

УДК 352.07:342.553:339

І. Прус

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМВІДНОСИН ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Проаналізовано повноваження органів місцевого самоврядування та органів державної влади в контексті транскордонного співробітництва, а також практику їх реалізації. Досліджено проблеми делегування повноважень, підзвітності та підконтрольності зазначених органів. Запропоновано напрями удосконалення механізмів реалізації взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади в контексті транскордонного співробітництва.

Ключові слова: делегування повноважень, підзвітність, контроль, транскордонне співробітництво, прикордонна територія, суб'єкт транскордонного співробітництва.

Концепція державної регіональної політики передбачає перехід від територіального перерозподілу ресурсів до державного стимулювання регіонального розвитку з акцентом на саморозвиток і власний потенціал території. Це змушує до пошуку відповідних моделей взаємовідносин держави, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема в контексті транскордонного співробітництва, розвиток якого є засобом підвищення конкурентоспроможності національної економіки та рівня розвитку суспільства.

До проблематики взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади час від часу звертаються науковці, зокрема, В. Борденюк, О. Іщенко, В. Кампо, В. Кравченко, О. Лазор, Н. Нижник та інші. Низка наукових досліджень присвячені проблематиці транскордонного співробітництва праці З. Бройде, В. Будкіна, Б. Буркінського, О. Вишнякова, М. Долішнього, В. Євдокименка, Н. Луцишина, Н. Мікули, І. Студеннікова, В. Толкованова та інших). Однак вимагає подальшого теоретико-методологічного осмислення і практичного застосування удосконалення механізмів реалізації взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади в контексті транскордонного співробітництва, що вказує на актуальність обраної теми.

Відповідно до Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1]. Основний Закон визнає місцеве самоврядування як засаду конституційного ладу України, специфічну форму народовладдя та права жителів відповідної територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Виділяючи державну та самоврядну форми публічної влади, О. Лазор визначає їхні спільні ознаки: виконання суспільних функцій, інституційне забезпечення публічної влади, легітимність, загальність, обов'язковість виконання владних рішень, безперервність, функціонування у правових формах. Водночас публічна самоврядна влада має і свої, відмінні від державної влади, особливості: джерелом влади є народ, а первинним носієм – територіальна громада; поширюється на території адміністративно-територіальної одиниці; владні інституції діють від імені територіальної громади; вирішує питання

місцевого значення; наявність комунальної власності, місцевого бюджету; тісніші зв'язки з населенням [2].

З урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування, яка, відповідно до ст. 9 Основного Закону України, стала частиною національного законодавства і має вищу юридичну силу порівняно із внутрішнім законодавством, взаємовідносини центральних і місцевих органів влади мають будуватися на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування, а не на основі жорсткої централізації або так званого демократичного централізму [3].

Територіальні общини та власті визнані суб'єктами транскордонного співробітництва у ст. 2 Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (далі – Конвенція) [4]. При цьому зазначено, що транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством. Для цілей Конвенції вислів “територіальні общини або власті” означає общини, власті або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Конвенція визнає за місцевими та регіональними властями право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля.

Згідно з ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Водночас, відповідно до ст. 19 Основного Закону, вказані органи, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тому органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи можуть здійснювати процеси транскордонного співробітництва лише з дотриманням зазначених вимог. Така норма Конституції не відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема частині 2 ст. 4 цієї хартії, де закріплено принцип, за яким “місцеві власті, в межах закону, мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу”. На зазначену невідповідність зауважив Конгрес місцевих і регіональних влад Європи 2001 р. у рекомендації № 102 (2001) “Про стан місцевої й регіональної демократії в Україні” [5].

У ст. 1 Закону України “Про транскордонне співробітництво” суб'єктами транскордонного співробітництва визначено територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво [6].

