

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE SPHERE OF INTERNATIONAL COOPERATION

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

Проаналізовано та простежено еволюцію закріплення на законодавчому рівні компетенції органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва. Поява та нормативне закріплення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного і міжтериторіального співробітництва, пов'язана із положеннями Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та Додатковими протоколами до неї.

Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва, складає сукупність предметів відання та повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, врегульовану положеннями Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про транскордонне співробітництво».

Не врегульованими у нормативно-правових актах залишилися такі питання:

а) невизначеність суб'єктів, уповноважених укладати угоди про міжтериторіальне співробітництво та створення як в рамках транскордонного співробітництва, так і в рамках міжтериторіального співробітництва органу співробітництва у формі об'єднання єврорегіонального співробітництва як юридичної особи публічного права. Так само і в рамках міжтериторіального співробітництва не вирішеним є питання створення органу міжтериторіального співробітництва у формі об'єднання єврорегіонального співробітництва як юридичної особи приватного права;

б) відсутність законодавчого уповноваження на схвалення угод, прийняття рішень про утворення та затвердження статуту щодо європейського об'єднання територіального співробітництва, які утворюються на території держави-члена Європейського Союзу за участю органів місцевого самоврядування України, а також на схвалення угод, прийняття рішень про утворення, про приєднання, про вихід, затвердження статуту і внесення до нього змін, щодо єврорегіону, об'єднання єврорегіонального співробітництва (як органу міжтериторіального співробітництва);

в) неврегульованість компетенції владних суб'єктів у сфері міжтериторіального співробітництва, що є перешкодою в реалізації органами місцевого самоврядування такого співробітництва з відповідними суб'єктами міжтериторіального співробітництва інших держав, які не є сусідніми.

Ключові слова: компетенція, органи місцевого самоврядування, міжнародне співробітництво, транскордонне співробітництво, міжтериторіальне співробітництво.

The evolution of the legislative competence of local self-government bodies in the field of international cooperation has been analyzed and traced. The emergence and regulatory fixing of the competence of local self-government bodies in the field of international cooperation, in particular cross-border and inter-territorial cooperation, is linked to the provisions of the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities.

The competence of local self-government bodies in the field of international cooperation, in particular cross-border cooperation, is a set of subject matter and powers of local self-government bodies and officials local government, regulated by the provisions of the Laws of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and "On Cross-Border Cooperation".

Also, not settled in acts the following questions remain:

a) the uncertainty of the subjects empowered to conclude agreements on interterritorial cooperation and the creation, both within the framework of cross-border cooperation and within the framework of interterritorial cooperation, of a cooperation body in the form of Euroregional Cooperation Groupings as a legal entity of public law. Similarly, in the framework of interterritorial cooperation, the issue of the creation of a body of interterritorial cooperation in the form of Euroregional Cooperation Groupings as a legal entity of private law is unresolved;

b) absence of legislative authorization for the approval of agreements, decisions on the formation and approval of the statute for European grouping of territorial cooperation, which are formed on the territory of a Member State of the European Union with the participation of local self-government bodies of Ukraine as well as for the approval of agreements, decisions on formation, accession, withdrawal, approval of the statute and amending it, regarding the Euroregion, Euroregional Cooperation Groupings (as a body of interterritorial cooperation);

c) the lack of regulation of the competence of the authorities in the field of interterritorial cooperation, which is an obstacle to the implementation of such cooperation by the local self-government bodies with the relevant subjects of interterritorial cooperation of other non-neighboring states etc.

Key words: competence, local self-government bodies, international cooperation, cross-border cooperation, inter-territorial cooperation.

Постановка проблеми. Міжнародне співробітництво до кінця ХХ століття значно трансформувалося. Воно стало звичною справою для органів державної влади. В цих умовах питання міжнародного співробітництва стали актуальними і для органів місцевого самоврядування. В багатьох державах органи місцевого самоврядування мають законодавчо закріплену компетенцію, яка виходить за їх територіальні межі, – компетенцію у сфері міжнародного співробітництва.

