

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.41>

ШУТАК Т.Г.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ТА КООРДИНАЦІЇ У СФЕРІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті відповідно до положень чинного вітчизняного законодавства здійснено характеристику загальних і спеціальних повноважень Кабінету Міністрів України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства розвитку громад та територій та Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства щодо здійснення державної підтримки і координації у сфері транскордонного співробітництва. Запропоновано групи та розкрито основні напрямки реалізації відповідної компетенції вищого органу в системі органів виконавчої влади, серед яких: міжнародне співробітництво з органами виконавчої влади Білорусі, Молдови та сусідніх країн ЄС; координування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, окремих юридичних осіб публічного та приватного права; організація взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування; сприяння та стимулювання розвитку регіонів. Визначено ключові складники державної підтримки транскордонного співробітництва з боку органів виконавчої влади, зокрема: організаційно-правовий, програмно-цільовий, інституційний, фінансово-ресурсний. Означено основні завдання, принципи здійснення, форми реалізації й структуру адміністративно-правового механізму координації в аналізованій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, державна підтримка, координація, органи публічної адміністрації, суб'єкти транскордонного співробітництва.

In the article in accordance with positions of current home legislation description of general and special plenary powers of Cabinet of Ministers of Ukraine, foreign of Ukraine Ministry is carried out, Ministry of development of communities and territories and Ministry of development of economy, trade and agriculture in relation to realization of state support and co-ordination in the field of a transfrontal collaboration. Groups are offered and basic directions of realization of corresponding competence of supreme body are exposed in the system of executive bodies among that: international cooperation with executive of Belarus, Moldova and nearby countries of EU bodies; coordinating of activity of executive and organs of local self-government, legal individuals bodies public and private; organization of co-operation of executive bodies is with the organs of local self-government; realization of control after activity of executive and delegated plenary powers bodies by the organs of local self-government; assistance and stimulation of development of regions. The key constituents of state support of transfrontal collaboration are certain from the side of executive bodies, in particular: organizational legal, programmatic having a special purpose, institutional, financial resource. Basic tasks, principles of realization, form of realization and structure of administrative right mechanism of co-ordination, are marked in analysable sphere.

Key words: administrative legal providing, state support, coordination, organs of public administration, subjects of transfrontal collaboration.

Постановка проблеми. Головна мета державної політики з питань транскордонного співробітництва полягає у створенні органами державної влади стійких сприятливих умов для налагодження взаємовигідної взаємодії фізичних і юридичних осіб, суб'єктів владних повноважень

України із представниками прикордонних територій інших країн для підвищення соціально-економічного розвитку певних регіонів і покращення життя територіальних громад. У цих процесах істотна роль відводиться місцевій публічній адміністрації, насамперед, в особі виконавчих органів місцевого самоврядування, районних і обласних державних адміністрацій, які відзначаються специфікою свого адміністративно-правового статусу. Вони є безпосередніми суб'єктами транскордонного співробітництва за відповідними угодами, що зумовлює необхідність використання конкретного юридичного інструментарію в межах адміністративно-територіальної одиниці з метою забезпечення ефективного здійснення покладених на них загальних і спеціальних повноважень й організації діяльності обраних форм міжнародного співробітництва на локальному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дискурси щодо особливостей правового статусу суб'єктів транскордонного співробітництва, державної підтримки та координації у цій сфері не втрачають своєї актуальності в сучасних реаліях реалізації сукупності політичних, соціальних, економічних, юридичних та інших досить важливих чинників. Відповідні наукові дослідження почали розвиватися протягом останніх років, насамперед представниками соціально-економічних наук (І.О. Дроненко, М.В. Грузд, Н.І. Луцька, О.О. Носирев, Н.Є. Сілічєва, та ін.), публічного управління й адміністративного права (К.В. Гегедош, О.П. Гребельник, Є.О. Коваленко, М.М. Рівас, О.М. Руденко, А.Ю. Стрижакова та ін.).

