

УДК 341.1

Б.В. БАБІН, канд. юрид. наук, доц., Одеська національна морська академія

НАЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР МЕХАНІЗМІВ МІЖНАРОДНОГО ПРОГРАМНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН

Ключові слова: державна програма, компетенція органу влади, міжнародна програма, міжнародне правове програмування, національне законодавство

Сьогодні питання програмного регулювання правовідносин наднаціонального характеру залишаються частиною нового, невідомого у доктрині міжнародного права феномену. Розглянемо особливості впливу національних правових форм і механізмів на систему програмного регулювання правовідносин міжнародного характеру. Безумовно, такі процеси, як і інші форми впливу національного права на міжнародне, мають дещо обмежений характер, водночас без їх аналізу неможливо усвідомити як особливості й передумови розроблення та схвалення міжнародних програм, так і їх наступну національну імплементацію. При цьому вплив національних правових механізмів на міжнародне програмування правовідносин може мати різні форми; у цьому контексті завданнями статті слід вважати визначення специфіки впливу національного законодавства, організаційно-правових механізмів та національних програмних актів на міжнародне правове регулювання, дослідження специфіки відповідних механізмів та актів на прикладі національної правової системи України.

Необхідно вказати, що аспекти міжнародних програм у вітчизняному праві аналізувалися насамперед у працях В.О. Кроленко, Е.В. Третяка, К.В. Удовенко, а визнані теоретики міжнародного права, зокрема

Г.Є. Бувайник, О.С. Гавердовський, Г.П. Жуков, Н.М. Ульянова, С.В. Черниченко розглядали окремі аспекти програмної діяльності, але сучасні комплексні наукові роботи у цій сфері відсутні. Слід констатувати, що природна складність поєднання національних та міжнародних організаційно-правових форм програмотворення обумовила обмежене згадування про міжнародне програмування правовідносин у спеціалізованому національному законодавстві України, що, на нашу думку, не можна вважати, оптимальним правовим вирішенням відповідної проблеми. Це обумовлює актуальність відповідного дослідження, метою якого слід вважати аналіз національних правових форм впливу на процеси розроблення та реалізації міжнародних правових програм. Новизна статті полягає у визначенні змісту та форм впливу національних правових механізмів на міжнародне програмування регулювання правовідносин.

Так, у Законах України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602-III [1], «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV [2], «Про інноваційну діяльність» 2002 р. [3], «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV [4], у Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, схваленому постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 [5], в Постанові Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» [6] не згадуються міждержавні чи міжнародні програми.

Водночас, вочевидь стикаючись із практикою наднаціонального програмного регулювання в окремих сферах, вітчизняний законодавець неодноразово згадує міжнародне програмування правовідносин у галузевому законодавстві (насамперед у сферах науки та екології). Так, у ч.4 ст.14 Закону України «Про основи державної політики у сфері нау-

ки і науково-технічної діяльності» в редакції від 13.12.1991 р. № 1977-ХІІ вказується, що Україна бере участь у розробці і здійсненні міждержавних науково-технічних програм на основі багатосторонніх чи двосторонніх договорів та угод, передбачаючи виділення для цієї мети бюджетних коштів. У частинах 2, 3 ст.27 цього акту відзначається, що міжнародне науково-технічне співробітництво здійснюється шляхом проведення спільних наукових досліджень, технічних та технологічних розробок на основі спільних науково-технічних програм. При цьому суб'єкти науково-технічної діяльності України отримали право «брати участь у виконанні міжнародних програм та укладати угоди з іноземними організаціями і фірмами» [7]. Додамо, що відповідні норми у чинній версії Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність» відсутні.