Участі територіальних громад, їх представницьких органів, місцевих органів державної влади у процесах транскордонного співробітництва сприяють повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, передбачені Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. Зокрема, заходи транскордонного спрямування можуть здійснюватися при реалізації сільськими, селищними, міськими радами їхньої виключної компетенції, визначеної пунктами 21 та 22 частини 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [7]. Власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі зовнішньоекономічної діяльності передбачені

підпунктами 1 – 3 пункту “а” ст. 35 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а делеговані їм повноваження у відповідній галузі – підпунктами 1 – 3 пункту “б” зазначеної статті. Заходи транскордонного спрямування можуть здійснюватися сільськими, селищними, міськими головами при реалізації повноважень, передбачених пунктами 14 та 16 частини 3 ст. 42 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Реалізація районними та обласними радами виключної компетенції, визначеної пунктами 15 та 16 частини 1 ст. 43 вказаного закону, також може передбачати здійснення транскордонних заходів. Пунктом 15 частини 6 ст. 55 зазначеного закону передбачено право голови районної, обласної ради вступати у зовнішні відносини, представляючи відповідну раду.

Місцеві державні адміністрації можуть здійснювати транскордонне співробітництво, реалізуючи повноваження, передбачені пунктами 1 та 8 ст. 17, пунктом 6 ст. 18, ст. 26, частиною 5 ст. 27 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [8].

Відповідно до Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади з фінансуванням державою здійснення цих повноважень, із питань здійснення яких органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Окремі з зазначених повноважень пов’язані зі здійсненням транскордонного співробітництва, зокрема повноваження, передбачені підпунктами 1 – 3 пункту “б” ст. 35 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, що делегуються виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Ст. 118 Конституції України передбачає можливість районних та обласних рад делегувати повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям, у частині виконання яких місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам. Згідно з ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” окремі повноваження районних та обласних рад передаються відповідним місцевим державним адміністраціям. Деякі науковці вважають зазначене положення імперативною нормою, що зобов’язує районні та обласні ради делегувати зазначені повноваження [9]. Не можемо погодитися з таким твердженням, оскільки за своєю суттю делегування повноважень є правом, а не обов’язком, і вивчення практики діяльності органів місцевого самоврядування свідчить про наявність прикладів самостійного здійснення районними та обласними радами повноважень, передбачених ст. 44 вказаного закону, без делегування їх місцевим державним адміністраціям.

Недоліками Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” є нечітке розмежування функцій та повноважень органів державної влади різних рівнів, а також органів місцевого самоврядування, зокрема щодо транскордонного співробітництва. Проблемою реалізації законодавчих норм про делегування повноважень є те, що на сьогодні ні теоріями місцевого самоврядування, ні науковими концепціями не доведено підстави для поділу справ на загальнодержавні і місцеві та розмежування повноважень на власні та делеговані. Єдиним критерієм такого розмежування є воля законодавця.

Порівняно новою формою співпраці органів державної влади з органами місцевого самоврядування, запровадженою з прийняттям у 2005 р. Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”, є угоди щодо регіонального розвитку, які укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим,

обласними, Київською, Севастопольською міськими радами [10]. Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідна типова угода затверджені Постановою Кабінету Міністрів України № 751 від 23.05.2007 р. [11]. На сучасному етапі угоди з Кабінетом Міністрів України уклали Вінницька, Волинська, Донецька, Івано-Франківська, Львівська та Херсонська обласні ради. До основних завдань угод можуть належати заходи щодо розвитку транскордонного співробітництва. Наприклад, одним із пріоритетів Угоди щодо регіонального розвитку Волинської області між Кабінетом Міністрів України та Волинською обласною радою, укладеної 12 січня 2010 р., є розвиток транскордонного співробітництва, прикордонної інфраструктури на кордоні з Республікою Польща і Республікою Білорусь [12]. Однак, на жаль, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Міністерством фінансів України, центральними органами виконавчої влади, відповідальними за здійснення заходів угод, не було створено дієвого механізму їх виконання, внаслідок чого заходи угод не були виконані в повному обсязі, а їх реалізація суттєво не вплинула на зменшення диспропорцій економічного росту та забезпечення розвитку виробничої, соціальної та інженерної інфраструктури відповідних регіонів. Зокрема, на реалізацію угод із Львівською облрадою спрямовано 61,8% визначених в угоді обсягів коштів, Волинською обласною радою – 7,3%, з Донецькою – 18,3%, Вінницькою – 48,1% [13]. Лише 16 листопада 2011 р. постановою Кабінету Міністрів України було запроваджено оцінку ефективності здійснення спільних заходів, передбачених угодою щодо регіонального розвитку [14].

