

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ПОНЯТТЯ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ»

INTERNATIONAL LEGAL ASPECT OF THE CONCEPT OF “DECENTRALIZATION”

Дмитрук І.М., к.ю.н.,
доцент кафедри морського та господарського права
Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова

У статті досліджуються міжнародно-правові аспекти реформи децентралізації. Зокрема, питання нормативного врегулювання міжнародного співробітництва територіальних громад із громадами Європейського Союзу. Міжнародно-правовий аспект поняття «децентралізація» може розглядатися як сукупність правових норм, методів, законодавчого регулювання, правових відносин з іноземним елементом, де суб'єктом виступає територіальна громада. Наголошується на важливості побудови ефективних міжнародних взаємозв'язків на місцевому, регіональному рівні. Проаналізовано міжнародно-правову базу, яка визначає правові відносини між суб'єктами досліджуваних відносин. Викладено державні стратегії, фінансовою основою яких є в тому числі й міжнародна технічна й фінансова допомога. Недостатність норм як міжнародного, так і національного законодавства для налагодження ефективної взаємодії та партнерства призводить до низьких результатів у цій перспективній площині розвитку об'єднаних територіальних громад. Невисокий ступінь поінформованості, знань і вмінь, необхідних навичок у представників об'єднаних територіальних громад затягує розвиток міжнародного та європейського співробітництва в контексті реформи децентралізації. Алгоритм ефективної взаємодії з міжнародними та європейськими громадами відсутній в українському законодавстві. Кожна окрема громада повинна самостійно напрацьовувати співпрацю, як внутрішню, так і зовнішню. Сфера регіонального розвитку може бути покращена саме завдяки інвестиційній привабливості й взаємодії з іноземними партнерами й територіальними громадами. Рівноправне партнерське співробітництво на місцевому рівні дасть змогу обмінюватися досвідом, розвивати інфраструктуру, міжнародну співпрацю. Не вистачає кодифікованого акту – Муніципального кодексу, який би чітко визначив і розподілив усі повноваження між органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, впровадив інститут префектів і розв'язав ряд проблем, які розробляються українськими вченими в контексті поняття «децентралізація».

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, міжнародне співробітництво, міжнародна співпраця, законодавче врегулювання.

The article examines the international legal aspects of decentralization reform. In particular, the issue of normative regulation of international cooperation of territorial communities with EU communities. The international legal aspect of the concept of “decentralization” can be considered as a set of legal norms, methods, legislation, legal relations with a foreign element, where the subject is a territorial community. The importance of building effective international relations at the local and regional levels is emphasized. The international legal framework that can regulate legal relations between the subjects of the studied relations is analyzed. State strategies, the financial basis of which is, including international technical and financial assistance, are highlighted. The lack of norms of both international and national legislation to regulate effective interaction and partnership leads to low results in this promising area of development of united territorial communities. The low level of awareness, knowledge and skills required of the representatives of the united territorial communities delays the development of international and European cooperation in the context of decentralization reform. The algorithm of effective interaction with international and European communities is absent in the Ukrainian legislation. Each individual community must develop its own cooperation, both internal and external. The sphere of regional development can be improved precisely due to investment attractiveness and interaction with foreign partners and territorial communities. Equal partnership cooperation at the local level will allow exchanging experiences, developing infrastructure and international cooperation. There is a lack of a codified act – the Municipal Code, which would clearly define and distribute all powers between local governments, local executive bodies, introduce the institution of prefects and solve a number of problems developed by Ukrainian scholars in the context of “decentralization”.

Key words: decentralization, territorial community, international cooperation, international cooperation, legislative regulation.

Постановка проблеми. Україна визначила свій шлях у зовнішній політиці, закріпивши його в преамбулі Конституції, відбиваючи чітку позицію та «<...> підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу й незворотність європейського та євроатлантичного курсу» [1]. Країна обрала стратегічний вектор відповідно до поставленої мети – створення правової та цивілізованої держави з високим економічним розвитком. Міжнародне співробітництво в усіх напрямках повинно було сприяти досягненню цілей і завдань, які виникали з вимогами часу. Адаптація до нових правил гри на міжнародній арені триває і нині. Вона показує сучасні переваги й загрози, які постають перед Україною.

Децентралізація може сприяти налагодженню перспективних напрямів міжнародно-правового співробітництва. Адже однією із цікавих можливостей під час впровадження цієї реформи стає допомога в підвищенні спроможності об'єднаних територіальних громад налаштовувати співпрацю не лише між собою, але й з іноземними інвесторами, беручи позитивний досвід.