Про міждержавні науково-технічні програми йшлося й у Постанові Кабінету Міністрів України від 03.06.1993 р. № 412, що визначила систему науково-технічних програм [8]. Положення про порядок формування та реалізації державних, галузевих (багатогалузевих), регіональних науково-технічних програм, науково-технічних частин інвестиційних, соціальних та інших програм, яке було схвалене сумісним наказом зацікавлених відомств від 19.05.1994 р. № 83, відносило міждержавні науково-технічні програми до системи науково-технічних програм. При цьому в Положенні від 19.05.1994 р. зазначалося, що міждержавні науково-технічні програми розробляються та здійснюються на основі двосторонніх чи багатосторонніх договорів та угод з іншими державами; при цьому, «якщо участь України у такій програмі передбачає виділення бюджетних асигнувань з української сторони», попередній розгляд такої програми у Міністерстві економіки та Державному комітеті з науки і техніки визначався як обов'язковий [9].

Багато згадок про міждержавні програми є у вітчизняному природоохоронному законодавстві. Так, у ст.20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591-VI, до основних повноважень Кабіне-

ту Міністрів України віднесено забезпечення розроблення та виконання міждержавних екологічних програм. Водночас у сфері зовнішньої політики уряд України має, за положеннями цієї статті, забезпечувати у межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України, розробляти та затверджувати державні програми в цій сфері [10]. Додамо, що у Положенні про порядок розроблення екологічних програм, схваленому Постановою Кабінету Міністрів України від 31.12.1993 р. № 1091, вказувалося, що порядок розроблення, погодження та затвердження міждержавних екологічних програм визнається міждержавними договорами [11].

У Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, схвалених парламентською постановою від 05.03.1998 р. № 188, згадується про необхідність виконання зобов'язань України, що впливають «з міжнародних екологічних угод, програм, проєктів і заходів». У цьому акті йдеться також про необхідність розроблення і впровадження міждержавних програм з охорони, використання та відтворення видів тваринного і рослинного світу, яким загрожує зникнення через негативний вплив господарської діяльності [12].

Багато уваги міждержавним програмам приділено у Законі України «Про меліорацію земель» від 14.01.2000 р. № 1389-XIV, зокрема, у ст.13 якого до повноважень Кабінету Міністрів України з регулювання відносин у сфері меліорації земель віднесено:

- організацію розроблення та виконання міждержавних програм меліорації земель;
- здійснення контролю за виконанням міждержавних програм меліорації земель;
- визначення порядку розроблення та погодження міждержавних програм меліорації земель [13].

До повноважень центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища ст.14 вказаного Закону відносить проведення державної екологічної експертизи проєктів міждержавних

програм меліорації земель та погодження проектів цих програм. Крім того, участь у розробленні і виконанні міждержавних програм меліорації земель віднесено у зазначеній статті до повноважень центральних органів виконавчої влади з питань агропромислової політики, з питань лісового господарства, з питань геології та використання надр та з питань рибного господарства. До повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АРК), обласних та районних державних адміністрацій ст.15 зазначеного акту відносить опрацювання і внесення пропозицій до проектів міждержавних програм меліорації земель, їх фінансового забезпечення.

У частинах 3, 5 ст.19 Закону зазначається, що розроблення і погодження міждержавних програм меліорації земель здійснюється виходячи з необхідності збереження природних екосистем, передусім тих, що мають міжнародне значення. При цьому відзначається, що міждержавні програми меліорації земель розробляються, погоджуються та реалізуються у порядку, встановленому відповідними міжнародними договорами України [13].

Стаття 10 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10.01.2002 р. № 2918-III до повноважень Кабінету Міністрів України відносить організацію розроблення міждержавних програм у цій сфері питної води та питного водопостачання [14]. У ч.«б» ст.18 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР до компетенції Кабінету Міністрів України віднесено забезпечення розроблення і виконання міждержавних програм поводження з відходами і запровадження маловідходних, енергозберігаючих та ресурсозберігаючих технологій [15].

У ст.8 Закону України «Про захист рослин» від 14.10.1998 р. № 180-XIV серед повноважень Кабінету Міністрів України аналогічним чином зафіксовано забезпечення розроблення і виконання міждержавних цільових програм із захисту рослин. Водночас у цьому законі до компетенції Головної державної інспекції захисту рослин віднесено участь у розробленні міждержавних цільових

програм захисту рослин; до компетенції державних інспекцій захисту рослин АРК, областей, районів – забезпечення виконання міждержавних цільових програм захисту рослин (статті 12, 13 Закону).