Вважаємо, що угоди щодо регіонального розвитку могли б стати ефективним інструментом стимулювання динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів за умов впровадження чіткої системи фінансування та виконання вказаних угод, а також введення відповідальності сторін, що уклали угоди, за неналежне або неповне їх виконання.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють інституційне забезпечення розвитку транскордонного співробітництва. Наприклад, Волинська обласна рада та обласна державна адміністрація виступили співзасновниками транскордонного об'єднання “Єврорегіон “Буг””, створеного у 1995 р. з метою активізації розвитку соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між його учасниками. Засновниками Єврорегіону “Буг” були Волинська область, Хелмське, Люблінське, Тарнобжезьке і Замостьське воєводства Республіки Польща. У травні 1998 р. до нього приєдналися Білопідляське воєводство Республіки Польща і Брестська область Республіки Білорусь. Унаслідок адміністративно-територіальної реформи з 1 січня 1999 р. польську сторону в Єврорегіоні представляє Люблінське воєводство. В якості асоційованих членів у складі української сторони 12 травня 2000 р. до Єврорегіону “Буг” було прийнято Жовківський та Сокальський райони Львівської області України. Нині площа Єврорегіону “Буг” становить 82 тис. км кв., населення – 5,3 млн чоловік. Функції секретаріату української частини транскордонного об'єднання “Єврорегіон “Буг”” виконує управління міжнародного співробітництва та європейської інтеграції Волинської облдержадміністрації. У рамках цього єврорегіону проводяться міжнародні науково-практичні конференції, семінари, тренінги, економічні форуми; зустрічі керівників прикордонних регіонів України, Польщі та Республіки Білорусь, зустрічі робочих груп із питань ліквідації надзвичайних ситуацій; різноманітні культурні, інформаційні заходи, а також реалізовано низки проектів, спрямованих на розбудову кордону та створення прикордонної інфраструктури, охорону навколишнього середовища, підтримку підприємництва тощо.

Вважаємо недосконалим положення чинного Закону України “Про транскордонне співробітництво”, згідно з яким утворення органів транскордонного співробітництва, зокрема єврорегіонів, зі статусом юридичних осіб є необов’язковим, а їхні функції можуть покладатися на відповідні виконавчі органи місцевого самоврядування та структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади, що знижує ефективність роботи єврорегіонів. Вважаємо таким, що заслуговує на увагу, європейський досвід інституційного забезпечення транскордонного співробітництва, згідно з яким національними органами єврорегіонів є об’єднання адміністративно-територіальних одиниць муніципального та регіонального рівнів, зацікавлені у спільній реалізації проєктів за участю відповідних прикордонних територій, що сприяє належному представництву суб’єктів єврорегіонів та ефективніші їх діяльності. Статус юридичної особи сприяє підвищенню рівня відповідальності та дає змогу єврорегіону як неприбутковій організації виступати аплікатором при залученні міжнародної технічної допомоги. Прикладом такої адміністративної правосуб’єктності є польський національний орган, що є у складі українсько-польсько-білоруського транскордонного об’єднання “Єврорегіон “Буг”.

Рішенням Волинської обласної ради № 37/21 від 24.12.2009 р. з метою сприяння регіональному розвитку, стимулювання міжнародної співпраці та активізації транскордонного співробітництва було створено комунальну установу “Агенція розвитку “Єврорегіону “Буг””, що перебуває в оперативному управлінні управління міжнародного співробітництва та європейської інтеграції облдержадміністрації [15].

Із прийняттям Указу Президента України № 533/2010 від 09.04.2010 р. “Про Раду регіонів” з’явився новий інструмент взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування – регіональні ради з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, розпорядженням голови Волинської обласної державної адміністрації № 148 від 28.05.2010 р. створено консультативно-дорадчий орган при голові облдержадміністрації – Регіональну раду з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, метою діяльності якої є забезпечення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань регіонального розвитку, проведення адміністративно-територіальної реформи, сталого та контрольованого розвитку області, забезпечення перспективного планування і збалансованого соціально-економічного розвитку районів і міст обласного значення, підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості [16]. До основних завдань згадуваної регіональної ради належить також вивчення й узагальнення іноземного досвіду з питань регіонального будівництва, здійснення місцевого самоврядування, формування та реалізації регіональної політики, впровадження моделі сталого розвитку та опрацювання пропозицій щодо можливого використання такого досвіду в області.