Закріплення за органами місцевого самоврядування компетенції є одним зі способів державного регулювання їх дій, організації і впорядкування їх діяльності, яка дозволяє визначити, як та наскільки той або інший орган місцевого самоврядування виконує свою роль. Важливо визначити компетенцію органів місцевого самовряду-

вання у сфері міжнародного співробітництва, оскільки органи місцевого самоврядування виявляють необхідність у побудовуванні міжнародного співробітництва з метою ефективного вирішення питань місцевого значення, реалізації завдань державного управління і забезпечення прав громадян на місцеве самоврядування, а таке співробітництво сприяє соціально-економічному розвитку регіонів, пом'якшенню територіальних диспропорцій, вирішенню екологічних, культурних, наукових, науково-технічних і транспортно-комунікаційних, інших проблем.

Стан опрацювання. Компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва досліджували вчені М.О. Баймуратов [1], О.К. Вишняков [2], Ю.О. Волошин [3], І.В. Жилінкова [4], Л.В. Козлова [5], Н.А. Мікул [6], С.В. Папаяні [3], О.М. Петренко [7],

І.О. Прус [8], Н.О. Сидоренко [9], О.Б. Циклаурі [10], Ю.В. Чистякова [11], О.С. Чмир [12] та інші. Однак дискусійним залишається закріплення компетенції органів місцевого самоврядування в сфері міжнародного співробітництва у нормативно-правових актах.

Метою статті є визначити компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва.

Виклад 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 органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, бо Конвенція закріпила міжнародну правосуб'єктність органів місцевого самоврядування.

Міжнародна правосуб'єктність – це основна риса суб'єкта міжнародно-правових відносин, яка виявляється у наявності прав і обов'язків, встановлених нормами договорів, звичаїв та інших норм міжнародного права. Реальним відображенням цієї здатності є можливість брати участь у міжнародних переговорах, міжнародних договорах, роботі міжнародних організацій, інших формах співробітництва [13, с. 130].

Джерелом міжнародної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування є внутрішнє законодавство, яке визначає розподіл повноважень між центральною, регіональною та місцевою владою, тобто ступінь самостійності органів місцевого самоврядування у міжнародному співробітництві, об'єм зовнішньої компетенції.

Відповідно до статті 2 Конвенції міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування, зокрема транскордонне та міжтериторіальне співробітництво, здійснюється в межах компетенції територіальної общини або власті, визначеної внутрішнім законодавством. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються [14]. Конвенція у преамбулі закріпила не тільки сферу міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування в таких галузях як місцевий і регіональний розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування та комунального обслуговування, взаємна допомога під час надзвичайних ситуацій, а по суті назвала повноваження, що стосуються компетенції органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва [15, с. 157–158].

В юридичній науці немає єдності думок у визначенні змісту поняття «компетенція». На думку одних вчених, компетенція – це сукупність повноважень або прав, на думку інших, – це сукупність прав і обов'язків, а треті вважають, що компетенція – це сукупність функцій органу, його прав і обов'язків, основних форм і методів роботи.

Є і заперечення деяких авторів з цього приводу, які вважають, що «компетенція є складником з предметів відання, прав і обов'язків», права і обов'язки завжди «додаються» до певної сфери економічного, культурного та іншого призначення. Причиною виникнення різних точок зору стосовно компетенції державного органу є розбіжності у визначенні його елементів, які становлять поняття «компетенція». Це призводить до того, що різні автори, які дають на перший погляд співпадаючі визначення компетенції, вкладають у них різний зміст.