Цікаво, що у ч.2 ст.27 вказаного Закону від 14.10.1998 р. вказується, що фінансування розроблення та виконання міждержавних цільових програм захисту рослин «здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, а також за рахунок коштів підприємств, установ, організацій усіх форм власності та громадян». Водночас у ст.29 Закону відзначається, що участь України у міжнародному співробітництві у сфері захисту рослин здійснюється в порядку, встановленому законодавством України, зокрема, шляхом розроблення і реалізації міжнародних програм із захисту рослин [16], при цьому різницю між згаданими у цьому законі міждержавними та міжнародними програмами із його тексту зрозуміти, на жаль, не можна.

Наведемо також норми ст.4.5.6 Положення про порядок реалізації програм та проведення заходів з питань дітей, молоді, жінок та сім'ї, затвердженого наказом Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України від 01.11.2000 р. № 2111, згідно яких до категорії міжнародних програм належать програми, які спрямовані на розвиток міжнародних зв'язків, установлення та підтримання взаємовигідного співробітництва, обмін досвідом з іноземними державними та громадськими організаціями з питань сприяння розвитку, соціальному становленню та захисту дітей, молоді, жінок та сім'ї [17].

Отже, можна побачити, що згадування в окремих законодавчих актах України про розроблення міждержавних та міжнародних програм є достатньо епізодичним та несистемним. Крім того, поточний аналіз не довів наявності значної кількості таких спеціалізованих програм фактично ухвалених хоча би на міжвідомчому рівні.

Слід зазначити, що базові документи українського законодавства, що регламенту-

ють засади зовнішньої діяльності, зокрема у сфері правотворчості: Закони України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р. № 1906-IV [18] і «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI [19] та постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» від 02.07.1993 р. № 3360-XII [20] – не визначають аспекти участі України, її представників, органів та посадових осіб у процесах міжнародної програмотворчості.

Окремі акти встановлюють загальні принципи участі представників України у правотворчій діяльності міжнародних організацій, що можуть використовуватися й в умовах програмотворчості. Достатньо з цього приводу вказати на п.5 постанови Кабінету Міністрів України від 11.07.1994 р. № 474 [21] та про ст.8 постанови Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 р. № 1371 [22].

Втім, підзаконні нормативні акти, що визначають компетенцію міністерств у сферах закордонних справ, економіки та фінансів, певною мірою окреслюють повноваження цих структур у сфері міжнародного програмування правовідносин. Зокрема, згідно з п.5 ст.5 Положення про Міністерство закордонних справ України, схваленого Указом Президента України від 03.04.1999 р. № 357/99, МЗС України «має право разом з відповідними центральними органами виконавчої влади здійснювати контроль у межах своєї компетенції за цільовим використанням державних коштів, виділених на реалізацію програм, проектів, заходів, а також міжнародних програм» [23]. Відповідний припис міститься й у п.5 ст.5 Положення про МЗС України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2006 р. № 960. За ним МЗС України «має право: здійснювати контроль за цільовим використанням державних коштів, виділених на виконання програм, проектів, заходів, а також міжнародних програм».

Крім того, Положення про МЗС України від 12.07.2006 р. № 960 покладає на це міністерство наступні, актуальні для нашого дослідження, завдання:

- розробка і подання Президентові України та Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо ініціатив міжнародного характеру здійснення заходів, спрямованих на підвищення ефективності співпраці України з іноземними державами і міжнародними організаціями;

- організація разом з Мінекономіки роботи та узагальнення пропозицій щодо визначення стратегічних (пріоритетних) напрямів надання Україною міжнародної технічної допомоги іншим державам;

- розроблення та впровадження механізмів реалізації державної політики у сфері надання міжнародної технічної допомоги іншим державам;

- координація разом із Мінекономіки роботи щодо надання міжнародної технічної допомоги іншим державам, контроль «у межах своїх повноважень дотримання ними законодавства з цих питань»;

- участь у розробленні проектів Державного бюджету України і загальнодержавних програм з питань, що належать до його компетенції.