Місцеві органи державної виконавчої влади в межах та в порядку, визначених чинним законодавством, здійснюють контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до частини 4 ст. 143 Конституції України та пункту 2 ст. 76 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Згідно з ст. 20 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та ст. 35 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, державний контроль може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені

Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Порядок здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади визначений постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади” № 339 від 09.03.1999 р. [17].

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині здійснення делегованих повноважень. Ст. 73 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та ст. 34 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” містять положення, відповідно до яких районна та обласна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Однак якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини від загального складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також місцевих державних адміністрацій з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

З метою створення необхідних передумов для вдосконалення механізмів реалізації взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади в контексті транскордонного співробітництва на законодавчому рівні необхідно:

– здійснити ухвалення та гармонізацію правових стандартів транскордонного співробітництва на національному, регіональному та локальному рівнях, що відповідатимуть положенням міжнародних нормативно-правових актів;

– усунути дисбаланс між повноваженнями щодо транскордонного співробітництва органів влади по різні боки державного кордону шляхом гармонізації чинного законодавства відповідних країн;

– виокремити питання місцевого значення, здійснити чіткий законодавчий розподіл справ на загальнодержавні та місцеві, що дасть змогу обґрунтувати критерії для визначення делегованих повноважень;

– розмежувати функції та повноваження центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, здійснивши децентралізацію повноважень щодо транскордонного співробітництва;

– упровадити відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за реалізацію делегованих їм повноважень.

Оскільки органи місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальних громад, реалізують політику відповідного регіону, а місцеві органи державної виконавчої влади забезпечують реалізацію державної регіональної політики, саме сутністю вказаних інституцій зумовлені особливості зв’язків та співпраці органів місцевого самоврядування з місцевими органами державної виконавчої влади при здійсненні процесів транскордонного співробітництва.

Література

1. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30.

2. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні [Текст] : монографія / О. Д. Лазор. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — С. 23, 24.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями від 21.05.1980 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
5. Про стан місцевої й регіональної демократій в Україні [Електронний ресурс] : Рекомендація Конгресу Місцевих і Регіональних Влад Європи № 102 (2001). — Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102\(2001\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102(2001).htm).
6. Про транскордонне співробітництво [Електронний ресурс] : Закон України № 1861-IV від 24.06.2004 р. — Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. — Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
8. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. — Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” [Текст] : наук.-практ. комент. / за ред. М. Ф. Верменчук. — К. : Ін-т законодавства ВРУ, 1999. — С. 262.
10. Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Закон України № 2850-IV від 08.09.2005 р. — Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 751 від 23.05.2007 р. — Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
12. Угода щодо регіонального розвитку Волинської області між Кабінетом Міністрів України та Волинською обласною радою [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.volynrada.gov.ua/agreement>.
13. Влада не забезпечила виконання угод щодо регіонального розвитку за рахунок держбюджету [Електронний ресурс] / Рахункова палата. — Режим доступу : <http://www.vgolos.com.ua/economic/news/7223.html>.
14. Про запровадження оцінки ефективності здійснення спільних заходів, передбачених угодою щодо регіонального розвитку [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1187 від 16.11.2011 р. — Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
15. Про створення комунальної установи “Агенція розвитку Євворегіону “Буг” [Електронний ресурс] : Рішення Волинської обласної ради № 37/21 від 24.12.2009 р. — Режим доступу : <http://www.volynrada.gov.ua/session/37/21>.
16. Про регіональну раду з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Розпорядження голови Волинської обласної державної адміністрації № 148 від 28.05.2010 р. — Режим доступу : <http://www.voladm.gov.ua/npa/search.php>.
17. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [Електронний

ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 339 від 09.03.1999 р. — Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

I. Prus

**THEORETICAL AND PRACTICAL PRINCIPLES OF RELATIONSHIP
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES WITH STATE AUTHORITIES
IN THE CONTEXT OF TRANSBORDER COOPERATION**

The power of local self-government bodies and state authorities and practice of its implementation are analysed in the context of transborder cooperation. The problems of plenary power delegation, accountability and controllability of mentioned bodies are investigated. Ways for improving of mechanism of relationship between local self-government bodies and state authorities in the context of transborder cooperation are offered.

Key words: plenary power delegation, accountability, controlability, transborder cooperation, border territory, subject of transborder cooperation.