

Поліна КУЛІШ
Національна академія державного управління
при Президентові України
Харківський регіональний інститут державного управління

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Аналізується сучасний стан законодавства, яке безпосередньо регулює міжнародну технічну допомогу в Україні. Пропонуються практичні шляхи вдосконалення правового механізму в умовах реформ децентралізації, зокрема: прийняття Закону України «Про міжнародну технічну допомогу», закріплення порядку залучення альтернативних, не заборонених чинним законодавством України джерел фінансування соціально-економічних завдань територій регіону; підвищення кваліфікації органів місцевого самоврядування, заінтересованих органів державної влади, територіальних громад, громадських організацій у сфері співробітництва з міжнародними організаціями-донорами; порядок надання технічної допомоги Україною державам, які можуть цього потребувати.

Ключові слова: міжнародна технічна допомога, децентралізація, територіальна громада, організаційно-правове регулювання, реформи.

Polyna Kulish. Improvement of the legal regulation mechanism of the international technical assistance providing in Ukraine in the conditions of decentralisation

The article looks at the current state of the legislation that directly regulates the international technical assistance in Ukraine. It also suggests the ways of improving the legal mechanism within the framework of decentralization reforms, in particular: adopting the Law of Ukraine «On international technical assistance», establishing the procedure for alternative legal source to finance social and economic spheres in the region; training the representatives of local government, concerned authorities, local communities, NGOs to cooperate with international donor organizations; establishing the procedure for providing technical assistance by the state of Ukraine to the countries which might need it.

Key words: international technical assistance, decentralization, territorial community, organizational and legal regulation, reforms.

Частиною міжнародних відносин та глобалізаційних процесів є співробітництво між організаціями, країнами-донорами та країнами-реципієнтами, що реалізується у сфері надання та використання міжнародної технічної допомоги (МТД). МТД є важливим елементом міжнародного правового регулювання сталого розвитку будь-якого суспільства з перехідною економікою. Основним завданням такої співпраці є забезпечення гармонійного внутрішнього розвитку та взаємодії міжнародної спільноти з державами, що розвиваються.

МТД надає можливість отримувати передовий досвід індустріально та інформаційно розвинених країн, впроваджувати його під час реформування різних сфер економіки та реалізації загальнодержавної політики європейської інтеграції. Унікальність інструменту МТД полягає в тому, що його може залучати та використовувати будь-яка громада для розбудови економіки та інфраструктури найменших територіальних одиниць.

Зміни до Конституції України в частині децентралізації передбачають, що систему адміністративно-територіального устрою України утворюють такі адміністративно-територіальні одиниці, як громади, райони, регіони. Проектом закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»

визначено, що територія України поділяється на громади, які є первинними одиницями в системі адміністративно-територіального устрою України. Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади відповідно до закону:

- 1) управляє майном, що є в комунальній власності;
- 2) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання;
- 3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання;
- 4) встановлює місцеві податки і збори;
- 5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів;
- 6) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю;
- 7) вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції [3].

Водночас, ратифікувавши Угоду про асоціацію, Україна стоїть на порозі зміни державного устрою, що створить додаткові правові можливості для громадської ініціативи в залученні проектів (програм), спрямованих на розвиток найбільш віддалених та депресивних територій країни.

На сьогодні в різних галузях вітчизняної науки закладена певна база знань стосовно явища зовнішньої допомоги. Економісти Л. Кістерський, Т. Липова, О. Палюх, Н. Комар, А. Базилюк, О. Миненко, З. Янченко у своїх роботах приділяють увагу проблемам інтеграції України до міжнародних структур, ролі допомоги з боку міжнародної спільноти в реформуванні соціально-економічної сфери України. У царині юридичних наук М. Михайлів, І. Братко, М. Крюкалова, Д. Борисова визначають правові засади, пов'язані із наданням та використанням МТД. У сфері політичних наук можна виокремити роботи М. Васильєвої, у яких досліджено базові засади зарубіжної допомоги в системі пріоритетів зовнішньої політики окремих країн, визначено роль міжнародної допомоги в реалізації концепції сталого розвитку тощо.

У галузі науки державного управління, де останнім часом більше ніж четверта частина дисертаційних досліджень проведена за напрямом зовнішнього вектора суспільних змін, проблемам абсорбції зовнішньої допомоги в Україні присвячена невелика кількість робіт. Окремі аспекти сутності міжнародної допомоги досліджено в працях В. Князева та Р. Войтович, І. Бекешкіної, Е. Каса, П. Кажмиркевич, Н. Бородчук, К. Плоского.

Утім, Україна далеко не повністю використовує свій потенціал для залучення і реалізації МТД, що обумовлено низкою проблем правового і організаційного характеру, які потребують негайного вирішення задля сприяння припливу капіталу та зміцнення економіки. На жаль, ні велика кількість міжнародних угод у сфері надання та використання МТД, ні відповідні інформаційно-аналітичні матеріали регіонів, що постійно оприлюднює Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, ні зростання кількості наукових робіт та здобутків у цьому напрямі не сприяють розвитку та вдосконаленню питань організаційно-правового регулювання МТД, що потребує якісних перетворень у цій частині міжнародно-правових відносин.