Крім того, згідно з приписами ст.10 Положення, Міністр закордонних справ особисто відповідає за розроблення і виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України в частині проведення державної політики у сфері зовнішніх зносин України [24].

Цікаво, що значно більшу компетенцію у сфері залучення України до міжнародного програмного регулювання, ніж МЗС, має Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку). Згідно пп.1, 14, 15 ст.4 Положення про Мінекономрозвитку, затвердженого Указом Президента України від 31.05.2011 р. № 634/2011 [25], міністерство здійснює наступні функції:

- координує діяльність центральних органів виконавчої влади з питань розроблення і виконання двосторонніх міжурядових угод економічного характеру, укладених Україною з державами СНД, та забезпечує участь в опрацюванні проектів «міждержавних та галузевих програм багатостороннього співробітництва в рамках СНД, ГУАМ, СЕП, ЄврАзЕС

та Митного союзу Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та Російської Федерації»; готує пропозиції щодо розроблення стратегії розвитку економічного співробітництва України з державами-учасницями СНД;

- координує та забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері технічного та фінансового співробітництва з іноземними державами та міжнародними організаціями щодо залучення ресурсів для виконання програм;

- координує роботу, пов'язану з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, проводить моніторинг виконання зазначених програм і проектів, здійснює методологічне забезпечення в цій сфері;

- організовує опрацювання проектних пропозицій та проведення їх експертизи щодо ініціювання інвестиційних проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, приймає рішення про доцільність підготовки інвестиційного проекту та визначення відповідального за його підготовку і реалізацію;

- вносить Кабінету Міністрів України пропозиції про доцільність підготовки системного проекту, розробляє стратегічні та програмні документи з питань співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, зокрема забезпечує розроблення плану співробітництва з такими організаціями на відповідний рік;

- забезпечує формування стратегічних і щорічних програм залучення міжнародної технічної допомоги відповідно до пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України та координує діяльність, пов'язану із залученням такої допомоги, проводить державну реєстрацію/перереєстрацію програм і проектів міжнародної технічної допомоги в Україні, веде державний реєстр таких програм та проектів [25].

Слід зазначити що у Положенні про Міністерство економіки України, схваленому ука-

зом Президента України від 23.10.2000 р. № 1159/2000 [26] повноваження аналогічного центрального органу влади у сфері програмного регулювання правовідносин були прописаними менш чітко, але все ж таки окреслювалися. Так, до Мінекономіки України мало, за пунктами 36, 40, 41 ст.4 вказаного Положення:

- брати участь у підготовці пропозицій щодо стратегії розвитку економічного співробітництва України з державами-учасницями СНД;

- забезпечувати реалізацію державної політики у сфері економічного та технічного співробітництва з міжнародними, міждержавними і регіональними організаціями, іноземними державами та їх уповноваженими установами щодо реалізації економічних програм;

- координувати заходи з розроблення і реалізації програм міжнародної технічної допомоги, проводити їх державну реєстрацію, здійснювати моніторинг їх впровадження, контролювати додержанням умов реалізації таких програм [26].

Окремі згадки про програмне регулювання правовідносин містяться й у Положенні про Міністерство фінансів України, схваленого Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 446/2011. За ним Міністерство фінансів України має забезпечувати організацію роботи з використання бенефіціарами коштів міжнародних фінансових організацій та здійснювати заходи щодо реалізації програм, що впроваджуються в Україні із застосуванням секторальної бюджетної підтримки ЄС [27].