Мега статті полягає в розкритті сучасного стану адміністративно-правових засад здійснення державної підтримки і координації у сфері транскордонного співробітництва в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Здійснення державної підтримки, координації, контролю в цій сфері покладається на Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України та Міністерство розвитку громад та територій, тоді як окремі напрямки співпраці – інші центральні органи виконавчої влади. Вищий орган у системі органів виконавчої влади здійснює свої відповідні повноваження, насамперед, згідно із приписами міжнародно-правових актів, Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Законодавчо передбачений широкий та розлогий спектр компетенції зумовлює багатогранність форм, методів і способів державно-владного впливу на процеси здійснення транскордонного співробітництва. Адміністративно-правово забезпечувальну діяльність Кабінету Міністрів України пропонуємо подати за такими ключовими спрямуваннями [1]:

1) міжнародне співробітництво з органами виконавчої влади Білорусі, Молдови та сусідніх країн ЄС, що реалізується в такому: вступає у відносини з урядами іноземних держав, веде переговори і підписує міжнародні договори відповідно до положень вітчизняного законодавства; забезпечує згідно із Законом України «Про міжнародні договори України» вирішення питань щодо укладення та виконання міжнародних договорів; затверджує кандидатури голів спільних міжурядових комісій щодо співробітництва, що утворюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Кабінету Міністрів України;

2) координування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, окремих юридичних осіб публічного та приватного права, зокрема: організовує координування діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ й організацій, пов'язаної з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм; спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їхньою діяльністю; забезпечує координацію й контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції; спрямовує і координує діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання законодавства, здійснення на відповідній території інших наданих державним адміністраціям повноважень;

3) організація взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, зокрема: спрямовує діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання прав органів місцевого самоврядування, забезпечує їхню взаємодію із центральними і місцевими органами виконавчої влади у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; компенсація витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

4) здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, зокрема здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їхніми посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;

5) сприяння та стимулювання розвитку регіонів, зокрема здійснення розподілу обсягів субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам на формування загальної та додаткової інфраструктури об'єднаних територіальних громад; забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів і запобігання корупції; забезпечення реалізації державних програм розвитку транскордонного співробітництва.

Відповідними положеннями Закону України «Про транскордонне співробітництво» визначено, що державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва передбачає сукупність рішень і дій організаційного, правового, фінансового характеру органів державної влади, спрямованих на реалізацію проектів і програм транскордонного співробітництва. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва охоплює комплекс заходів органів державної влади, спрямованих на постійний розвиток транскордонного співробітництва, які здійснюються з використанням бюджетних коштів [2].

Загалом організаційно-правову основу в аналізованій сфері утворюють три документи, зокрема: Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 № 1819, Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088, Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 554.

Державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва передбачає: визначення пріоритетних і суспільно важливих напрямів державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва; забезпечення фінансування конкретних ініціатив, заходів, проектів, програм та стратегій, що отримали фінансування в рамках програм міжнародної технічної допомоги; формування та реалізацію пільгових митних, валютно-фінансових, податкових та інших умов економічної діяльності для учасників транскордонного співробітництва; укладення міждержавних та міжурядових угод щодо спрощення правил перетину кордону, форм транскордонного співробітництва; відбір проектів (програм) транскордонного співробітництва, які потребують державної підтримки; розроблення та виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва; надання правової, організаційної, методичної, інформаційної допомоги та підтримки суб'єктам та учасникам транскордонного співробітництва України.

У питаннях створення умов щодо здійснення транскордонного співробітництва фактично ключову роль відіграє адміністративно-правове забезпечення державної підтримки у формі бюджетного фінансування відповідних заходів. Вона охоплює два вектори – загальний стосується питань розподілу обсягів державних субвенцій місцевим бюджетам на формування інфраструктурних проектів об'єднаних територіальних громад; створення сприятливого соціального та економічного середовища у регіонах. Спеціальний вектор стосується процедур конкурсного відбору проектів або програм транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до відповідної державної програми розвитку.

Першочергово указом Президента України від 20.09.2019 № 713/2019 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» наголошено на необхідності передбачити під час доопрацювання проекту закону про Державний бюджет України на 2020 рік відповідно до потреб кошти на здійснення заходів, спрямованих на стимулювання економічного зростання, підвищення соціальних стандартів, розвиток гірських територій українських Карпат, а також збільшення обсягу коштів Державного фонду регіонального розвитку [3]. Ці ресурси системно виділяються відповідно до положень Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385.

Нині близько десяти великомасштабних інфраструктурних проектів транскордонного співробітництва частково або повністю фінансуються з бюджету ЄС [4]. Значна кількість програм транскордонного співробітництва здійснюються за ініціативою територіальних громад або публічних інституцій фактично без підтримки ЄС. Важливість певних програм для нашої країни та суспільства виражається через передбачення для них окремої статті витратків у державному та місцевих бюджетах згідно з положеннями Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 № 1819 [5], Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088 [6], та Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 554 [7].

