

**КОМПЕТЕНЦІЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ
У СФЕРІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА****COMPETENCE OF LOCAL STATE ADMINISTRATIONS
IN THE SPHERE OF CROSS-BORDER COOPERATION****Фетько Ю.І., асистент кафедри міжнародного права
юридичного факультету***Ужгородський національний університет*

Закріплення за місцевими державними адміністраціями компетенції у сфері транскордонного співробітництва є одним із способів державного регулювання їх дій, організації і впорядкування їх діяльності яка дозволяє визначити як та у котрій мірі вони можуть виконувати свою роль у відповідній сфері. У даній статті проаналізовано та простежено еволюцію закріплення на законодавчому рівні компетенції місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва. Поява та нормативне закріплення компетенції місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва пов'язана із положеннями Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями та Додаткових протоколів до неї.

Компетенція місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва визначена нормами Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про транскордонне співробітництво». Заходи транскордонного співробітництва місцеві державні адміністрації можуть здійснювати при реалізації повноважень передбачених пунктами статті 26 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Також, заходи транскордонного співробітництва при реалізації повноважень, котрі передбачені пунктами статті 7 Закону України «Про транскордонне співробітництво». Компетенція місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва, складає сукупність предметів відання та повноважень місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб, які встановлені нормами Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про транскордонне співробітництво».

Місцеві державні адміністрації можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво із відповідним органом влади сусідньої держави у таких сферах, як екологічна, економічна, культурна і культурно-освітня, наукова, науково-технічна, соціальна, технологічна, а також у питаннях стосовно надання взаємної допомоги під час надзвичайних ситуацій. Крім того, положення національного законодавства визначають, що місцеві державні адміністрації можуть співпрацювати в інших сферах, тобто перелік цих сфер транскордонного співробітництва не є вичерпним.

Ключові слова: компетенція, місцеві державні адміністрації, міжнародне співробітництво, транскордонне співробітництво, угоди про транскордонне співробітництво.

Consolidating competences of local state administrations in sphere of cross-border cooperation is one of the ways of state regulation of their actions, organization and streamlining of their activities which allows to determine how and to what extent they can perform their role in the relevant sphere. The evolution of the legislative competence of local state administrations in the sphere of cross-border cooperation has been analyzed and traced in this article. Emergence and normative consolidation of the competence of local state administrations in the sphere of cross-border cooperation related with the provisions of the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities and its Additional Protocols.

The competence of local state administrations in the sphere of cross-border cooperation is determined by the norms of the Laws of Ukraine «On Local State Administrations» and «On Cross-Border Cooperation». Local state administrations can implement cross-border cooperation activities during implementation powers provided in paragraphs of Article 26 of the Law of Ukraine «On Local State Administrations». Also, cross-border cooperation activities during implementation powers provided in paragraphs of Article 7 of the Law of Ukraine «On Cross-Border Cooperation». The competence of local state administrations in the sphere of cross-border cooperation, is a set of subject matter and powers of local state administrations and officials of local state administrations, regulated by the provisions of the Laws of Ukraine «On Local State Administrations» and «On Cross-Border Cooperation».

Local state administrations may conclude agreements on cross-border cooperation with the relevant authority of a neighboring state in such sphere, as ecological, economic, cultural, educational, scientific, technical, social, technological, and in issues mutual assistance during emergencies. In addition, provisions of national legislation determine that local state administrations can cooperate in other areas, a list of these areas of cross-border cooperation is not exhaustive.

Key words: competence, local state administrations, international cooperation, cross-border cooperation, agreements on cross-border cooperation.

Постановка проблеми. Міжнародне співробітництво становить невід'ємну складову сучасних відносин між державами незалежно від їхнього політичного, економічного і соціально-культурного устрою і є принциповою засадою підтримки міжнародного миру, безпеки та розвитку. Ідея запровадження міжнародного співробітництва у різних галузях суспільних відносин спонукала до створення міжнародних організацій, таких як Рада Європи, Організація об'єднаних націй, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Організація економічного співробітництва та розвитку, Світова організація торгівлі, а також Європейського Союзу. В установчих договорах та статутах вищенаведених інституцій положення стосовно міжнародного співробітництва є одним із основоположних [1, с. 75].

Наша держава у відповідності до норм і принципів міжнародного права у статті 18 Основного Закону – Конституції закріпила, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів

і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства [2]. Відтак, сьогодні Україна є членом одразу декількох загальносвітових і регіональних – європейських організацій, а також співпрацює в рамках міжнародних договорів, наприклад, з Європейським Союзом, Радою Європи та ін. Нинішня державна політика відзначена євроінтеграційним пріоритетом, реалізація котрого є неможливою поза форматом співробітництва з європейськими міжнародними організаціями, інституціями та державами. Відтак, сьогодні міжнародне співробітництво, зокрема транскордонне та міжтериторіальне співробітництво є одним із ключових напрямів діяльності нашої держави, органів влади центрального, регіонального та місцевого рівнів, установ, організацій та громадських об'єднань [1, с. 77].