Таким чином, незважаючи на обмеженість відповідних форм та механізмів, можна стверджувати про наявність впливу національних правових, зокрема, програмних правових механізмів на міжнародне програмне регулювання правовідносин. Це знаходить свій прояв як у нормах спеціалізованого законодавства так і в підзаконних регламентних актах, що описують повноваження центральних органів виконавчої влади. Ступінь витребуваності відповідних інститутів національного права у такому міжнародному регулюванні має стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» : від 23.03.2000 р., № 1602-III // ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
2. Закон України «Про державні цільові програми» : від 01.03.2004 р., № 1621-IV // ВВР України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
3. Закон України «Про інноваційну діяльність» : від 04.07.2002 р., № 40-IV // Урядовий кур'єр. – 07.07.2002. – № 143. – С. 8–9.
4. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» : від 08.09.2005 р., № 2850-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 40. – Ст. 2529.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» : від 31.01.2007 р., № 106 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – Ст. 313.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» : від 26.04.2003 р., № 621 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18. – Ст. 834.
7. Закон України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» : від 13.12.1991 р., № 1977-XII // ВВР України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про систему науково-технічних програм» : від 03.06.1993 р., № 412 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=412-93-%EF>.
9. Наказ Державного комітету України з питань науки і технологій, Національної академії наук України, Міністерства фінансів та Міністерства економіки України «Про затвердження Положення про порядок формування та реалізації державних, галузевих (багатогалузевих), регіональних науково-технічних програм, науково-технічних частин інвестиційних, соціальних та інших програм» : від 19.05.1994 р., № 83 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0123-94>.
10. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» : від 07.10.2010 р., № 2591-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2792.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок розроблення екологічних програм» : від 31.12.1993 р., № 1091 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1091-93-%EF>.
12. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» : від 05.03.1998 р., № 188/98-вр // ВВР України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.
13. Закон України «Про меліорацію земель» : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // ВВР України. – 2000. – № 11. – Ст. 90.
14. Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» : від 10.01.2002 р., № 2918-III // ВВР України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.
15. Закон України «Про відходи» : від 05.03.1998 р., № 187/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
16. Закон України «Про захист рослин» : від 14.10.1998 р., № 180-XIV // ВВР України. – 1998. – № 50–51. – Ст. 310.
17. Наказ Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України «Про затвердження Положення про порядок реалізації програм та проведення заходів з питань дітей, молоді, жінок та сім'ї» : від 01.11.2000 р., № 2111 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 390.
18. Закон України «Про міжнародні договори України» : від 29.06.2004 р., № 1906-IV // ВВР України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
19. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» : від 01.07.2010

р., № 2411-VI // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.

20. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» : від 02.07.1993 р., № 3360-XII // ВВР України. – 1993. – № 37. – Ст. 379.

21. Постанова Кабінету Міністрів України «Про впорядкування участі міністерств і відомств у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» : від 11.07.1994 р., № 474 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=474-94-%EF.

22. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» : від 13.09.2002 р., № 1371 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – Ст. 1776.

23. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство закордонних справ України» : від 03.04.1999 р., № 357/99 [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=357%2F99>.

24. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» : від 12.07.2006 р., № 960 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 28. – Ст. 2022.

25. Указ Президента України «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» : від 03.05.2011 р., № 634/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1666.

26. Указ Президента України «Про Міністерство економіки України» : від 23.10.2000 р., № 1159/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 43. – Ст. 1826.

27. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство фінансів України» : від 08.04.2011 р., № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.

Бабін Б. В. Національний вимір механізмів міжнародного програмного регулювання правовідносин / Б. В. Бабін // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 21–27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11bbvprp.pdf>

Розглянуто норми законів та підзаконних статутних актів України, що регламентують аспекти розроблення та реалізації міжнародних програм. Зроблено аналіз відповідних норм, узагальнено механізми впливу.

Бабін Б.В. Национальное измерение механизмов международного программного регулирования правоотношений

Рассмотрены нормы законов и подзаконных статутных актов Украины, которые регламентируют аспекты разработки и реализации международных программ. Проведен анализ соответствующих норм, рассмотрены механизмы воздействия национального права Украины на международное программирование.

Babin B.V. National Volume of the Mechanisms of the International Program Regulation of Legal Relationship

The norms of laws and sub law statutory acts of Ukraine, regalement the aspects of development and realization of the international programs are looked at the article. The analysis of coherent norms is made at; the mechanisms of impact of the national Ukrainian law on the international programming are watched.