Сьогодні фінансову публічну підтримку отримують понад сорок програм транскордонно-співробітництва, наведення переліку яких є недоречним у зв'язку з надмірною їхньою об'ємністю. Більш важливого значення набуває їхня систематизація, що дозволить визначити основні державні та суспільні прерогативи в аналізованій сфері. Також слід з'ясувати подальші напрямки удосконалення відповідних адміністративно-правових засобів, серед яких: сприяння соціально-економічному й промислового розвитку прикордонних регіонів; збереження культурної спадщини й туристичний розвиток територій; охорона навколишнього природного середовища та прикордонних екосистем; покращення прикордонної та митної інфраструктури біля пунктів пропуску через державний кордон і суміжних регіонів.

Безумовна важливість транскордонного співробітництва для України та її контрагентів не викликає жодних сумнівів, що сприяє розвитку якості суспільного життя та демократичних засад у світі. Поряд із цим неможливо оминати, на перший погляд, не таку важливу фінансову складову частину цих процесів. Водночас позбавлення відповідних проектів і програм необхідних об'ємів коштів фактично призведе до повного припинення їхньої реалізації. З огляду на викладене Кабінетом Міністрів України та центральними органами виконавчої влади втілено в життя досить потужний адміністративно-правовий механізм забезпечення фінансового правопорядку та раціонального використання бюджетних коштів в окресленій сфері.

Насамперед, Порядок функціонування національної системи управління та контролю за виконанням спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014–2020, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 554, визначає процедуру функціонування національної системи управління та контролю за виконанням спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014–2020. Вказаний юридичний механізм набув подальшого розвитку завдяки прийняттю низки інших нормативно-правових актів, зокрема постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 «Про ефективне використання державних коштів» [8], наказу Міністерства фінансів України від 19.12.2018 № 1045 «Про затвердження Порядку формування відкритого переліку незалежних аудиторів у рамках спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014–2020» [9].

З огляду на викладене вище здійснення Кабінетом Міністрів України загальної координації діяльності публічних і приватних інституцій з питань транскордонного співробітництва має форми прямого державно-владного впливу, зазначені в низці нормативно-правових актів. Водночас у відповідності до ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» для забезпечення здійснення своїх повноважень можуть утворюватися тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. До участі в роботі останніх залучаються державні службовці, народні депутати України, науковці та інші фахівці за їхньою згодою. Необхідно акцентувати на тому, що нині функціонує один подібний орган – Координаційний центр із провадження діяльності, пов'язаної з участю України в реалізації Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону. Ці регіони охоплюють територіальні громади Закарпатської, Івано-Франківської, Чернівецької й Одеської областей.

Ключова роль щодо адміністративно-правового забезпечення організації та здійснення державної підтримки, координації та контролю з транскордонного співробітництва посідає Міністерство розвитку громад та територій України – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що формує та реалізує регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою. Усі наведені компетенції відповідно до Положення про Міністерство розвитку громад та територій України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197, реалізуються відділом міжрегіонального та транскордонного співробітництва Департаменту з питань регіонального розвитку в такий спосіб [10].

Одним із ключових суб'єктів владних повноважень із питань координації та контролю у сфері транскордонного співробітництва виступає Міністерство закордонних справ України – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин. На це відомство покладено низку важливих для держави та суспільства завдань на міжнародній арені, насамперед [11]: 1) забезпечення захисту національних інтересів у сфері міжнародних відносин; здійснення дипломатичними засобами і методами захисту політичних, торговельно-економічних, культурних, гуманітарних та інших національних інтересів; надання державним органам влади інформації, необхідної для здійснення ефективної політики; 2) реалізація зовнішньополітичного курсу, спрямованого на розвиток економічних, культурних, гуманітарних, наукових та інших зв'язків з іноземними

державами, міжнародними організаціями; координація діяльності державних органів щодо забезпечення реалізації єдиного зовнішньополітичного курсу; 3) захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; вивчення та проведення аналізу політичної та економічної ситуації, що склалася у світі, зовнішньої та внутрішньої політики іноземних держав.