«Компетенція» від лат. *comprete* – «взаємно прагну», «відповідаю», «підходжу» [16]. У національному законодавстві нашої держави та в юридичній літературі термін «компетенція» здебільшого застосовують для характеристики сукупних юридичних, визначених законом предметів відання та повноважень органу публічної влади. При цьому у структурі компетенції органу виділяють:

1) предмети відання – сфери суспільного життя, на які спрямовується його регулююча діяльність. Тобто, орган публічної влади функціонує тільки в тій сфері суспільних

відносин, які визначені метою його створення та закріплені законом. Отже, предмети відання органу – це визначене за законодавством коло його діяльності, питання, які відповідно до закону має вирішувати орган публічної влади, вони виступають юридично, виражають функції відповідного органу;

2) повноваження – це права та обов'язки органу, якими він наділений щодо його предметів відання, мається на увазі для вирішення тих питань, які становлять ці предмети відання. Наявність в органу повноважень, наданих для реалізації відповідних владних дій, характеризують його юридичну компетентність.

Варто зазначити, що поняття «компетенція органу публічної влади» охоплює тільки ті його повноваження, які спрямовуються на зовнішні об'єкти управління, зовні органу. В юридичній літературі ці повноваження дістали назву «компетенційних повноважень». Повноваження, пов'язані з вирішенням питань самоорганізації органу, називаються «самоорганізаційними повноваженнями». Ці повноваження не входять до складу компетенції органу [17, с. 73–74, с. 136–157].

Важливі питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначаються у Конституції нашої держави. Відповідно до статті 143 «територіальна громада села, селища, міста безпосередньо або через утворений нею орган місцевого самоврядування управляє майном, яке є в комунальній власності; затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання; затверджує бюджет відповідної адміністративно-територіальної одиниці і контролює його виконання; встановлює місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечує проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів; утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю; вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції» [18].

У законах та підзаконних нормативно-правових актах, які стосуються організації діяльності органів влади або управління, здебільшого закріплюється компетенція суб'єктів правовідносин. При цьому норми, які належать до компетенції, виділяються в окрему главу або розділ. Компетенція органів місцевого самоврядування деталізується та конкретизується в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в спеціальному законодавстві та в інших нормативних актах.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив компетенцію органів місцевого самоврядування відповідно до принципу розподілу повноважень: окремо законодавчим актом визначено компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних міських рад, їх виконавчих органів та компетенцію сільського, селищного міського голови [19].

Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва, визначена нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Заходи міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва, сільські, селищні, міські ради можуть здійснювати при реалізації їх виключної компетенції, визначеної пунктами 21, 21.1, 21.2 статті 26; сільські, селищні, міські голови можуть здійснювати при реалізації повноважень, передбачених пунктами 14 та 16 статті 42; районна та обласна рада можуть здійснювати при реалізації виключної компетенції, визначеної пунктами 15, 15.1, 15.2 статті 43; голови районних, обласних рад можуть здійснювати при реалізації повноважень, передбачених пунктом 15 статті 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Розширив повноваження та механізм співпраці органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва, Закон

Україні «Про транскордонне співробітництво». Цей нормативно-правий акт у статті 7 визначив такі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва: 1) укладення угод про транскордонне співробітництво та забезпечення їх виконання; 2) забезпечувати виконання зобов'язань нашої держави, які вона взяла на себе відповідно до міжнародних договорів, що стосуються транскордонного співробітництва; 3) брати участь при розробці та реалізації спільних проектів, програм; 4) приймати рішення щодо 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, що стосуються внесення змін до актів законодавства сфери транскордонного співробітництва [20].

Також розширив повноваження та механізм співпраці органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва» [21], який прийняли у зв'язку із ратифікацією Протоколу № 3 до Конвенції, що стосується об'єднань євро-регіонального співробітництва. Цей нормативно-правий акт розширив положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в тій частині, яка стосується повноважень органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва.