Під час теоретичного дослідження поняття «децентралізація» були зафіксовані прогалини саме у сфері регіонального й міжнародного співробітництва, в тому числі міжнародної технічної допомоги. Недостатність норм як іноземного, так і національного законодавства для врегулювання ефективної взаємодії та налагодження партнер-

ства призводить до низьких результатів у цій перспективній площині розвитку об'єднаних територіальних громад.

Процес співпраці потребує не лише чіткої законодавчої регламентації. Його зміст повинен активно обговорюватися на всіх рівнях влади й серед суспільства. Такий підхід дасть змогу прийняти правильні рішення. Проліковується ряд проблем, які потребують науково-теоретичного дослідження. Визначення міжнародних норм, що врегульовують процес взаємодії, є важливим аспектом у рамках вказаної проблематики. Також недостатній ступінь поінформованості, знань і вмінь, необхідних навичок у представників об'єднаних територіальних громад затягує розвиток міжнародного та європейського співробітництва в контексті реформи децентралізації. Тому тут потрібно шукати оптимальний баланс між теорією та практикою, між нормативною базою та досвідом, який найкраще відповідатиме потребам та інтересам територіальної громади.

Мета статті. Визначення та дослідження міжнародно-правового аспекту впровадження реформи децентралізації та сприяння розвитку міжнародного та європейського співробітництва об'єднаних територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині підготовлено й видано багато навчальної та методичної літератури, яка викладає позиції розвитку й впровадження децентралізації в Україні. Посібники, які розміщені на сайті

«Децентралізація», мають пізнавально-практичний характер для цільової аудиторії: вчителів, медичних працівників, депутатів місцевих рад, жителів громад тощо. Піднесення правової думки в контексті поняття децентралізації влади відбувалося ще з початку прийняття Україною Конституції. За цей період було досягнуто певних результатів. Науковці-теоретики, серед яких С.О. Баранов, О.В. Батанов, В.М. Кампо, В.Ф. Погорілко, О.В. Ременяк, С.Г. Серьогіна, А.О. Селіванов, Ю.М. Тодика, висловлюють свої позиції по вдосконаленню реформи децентралізації. Проте саме міжнародна взаємодія об'єднаних територіальних громад, їх співробітництво ще не досягнуто науковими дослідженнями й потребують не лише теоретичного огляду, але й практичного впровадження в реалії сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Нині реформа децентралізації показує свої перспективні результати. Вона має як прихильників, так і жорстких критиків. Це закономірні процеси, які невідворотно спричиняють розвиток того чи іншого правового інституту. Звичайно, є багато прогалин у національному законодавстві України щодо врегулювання процесів впровадження децентралізації. Такі правові інструменти, як місцевий референдум, адміністративний договір і багато інших, потребують детальнішої нормативної регламентації. Не вистачає кодифікованого акту – Муніципального кодексу, який би чітко визначив і розподілив всі повноваження між органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, впровадив інститут префектів і розв'язав ряд проблем, які розробляються українськими вченими в контексті поняття «децентралізація». Окрім того, одним із напрямків розвитку територіальної громади може стати міжнародне та європейське співробітництво. Міжнародно-правовий аспект поняття «децентралізація» може розглядатися як сукупність правових норм, методів, законодавчого врегулювання, правових відносин з іноземним елементом, де суб'єктом виступає територіальна громада.

Проте під час дослідження міжнародних взаємозв'язків виявилось, що серед основних перешкод відстежується не лише брак кваліфікованих кадрів, але й той факт, що ця сфера є не досить розвинутою в Україні. Базовим елементом побудови міжнародної взаємодії є його права регламентація. Беручи до уваги європейський досвід, досліджуючи впровадження реформ децентралізації, потрібно вказати, що країни Балтії, наприклад, велику увагу приділяли саме законодавчому й конституційному врегулюванню діяльності органів місцевого самоврядування, побудові міжнародних зв'язків серед вказаних суб'єктів.

Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 27 червня 2014 року встановила основні напрями співпраці держави в цілому. Зрозуміло, що діяльність конкретної об'єднаної територіальної громади не повинна виходити за рамки законодавства й зобов'язана відбиватися відповідно до організаційно-правового регулювання міжнародного співробітництва.

Головним принципом під час здійснення децентралізації залишається принцип субсидіарності. Його реалізація відбивається в багатьох міжнародно-правових актах.