На увагу заслуговує Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Це відомство відповідальне за координацію та розвиток транскордонного співробітництва з питань, що належать до його компетенції, зокрема: проводить аналіз стану та тенденцій економічного й соціального розвитку, адміністративно-територіальних одиниць, розробляє пропозиції з основних напрямків розвитку економіки; здійснює організаційно-методичне керівництво і координацію роботи з підготовки прогнозів і програм економічного та соціального розвитку областей, районів і міст на середньо- та короткостроковий періоди, здійснює прогнозування сталого регіонального розвитку та підготовку планів і програм; здійснює організаційно-методичне керівництво та координацію роботи, пов'язаної з розробленням і виконанням центральними та місцевими органами виконавчої влади державних цільових програм, готує висновки стосовно доцільності їхнього затвердження, проводить моніторинг виконання цих програм, проводить оцінку ефективності використання бюджетних коштів [12].

Висновки. З урахуванням зазначеного доцільно зробити висновки, що державна підтримка з боку уповноважених органів виконавчої влади в аналізованій сфері, насамперед, передбачає оптимальне та раціональне збалансування відповідної протекціоністської державної політики та високої конкурентоспроможності реалізованих проектів і програм транскордонного співробітництва. Визначальна роль цих суб'єктів публічної адміністрації розкривається у взаємопов'язаних і взаємоузгоджених складниках реалізації їхньої компетенції:

1) організаційно-правовий складник – постійне налагодження функціонування через наявний комплекс адміністративно-правового інструментарію стійкої зорганізованості міжнародного, соціального, економічного, політичного, правового та інших необхідних шаблів суспільного середовища, спрямованого на здійснення високого рівня забезпечення формування та ефективної реалізації державної політики зі сприяння регіональному розвитку й економічному зростанню прикордонних територій України;

2) програмно-цільовим складник – системна, вчасна та в повному обсязі реалізація компетентними суб'єктами публічної адміністрації затверджених Кабінетом Міністрів України державних програм розвитку транскордонного співробітництва на певні проміжки часу;

3) інституційний складник – здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в межах передбаченої законодавством компетенції правотворчої й правозастосовної діяльності, спрямованої на створення належних умов для здійснення суб'єктами транскордонного співробітництва загального й спеціального правового статусу;

4) фінансово-ресурсний складник – правове забезпечення розподілу обсягу субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад; підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку; порядку проведення конкурсного відбору проектів і програм транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва.

Основним завданням координації транскордонного співробітництва є забезпечення органами публічної адміністрації та відповідними суб'єктами цих правовідносин цілісності й стійкості у часі соціально-економічної системи через належну організацію взаємодії її учасників.

До основних форм координації транскордонного співробітництва з боку органів публічної адміністрації доцільно віднести: 1) проведення координаційних нарад, спільних засідань, міжвідомчих нарад за участі керівників органів виконавчої влади й місцевого самоврядування; 2) розроблення та реалізацію спільних ініціатив, проектів, програм і стратегій в окремих сферах; 3) взаємне узгодження державних галузевих, регіональних програм і програм розвитку транскордонного співробітництва; 4) організацію діяльності спільних міждержавних комісій; створення спільних міжвідомчих і міждержавних комітетів і робочих груп для реалізації транскордонних угод; 5) видання спільних наказів, інформаційних, організаційно-методичних та інших подібних документів; 6) розробка і здійснення узгоджених заходів, обмін інформацією, проведення спільних візитів до прикордонних регіонів чи окремих об'єктів; 7) вивчення позитивного закордонного досвіду з питань міжнародного співробітництва на регіональному рівні, а також визначення дієвих напрямків впровадження його у практичну діяльність суб'єктів владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
2. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24.06.2004 № 1861-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.
3. Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції : указ Президента України від 20.09.2019 № 713/2019. *Офіційний вісник Президента України*. 2019. № 21. Ст. 881.
4. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088. *Урядовий кур'єр* від 08.12.2010. № 230.
5. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 № 1819. *Урядовий кур'єр* від 17.01.2007. № 8.
6. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088. *Урядовий кур'єр* від 08.12.2010. № 230.
7. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 554. *Урядовий кур'єр* від 28.09.2016. № 182.
8. Про ефективне використання державних коштів : постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2016-п>.
9. Про затвердження Порядку формування відкритого переліку незалежних аудиторів у рамках спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014–2020 : наказ Міністерства фінансів України від 19.12.2018 № 1045. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0051-19>.
10. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п>.
11. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 281. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-п>.
12. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства : постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 № 838. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-п>.