Зокрема, статтю 26, яка закріпила виключну компетенцію сільської, селищної, міської ради, Глави 1. Повноваження сільської, селищної, міської ради Розділу II. Організаційно-правова основа місцевого самоврядування доповнено двома пунктами, зокрема пунктами 21.1 та 21.2. В пункті 21.1 закону закріплено, що виключно на пленарному засіданні сільською селищною або міською радою ухвалюються угоди про створення органів транскордонного співробітництва, зокрема об'єднання євро-регіонального співробітництва, щодо приєднання або виходу із такого об'єднання, затверджуються статuti та вносяться зміни до статутів органів транскордонного співробітництва.

У пункті 21.2 закріплено, що виключно на пленарному засіданні сільською селищною міською радою приймається рішення щодо вступу та виходу із європейського об'єднання територіального співробітництва. Також статтю 43, яка стосується питань, що вирішуються районною і обласною радою виключно на їх пленарному засіданні, Глави 4. Повноваження районних і обласних рад Розділу II. Організаційно-правова основа місцевого самоврядування доповнено двома пунктами, зокрема пунктами 15.1 та 15.2.

У пункті 15.1 закріплено, що виключно на пленарному засіданні районної і обласної ради вирішується питання про укладення та ухвалення угоди про органи транскордонного співробітництва, зокрема об'єднання євро-регіонального співробітництва, щодо приєднання або виходу із органів транскордонного співробітництва, затвердження статутів і право вносити зміни до статутів. Також у пункті 15.2 закріплено, що виключно на пленарному засіданні районної і обласної ради приймається рішення щодо вступу та виходу із європейського об'єднання територіального співробітництва.

Цей нормативно-правий акт також розширив положення і Закону України «Про транскордонне співробітництво» в тій частині, яка стосується повноваження органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва. Зокрема, статтю 7 закону доповнено новими частинами, які визначають, що органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень і відповідно до законів нашої держави зобов'язані: 1) дотримуватися зобов'язань держави, які вона взяла на себе відповідно до міжнародних

договорів, що стосуються транскордонного співробітництва; 2) брати участь у розробці та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм і стратегій; 3) створювати органи транскордонного співробітництва; 4) вносити пропозиції з організації прикордонної торгівлі, створювати транскордонні об'єднання; 5) здійснювати інші повноваження, що стосуються сфери транскордонного співробітництва, відповідно до законів нашої держави та міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України [21].

Однак не врегульованими у нормативно-правових актах залишилися такі питання:

а) відсутність прямої вказівки норм закону на визначення повноважень органів місцевого самоврядування щодо міжнародного співробітництва;

б) невизначеність суб'єктів, уповноважених укласти угоди про міжтериторіальне співробітництво та створення як в рамках транскордонного співробітництва, так і в рамках міжтериторіального співробітництва органу співробітництва у формі об'єднання євро-регіонального співробітництва як юридичної особи публічного права. Так само і в рамках міжтериторіального співробітництва не вирішеним є питання створення органу міжтериторіального співробітництва у формі об'єднання євро-регіонального співробітництва як юридичної особи приватного права;

в) відсутність законодавчого уповноваження на схвалення угод, прийняття рішень про утворення та затвердження статуту щодо європейського об'єднання територіального співробітництва, які утворюються на території держави-члена Європейського Союзу за участю органів місцевого самоврядування України, а також на схвалення угод, прийняття рішень про утворення, про приєднання, про вихід, затвердження статуту і внесення до нього змін, щодо євро-регіону, об'єднання євро-регіонального співробітництва (як органу міжтериторіального співробітництва);

г) неврегульованість компетенції владних суб'єктів у сфері міжтериторіального співробітництва, що є перешкодою під час реалізації органами місцевого самоврядування такого співробітництва з відповідними суб'єктами міжтериторіального співробітництва інших держав, які не є сусідніми.

Висновки. Проаналізовано та простежено еволюцію закріплення на законодавчому рівні компетенції органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва. Поява та нормативне закріплення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного і міжтериторіального співробітництва, пов'язана із положеннями Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями.

Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва, визначена нормами Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про транскордонне співробітництво». Заходи міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва, сільські, селищні, міські ради можуть здійснювати при реалізації їх виключної компетенції, визначеної пунктами 21, 21.1, 21.2 статті 26; сільські, селищні, міські голови можуть здійснювати при реалізації повноважень, передбачених пунктами 14 та 16 статті 42; районна та обласна рада можуть здійснювати при реалізації виключної компетенції, визначеної пунктами 15, 15.1, 15.2 статті 43; голови районних, обласних рад можуть здійснювати при реалізації повноважень, передбачених пунктом 15 статті 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Також заходи міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва, органи місцевого самоврядування можуть здійснювати при реалізації повноважень, передбачених пунктами статті 7 Закону України «Про транскордонне співробітництво».

Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва, зокрема транскордонного співробітництва, складає сукупність предметів відання і повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, врегульовану Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про транскордонне співро-

бітництво». Натомість компетенція щодо міжтериторіального співробітництва органів місцевого самоврядування не врегульована, що є перешкодою в реалізації органами місцевого самоврядування такого співробітництва з відповідними суб'єктами такого співробітництва інших держав, які не є сусідніми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України. URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01000773244#?page=26> (дата звернення: 02.03.2020).
2. Вишняков О.К. Правові аспекти транскордонного співробітництва між територіальними громадами або владами. URL: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgjirbis_64.exe (дата звернення: 02.03.2020).
3. Волошин Ю.О., Папаяні С.В. Органи місцевого самоврядування в умовах європейської міждержавної інтеграції та муніципальної реформи. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_pr_2014_7_20 (дата звернення: 02.03.2020).
4. Жилінкова І.В. Транскордонне співробітництво суб'єктів місцевого самоврядування. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/2469/1/Zhylinkova_74.pdf (дата звернення: 02.03.2020).
5. Козлова Л.В. Модель п'яти суб'єктного управління в органах місцевого самоврядування: проблеми взаємодії. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_40_50 (дата звернення: 02.03.2020).
6. Мікула Н.А. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво. URL: <http://znc.com.ua/ukr/publ/book/book-mikula-2004/book-mikula-2004.pdf> (дата звернення: 02.03.2020).
7. Петренко О.М. Міжнародна діяльність органів місцевого самоврядування як складова частина зовнішньої політики держави. *Управління розвитком*. 2012. № 17. С. 39–41.
8. 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.
9. Сидоренко Н.О. Інституційно-правові аспекти міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-2/doc/5/08.pdf> (дата звернення: 02.03.2020).
10. Циклаурі О.Б. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти транскордонного співробітництва (організаційно-правовий і фінансовий аспекти). URL: http://www.mek-mdu.com.ua/wp-content/uploads/2015/01/%D0%A1%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA_2014.pdf (дата звернення: 02.03.2020).
11. Чистякова Ю.В. Європегіони як засіб децентралізації влади. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2014_6.2%283%29__10 (дата звернення: 02.03.2020).
12. Чмир О.С. Нормативно-правове забезпечення транскордонного співробітництва в Європі та Україні. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2002_3_32 (дата звернення: 02.03.2020).
13. Каминская Н.В. Тенденции развития института международной правосубъектности территориальных общин, их органов власти. *Актуальные вопросы юриспруденции*. 2013. С. 130–135.
14. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106 (дата звернення: 03.03.2020).
15. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальцій Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України. Київ, 2009. 720 с.
16. Словник іншомовних слів Мельничука. URL: <http://slovopedia.org.ua/42/53402/284234.html> (дата звернення: 03.03.2020).
17. Бисага Ю.М., Рогач О.Я., Бачинська А.В. Муніципальне право України. Ужгород, 2004. 208 с.
18. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.03.2020).
19. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.03.2020).
20. Закон України «Про транскордонне співробітництво». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15/ed20040624> (дата звернення: 03.03.2020).
21. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2515-19> (дата звернення: 03.03.2020).