Закріплення за місцевими державними адміністраціями компетенції є одним із способів державного регулювання їх дій, організації і впорядкування їх діяльності яка дозволяє визначити як та у котрій мірі вони можуть вико-

нувати свою роль. Важливим є визначити компетенцію місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва так як місцеві державні адміністрації виявляють необхідність у вибудовуванні транскордонного співробітництва в цілях ефективного вирішення питань місцевого значення. Таке співробітництво місцевих державних адміністрацій сприяє соціально-економічному розвитку регіонів, пом'якшенню територіальних диспропорцій, вирішенню екологічних, культурних, наукових, науково-технічних та транспортно-комунікаційних та інших проблем [3, с. 69-70].

Стан опрацювання. Компетенцію місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва досліджували такі вчені як Баймуратов М.О., Вишняков О.К., Волошин Ю.О., Жилінкова І.В., Козлова Л.В., Мікула Н.А., Папаяні С.В., Петренко О.М., Прус І.О., Сидоренко Н.О., Циклаурі О.Б., Чистякова Ю.В., Чмир О.С. та ін. Однак, дискусійним залишається закріплення компетенції місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва у нормативно-правових актах.

Відповідно, **метою** даної статті є визначити компетенцію місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва.

Вклад основного матеріалу. З приєднанням України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та Додаткових протоколів до неї виникло питання стосовно компетенції місцевих державних адміністрацій у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного та міжтериторіального співробітництва, бо Конвенція закріпила міжнародну правосуб'єктність місцевих державних адміністрацій. Відповідно, до статті 2 Конвенції таке співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальної общини або власті, визначеної внутрішнім законодавством [3, с. 134; 4].

Важливі питання, котрі віднесені до відання місцевих державних адміністрацій визначаються у Конституції нашої держави. Відповідно до статті 119 Основного Закону, місцева державна адміністрація на відповідній території забезпечує: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин, а також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. При цьому стаття 118 визначила питання їхньої підзвітності, встановивши, що у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами – органами місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам; у цілому ж ці органи підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [2; 3, с. 145].

У законах та підзаконних нормативно-правових актах, що в тій чи іншій мірі стосуються організації діяльності органів влади, як правило, закріплюється компетенція суб'єктів правовідносин. При цьому норми, що відносяться до компетенції, виділяються в окрему главу або розділ.

Компетенція місцевих державних адміністрацій деталізується та конкретизується у Законі України «Про місцеві державні адміністрації». Відповідний нормативно-правовий акт закріпив компетенцію місцевих державних адміністрацій у відповідності із принципом розподілу

повноважень: окремо законодавчим актом визначено компетенцію місцевих державних адміністрацій та компетенцію голови місцевої державної адміністрації. Означений закон визначив компетенцію місцевої державної адміністрації та компетенцію голови місцевої державної адміністрації у Розділі III. Відповідно, у статті 13 закону врегульовано, що до компетенції місцевих державних адміністрацій віднесено право розглядати та вирішувати ті питання, котрі віднесені Конституцією та законами нашої держави до їх відання.

У відповідності до статті 13 закону до відання місцевих державних адміністрацій належить вирішення ряду наступних питань, а саме: забезпечувати законність, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідної території; бюджету, фінансів і обліку; управління майном, приватизації, сприяти розвитку підприємництва і здійснювати державну регуляторну політику; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту та зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури та спорту, сім'ї, жінок, молоді і дітей; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи і мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці і заробітної плати [133].

Відповідно, цей закон наділяє місцеві державні адміністрації основними галузевими повноваженнями. Відтак, Глава 2 закону визначила основні галузеві повноваження місцевої державної адміністрації. До основних галузевих повноважень місцевої державної адміністрації закон визначив наступні, зокрема, ті, що стосуються сфери соціально-економічного розвитку; галузі бюджету та фінансів; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; зайнятості населення, праці та заробітної плати; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; оборонної роботи; права місцевих державних адміністрацій; здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень, делегованих їм обласними і районними радами [3, с. 145-147; 5].