Метою статті є виявлення існуючих недоліків законодавства, організаційно-правового регулювання МТД в Україні в умовах децентралізації влади з метою надання пропозицій, спрямованих на стимулювання ініціативи громад щодо залучення проектів (програм) МТД та вирішення соціально-економічних питань

області, аналізу впливу зовнішньої допомоги на сталий розвиток регіону.

Як активний учасник донорських проектів та програм, визнавши цілі та принципи Паризької декларації щодо зовнішньої допомоги, Україна не може залишатись осторонь еволюції та перетворень, які відбуваються на міжнародному рівні стосовно ефективності надання та використання допомоги. Адже на останньому Четвертому форумі з питань ефективності допомоги було прийняте рішення відійти від визначення «допомоги» та пристати до ідеї «ефективного розвитку і партнерства» у використанні ресурсів зовнішньої допомоги [10].

Останнім часом, окрім зовнішнього впливу, в Україні відбуваються внутрішні реформи в усіх сферах суспільно-політичного та економічного життя країни. Військовий конфлікт на сході України, ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, ера інформаційно-комунікаційних технологій вплинули на свідомість громадян та стали своєрідним «поштовхом» для мобілізації існуючих ресурсів, використання прихованого потенціалу, пошуку нових можливостей та погляду на звичний стан речей.

У контексті зазначеного потребує нового підходу і система організаційно-правового регулювання сфери МТД. Перехід до децентралізації влади передбачає передачу «на місця» повноважень та коштів на їх впровадження. Відомо, що ресурсів не вистачає, проте регіони мають отримати удосконалений організаційно-правовий механізм у сфері МТД щодо активної роботи, спрямованої на пошук альтернативних, не заборонених чинним законодавством України джерел фінансування соціально-економічних завдань.

Правове регулювання МТД, на думку М. О. Михайлів, можна диференціювати на такі види: міжнародні джерела (двосторонні та багатосторонні міжнародні угоди) та національне законодавство (загальне і спеціальне) [1]. До загального законодавства належать нормативні акти, що регулюють не лише відносини в межах МТД, а й відносини в інших сферах суспільства. На відміну від спеціального законодавства, загальне законодавство суміжно регулює лише окремі питання здійснення МТД в Україні. Так, відносини в цій сфері визначаються Конституцією України, частково – законами України «Про режим іноземного інвестування», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про міжнародні договори в Україні», «Про здійснення державних закупівель», «Про гуманітарну допомогу», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про громадські об'єднання». Деякі аспекти МТД регулюються податковим, митним, цивільним і господарським кодексами України. До спеціального законодавства про МТД належить таке, що безпосередньо регулює відносини у сфері МТД.

Зазначимо, що О. В. Потапова проаналізувала чинні нормативно-правові акти України у сфері МТД та визначила загальні недоліки організаційно-правового регулювання МТД. Ідеться про неповне визначення МТД в документах, відсутність базового закону та узгодженої координації механізму планування, отримання та надання зовнішньої допомоги, проведення моніторингу результатів діяльності проектів (програм), взаємодії з державами-донорами [2].

На національному та регіональному рівнях координація роботи донорів міжнародної допомоги здійснюється міждержавними угодами, рамковими угодами, іншими нормативно-правовими та підзаконними актами.

Вивчаючи основний перелік чинних документів, якими регулюється відповідна сфера, зазначимо, що регіональні органи влади у своїй діяльності керуються в основному Постановою Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги», а також

місцевими нормативно-правовими актами, зокрема розпорядженнями, листами голови обласної державної адміністрації, рішеннями обласної/міської ради тощо [7]. Неповне користування на регіональному рівні нормативно-правовою базою, ситуативна та некомпетентна робота щодо залучення проектів (програм) у сфері МТД обумовлені негативними чинниками: відсутністю базового закону щодо регулювання сфери МТД; низьким рівнем поінформованості, зацікавленості; відсутністю належного матеріально-технічного обладнання; нерозумінням кінцевих результатів діяльності представників місцевих органів влади та місцевого самоврядування; довготривалим процесом від написання проектної пропозиції, подання її на розгляд центральним органам влади до винесення належного рішення. Крім того, не ведеться системної роботи у сфері співпраці донорів та місцевих органів влади стосовно залучення ресурсів зовнішньої допомоги до регіону. У зв'язку з цим припускаємо, що дані моніторингу, які органи державної влади опрацьовують щороку відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153, можуть бути неповними щодо кількості, якості, кошторису та результатів проектів (програм), які працюють або працювали у відповідний звітний період на території України.