Амстердамський договір додав до Договору про заснування Європейської Спільноти Протокол про застосування принципів субсидіарності й пропорційності, де викладені керівні настанови щодо субсидіарності. Він розкривається в частині 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування та в Договорі про Європейський Союз [2]. Окрім цього, існує ряд інших міжнародно-правових документів, які дотично сприяють розвитку децентралізації та ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування. Зокрема, до них належать: Гельсінська декларація регіонального самоврядування від 28 червня 2002 року; Утрехтська декларація про добре місцеве й регіональне врядування в неспокойний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 року; Європейська рамкова конвенція про транскор-

донне співробітництво між територіальними громадами або владами від 21 травня 1980 року; Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва від 16 листопада 2009 року; Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 року; Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 19 січня 2011 року. Ми можемо проаналізувати ці акти й побачити, що окремі принципи, які є основоположними для реформ у досліджуваній галузі, встановлюються саме міжнародними нормами права. Проте формула для ефективної взаємодії з питань децентралізації в кожній країні повинна бути своя. Убачається, що розв'язання багатьох проблем на території України можливо лише за правильного впровадження процесу децентралізації у всіх сферах життя громади й активного застосування міжнародних актів, ратифікованих Україною. Зокрема, це стосується культурної, освітньої децентралізації. Стратегічне планування розвитку кожної громади відбиває динаміку її розвитку. І в такому аспекті важливим елементом є саме міжнародне співробітництво.

Слід зазначити, що потребує ретельного опрацювання концепція та стратегія в тематиці міжнародного співробітництва й надання міжнародної технічної чи фінансової допомоги станом на 2021 рік. І досі вважається чинною Стратегія залучення міжнародної технічної допомоги на 2005–2007 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2005 року № 829 [3]. У ній вже не відбита реальна мета, проблеми, завдання та напрями залучення матеріальної технічної допомоги, які постають перед державою нині. Відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 року № 695 [4], прийняття такого документу викликано наявністю нових викликів, які постали перед Україною протягом останніх семи років і суттєво впливають на ситуацію в регіонах, а також на якість життя жителів міст і сіл. Проте в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 року [5], вказано, що обсяг фінансових ресурсів для реалізації Концепції буде здійснюватися не лише з державного й місцевих бюджетів, але й коштом міжнародної технічної та фінансової допомоги. На жаль, закон про міжнародну технічну допомогу не прийнятий. Але вказана діяльність урегульовується постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги». Робота, спрямована на пошук не заборонених чинним законодавством джерел фінансування, здійснюється на рівні міждержавних угод, інших нормативно-правових актів, які врегульовують надання міжнародної допомоги на національному й регіональному рівнях.

Нині державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів окремих територіальних громад і передбачає децентралізацію влади, тобто передачу від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин в аналізованій сфері [7]. Цілком погоджуючись із С.О. Барановим, слід додати, що для впровадження ефективних механізмів децентралізації не вистачає міжнародної співпраці на регіональному, місцевому рівні. Це надасть можливість більш інтенсивно обмінюватись досвідом, впроваджувати нові форми співробітництва на місцевому рівні. Адже така співпраця

може мати не лише соціально-економічний характер, але й культурний, освітній, у сфері ефективного надання адміністративних послуг, електронного врядування та в інших перспективних напрямках.

Висновки. Алгоритм злагодженої взаємодії з міжнародними та європейськими громадами відсутній в українському законодавстві. Кожна окрема громада повинна самостійно напрацьовувати співпрацю, як внутрішню, так і зовнішню. Нині активно критикується зовнішній вплив на державу. Проте сфера регіонального розвитку може бути покращена саме завдяки інвестиційній при-

вабливості й взаємодії з іноземними партнерами й територіальними громадами. Це різні за змістом і підходами поняття. Рівноправне партнерське співробітництво на місцевому рівні дасть змогу обмінюватися досвідом, розвивати інфраструктуру, міжнародну співпрацю. Для напрацювання такого алгоритму пропонується прийняти Муніципальний кодекс, де одним зі структурних елементів акту зробити розділ «Міжнародна співпраця». Чітко прописати ті економічні, політичні й соціальні інструменти й форми роботи територіальних громад, які б сприяли такій співпраці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навчальний посібник / А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук. Київ : 2017. 110 с.
3. Про затвердження Стратегії залучення міжнародної технічної допомоги на 2005–2007 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2005 року № 829 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2005-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.06.2021)
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 року № 695. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820> (дата звернення: 29.06.2021)
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 року / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.06.2021)
6. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 153 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.06.2021)
7. Баранов С.О. Сучасні проблеми правового регулювання процесу децентралізації влади в Україні та шляхи її вирішення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2018. № 34. С. 17.