Компетенція місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва визначена нормами Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Заходи транскордонного співробітництва місцеві державні адміністрації можуть здійснювати при реалізації повноважень передбачених пунктами статті 26 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Вище відзначалось, що статтею 118 Конституції нашої держави визначено, що районні та обласні ради можуть делегувати повноваження відповідній місцевій державній адміністрації, у частині виконання котрих місцеві державні адміністрації є підзвітними та підконтрольними радам [1]. Відповідно зі статтею 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» окремі повноваження районної та обласної ради передаються відповідній місцевій державній адміністрації [6].

В науці існує думка, що це є імперативною нормою, котра зобов'язує районну та обласну раду делегувати вищезазначені повноваження. Із цим твердженням не погоджуємось. Варто відзначити, що делегування повноважень за своєю сутністю є право, а не обов'язок, та і практика діяльності органів місцевого самоврядування свідчить, про те, що є приклади, що районні та обласні ради самостійно здійснюють повноваження, котрі передбачені

статтею 44 вищевказаного закону, без делегування повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям [7, с. 367-368]. Недоліком Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» є нечіткість розмежованих функцій і повноважень органів влади різного рівня стосовно транскордонного співробітництва. Основною проблемою при реалізації норм законів, котрі стосуються делегування повноважень, є те, що до сьогодні не визначено, що є підставою поділу справ, котрі є загальнодержавними, а котрі є місцевими, також розмежування повноважень, котрі є власними, а котрі є делегованими. Врешті, критерієм щодо такого розмежування є воля законодавця [7, с. 367-368].

Безумовно, Закон України «Про транскордонне співробітництво» розширив повноваження та механізм співпраці місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва. Цей нормативно-правий акт у статті 7 визначив наступні повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва.

Місцеві державні адміністрації у межах своїх повноважень та у відповідності до законів нашої держави зобов'язані, а саме:

- 1) укладати угоди про транскордонне співробітництво та забезпечувати їх виконання;
- 2) забезпечувати виконання зобов'язань нашої держави, котрі вона взяла на себе у відповідності до міжнародних договорів, котрі стосуються транскордонного співробітництва;
- 3) брати участь при розробці та реалізації спільних проектів, програм;
- 4) приймати рішення стосовно вступу у відповідні міжнародні асоціації та інші об'єднання;
- 5) вносити пропозиції із запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон;
- 6) вносити за потреби, у відповідному порядку пропозиції, котрі стосуються внесення змін до актів законодавства, котрі стосуються сфери транскордонного співробітництва [8].

Крім того, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва» також розширив повноваження та механізм співпраці місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва. Цей нормативно-правий акт розширив положення Закону України «Про транскордонне співробітництво» у тій частині, що стосується повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва.

Зокрема, статтю 7 закону було доповнено новими частинами, котрими визначено, що місцеві державні адміністрації у межах своїх повноважень та у відповідності до законів нашої держави зобов'язані, а саме:

- 1) дотримуватись зобов'язань нашої держави, котрі вона взяла на себе у відповідності до міжнародних договорів, котрі стосуються транскордонного співробітництва;
- 2) брати участь при розробці та реалізації спільної ініціативи, заходу, проекту, програми та стратегії;
- 3) створювати органи транскордонного співробітництва;
- 4) вносити пропозиції з організації прикордонної торгівлі, створювати транскордонні об'єднання;
- 5) здійснювати інші повноваження котрі стосуються сфери транскордонного співробітництва у відповідності до законів нашої держави та міжнародних договорів на обов'язковість котрих надала Верховна Рада України [3, с. 148-150; 9].

Таким чином, компетенція місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва визначена нормами Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про транскордонне співробітництво».

Заходи транскордонного співробітництва місцеві державні адміністрації можуть здійснювати при реалізації повноважень передбачених пунктами статті 26 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Також, заходи транскордонного співробітництва місцеві державні адміністрації можуть здійснювати при реалізації повноважень, котрі передбачені пунктами статті 7 Закону України «Про транскордонне співробітництво». Компетенція місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва, складає сукупність предметів відання та повноважень місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб, які встановлені нормами Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про транскордонне співробітництво».

Слід відзначити, що до повноважень місцевих державних адміністрацій у пункті 3 статті 26 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» віднесли повноваження з укладення «договорів» [5; 6]. Тут варто відзначити, що Додаток до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями містить рамкові угоди, статuti та договори для місцевих державних адміністрацій, що спрямовані на безпосередню реалізацію транскордонного співробітництва місцевими державними адміністраціями. Такі договори стосуються основних принципів поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими державними адміністраціями типу «приватне право», основних принципів поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими державними адміністраціями типу «публічне право», основних принципів створення органів транскордонного співробітництва між місцевими державними адміністраціями [4].

