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування слід надати більшу самостійність у вирішенні спільних з адміністративно-територіальними одиницями сусідніх держав проблем транскордонного розвитку, зокрема у частині формування місцевих бюджетів та їх використання. Це питання тісно пов'язане з проведенням адміністративно-територіальної реформи в Україні відповідно до принципів і засад, прийнятих у Європейському Союзі<sup>2</sup>.

Однак основне навантаження з правового забезпечення прикордонного співробітництва лежить на низці міжнародних угод, договорів та протоколів, положення яких, на жаль, досить повільно впроваджуються в національне законодавство. До таких договорів належать Рішення про Концепцію міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав-учасниць СНД<sup>3</sup>, Угода

<sup>1</sup> Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва»: постанова Верховної Ради України // Відом. Верхов. Ради України. — 2007. — № 45. — Ст. 523.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Решение о Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств (Астана, 15 сентября 2004 года) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997\\_826/](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_826/). — Загол. с экрана.

про Раду з міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав-учасниць СНД<sup>1</sup>, Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Прикордонною службою Республіки Молдова про співробітництво оперативних органів<sup>2</sup>, Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Бюро Прикордонної поліції та поліції у справах іноземців Президії Поліцейського корпусу Словацької Республіки про напрями взаємодії оперативних органів<sup>3</sup> та інші.

Щоправда за наявності великої кількості національних та міжнародних актів з регулювання транскордонного співробітництва система правового забезпечення прикордонного співробітництва є недосконалою і потребує різнобічного та глибокого удосконалення. Особливо це стосується транзитної та митної процедур, торгівлі товарами. Стосовно цих напрямків удосконалення Указом Президента України «Про заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва» передбачена адаптація національного законодавства до положень Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, а також порушено питання про можливість приєднання до Конвенції про спільну транзитну процедуру та до Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами.

Таким чином, на фоні інтенсивних євроінтеграційних процесів, відсутності чіткої інтеграційної моделі транскордонне співробітництво є суттєвим напрямком державної політики. Висока ділова активність у прикордонних районах сприятиме політиці децентралізації та підвищенню конкурентоспроможності.

<sup>1</sup> Решение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств-участников Содружества Независимых Государств (Минск 28 ноября 2006 года) [Електронний ресурс] // Сторінка «Законодавство» сайту Верховної Ради України. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997\\_f12/](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_f12/). – Загол. з екрана.

<sup>2</sup> Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Прикордонною службою Республіки Молдова про співробітництво оперативних органів // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 27. – С. 236. – Ст. 1606.

<sup>3</sup> Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Бюро Прикордонної поліції та поліції у справах іноземців Президії Поліцейського корпусу Словацької Республіки про напрями взаємодії оперативних органів // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 50. – С. 196. – Ст. 3168.

Однією з головних причин, яка гальмує розвиток прикордонного співробітництва за участю України, є недосконалість законодавства, його фрагментарність. Для кращого правового забезпечення та успішної реалізації прикордонного співробітництва доцільним є доопрацювання національного законодавства, зокрема Закону України «Про транскордонне співробітництво», формування чіткого понятійного апарату, укладення ряду нових міжнародних угод та договорів.

Доцільним здається поживавлення транскордонного співробітництва та його правового забезпечення у таких напрямках: відносно урегулювання правового статусу фізичних та юридичних осіб, які перетинають кордон і здійснюють діяльність у межах прикордонних територій; відносно вдосконалення процедури та системи пунктів перетину кордонів; відносно контролю міграційних потоків, запобігання нелегальній міграції та протидії контрабанді.