Однак, Додаток до Конвенції має рекомендаційний характер, він не має сили договору, про це чітко визначено в статті 3 Конвенції. І навіть не всі типові рамкові угоди, статuti і договори місцевих державних адміністрацій, котрі є у Додатку до Конвенції, отримали офіційний переклад, що стало причиною того, що вони практично не використовуються у нашій державі. Перелік типових рамкових угод, статутів і договорів місцевих державних адміністрацій, котрі є у Додатку до Конвенції, є значно ширшим [10, с. 1-49; 11, с. 1-39]. Тому, згідно положень Додатку місцеві державні адміністрації можуть укладати договори, котрі стосуються основних принципів поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими державними адміністраціями типу «приватне право», основних принципів поставки товарів або надання послуг між прикордонними місцевими державними адміністраціями типу «публічне право», основних принципів створення органів транскордонного співробітництва між місцевими державними адміністраціями та ін. [4]. Однак, положення національного законодавства не в повній мірі конкретизують питання, які можуть стати предметом договорів.

Положення національного законодавства визначають, що місцеві державні адміністрації можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво у різних сферах. Такий висновок впливає з наступних законодавчих положень.

По-перше, у відповідності до частини 1 статті 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво» транскордонне співробітництво означає, що це «спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних і інших відносин»; по-друге, у відповідності до частини 1 статті 5 таке співробітництво реалізовується у межах повноважень його суб'єктів, якими відповідно до частини 5 статті 1 закону є територіальна громада, її представницький орган та їх об'єднання, місцевий орган виконавчої влади України, котрі взаємодіють з територіальною громадою та відповідним органом влади сусідньої держави у межах своєї компетенції, що встановлена чинним

законодавством України та угодами про транскордонне співробітництво [8]. Відповідно, співробітництво може реалізовуватися у таких сферах як економічна, соціальна, науково-технічна, культурно-освітня, екологічна, а також у питаннях стосовно надання взаємної допомоги під час надзвичайних ситуацій та ін., тобто перелік цих сфер транскордонного співробітництва не є вичерпним [3, с. 153-155].

Отже, враховуючи вищенаведене, місцеві державні адміністрації можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво із відповідним органом влади сусідньої держави у таких сферах, як екологічна, економічна, культурна і культурно-освітня, наукова, науково-технічна, соціальна, технологічна, а також у питаннях стосовно надання взаємної допомоги під час надзвичайних ситуацій. Крім того, положення національного законодавства визначають, що місцеві державні адміністрації можуть співпрацювати в інших сферах, тобто перелік цих сфер транскордонного співробітництва не є вичерпним.

Висновки. Проаналізовано та простежено еволюцію закріплення на законодавчому рівні компетенції місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва. Поява та нормативне закріплення компетенції місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва пов'язана із положеннями Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та Додаткових протоколів до неї.

Компетенція місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва визначена нормами Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про транскордонне співробітництво». Заходи транскордонного співробітництва місцеві державні адміністрації можуть здійснювати при реалізації повноважень передбачених пунктами статті 26 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», також при реалізації повноважень, котрі передбачені пунктами статті 7 Закону України «Про транскордонне співробітництво». Компетенція місцевих державних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва, складає сукупність предметів відання та повноважень місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб, які встановлені нормами Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про транскордонне співробітництво».

Місцеві державні адміністрації можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво із відповідним органом влади сусідньої держави у таких сферах, як екологічна, економічна, культурна і культурно-освітня, наукова, науково-технічна, соціальна, технологічна, а також у питаннях стосовно надання взаємної допомоги під час надзвичайних ситуацій. Крім того, положення національного законодавства визначають, що місцеві державні адміністрації можуть співпрацювати в інших сферах, тобто перелік цих сфер транскордонного співробітництва не є вичерпним.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лазур Я.В., Очкаї Д., Устименко В. А. Фетько Ю.І., Санченко А.Є., Яценко С.С. Інституційно-правовий вимір участі України в європейських об'єднаннях територіального співробітництва. Ужгород, 2019. 162 с.
2. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.12.2018).\
3. Фетько Ю.І. Правові засади міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади України: дис.... докт. філософ. у галузі права. Ужгород, 2019. 278 с.
4. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106 (дата звернення: 03.11.2018).
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 10.01.2019).
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 09.01.2019).
7. Прус І.О. Теоретичні та практичні засади взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади в контексті транскордонного співробітництва. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 30. С. 367-374.
8. Закон України «Про транскордонне співробітництво». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15/ed20040624> (дата звернення: 05.12.2018).
9. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2515-19> (дата звернення: 05.12.2018).
10. Model inter-states Agreements on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (*). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078b0a> (дата звернення: 09.02.2019).
11. Outline Agreements, Statutes and Contracts on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (*). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078b0b> (дата звернення: 09.02.2019).