Концепція планування, залучення, ефективного використання та моніторингу МТД і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про Концепцію планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями», та Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013 – 2016 рр., затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про Стратегію залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013 – 2016 роки», мають досить схожу структуру: мета, проблеми, які потребують розв'язання, шляхи їх вирішення. Водночас у жодному із цих документів не зазначені конкретні механізми вирішення кожного із проблемних питань, відсутнє розмежування відповідальності кожного з учасників проекту (програми) за напрямками роботи та зворотний зв'язок [6; 8].

Стосовно Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії в рамках ТАІЕХ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ», то, по-перше, до зазначеного порядку з 2008 р. не вносилося жодної зміни, по-друге, не зовсім зрозумілі визначення, мета та результати цього інструменту, а також жодного звіту щодо впливу ТАІЕХ на адаптацію національного законодавства (у якій сфері – також не зазначено) до *aquis communautaire*. Проект *Twinning* – один із потужних інструментів зовнішньої допомоги, спрямованої на обмін досвідом та надання допомоги в питаннях державного управління та адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Проте до Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів *Twinning* в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2007 р. № 154, з 2012 р. не вносились зміни. Також не оприлюднювались звіти щодо результатів впливу проектів *Twinning* на адаптацію національного законодавства, окрім інформаційно-довідкових матеріалів, на сайті Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Public administration mechanisms

Водночас зазначимо позитивні зрушення щодо вдосконалення нормативно-правової бази впровадження інструмента ТАІЕХ. По-перше, постанова Кабінету Міністрів України від 13 січня 2016 р. № 32 затверджує новий Порядок підготовки, схвалення та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії в рамках ТАІЕХ. Цей Порядок уточнює терміни, напрями та механізм надання технічної допомоги, передбачає виконання якісних показників щодо результатів залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії в рамках ТАІЕХ. По-друге, на сайті Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу з 2015 р. оприлюднюється моніторинг впровадження інструмента ТАІЕХ [4; 5].

Отже, зазначені документи – це лише невелика частина нормативно-правової бази, яка регулює процеси залучення та реалізації надання МТД. Незважаючи на те що Україна розпочала співпрацю з міжнародними організаціями ще в 1992 р., удосконалення правового механізму МТД потребує ретельного вивчення та стабільного національного законодавства.

У 1999 р. було видано Указ Президента України «Про проект Закону України про міжнародну технічну допомогу», проте Верховна Рада України відхилила відповідний акт, який так і не набрав чинності. У 2013 р. Кабінет Міністрів України затвердив проект Закону України «Про міжнародну технічну допомогу», але цей документ також не був ухвалений і потребує доопрацювання з урахуванням останніх зрушень, що відбулись у зовнішній та внутрішній політиці України, її тактичних та стратегічних пріоритетах.

Отже, на сьогодні актуальним питанням залишається відсутність базового закону, який би всебічно регулював МТД, що значно б підвищило ефективність такої допомоги для України, спростило б зворотний рух цих ресурсів – їх отримання та надання. Досвід багатьох країн світу доводить, що держава може заробляти, сама надаючи технічну допомогу третім державам, одночасно зміцнюючи свій позитивний імідж у світі. Отже, Україна має всі шанси бути не тільки країною-реципієнтом, а й донором, що також сприятиме формуванню її міжнародної репутації.

Здобутки та практики в управлінні МТД таких країн, як Хорватія, Сербія, Туреччина, Польща, Чехія дозволяють сформулювати рекомендації щодо впорядкованості системи управління МТД в Україні, зокрема щодо формування децентралізованої системи впровадження технічної допомоги, яка передбачає передачу відповідальності та управління проектами (програмами) допомоги від донорів до країни-партнера. Наприклад, система передбачає такі заходи:

- фінансовий контроль (центральний фінансовий та контрактний підрозділ, який працює в структурі Міністерства фінансів України) передбачає укладення контрактів та систему фінансового виконання;

- планування, схвалення та моніторинг проектів (Центральний управлінський підрозділ, який у більшості випадків розташовується в Мінекономрозвитку України);

- загальна координація та контроль (Центральний політичний підрозділ) передбачає діяльність, пов'язану з більш широкими стратегічними питаннями (у випадку з ЄС це питання створення всебічної і поглибленої зони вільної торгівлі та Угода про асоціацію), забезпеченням відповідності національних стратегій та діяльності донорів [9].

У межах децентралізації влади, ураховуючи останні наукові доробки у відповідній сфері, з метою залучення ресурсів для соціально-економічного розвитку регіонів пропонується:

- 1) ухвалити Закон України «Про міжнародну технічну допомогу». Відповідний законодавчий документ дозволив би:

– всебічно розкрити зміст та цілі МТД, узгодити дії центральних та місцевих органів влади, уникаючи дублювання функцій;
– визначити та закріпити відповідальність, зворотний зв'язок між усіма сторонами-учасниками проектів (програм) МТД;
– зробити прозорим процес закупівель товарів і послуг міжнародними фінансовими організаціями;
– утворити відповідальний та незалежний орган для організаційно-правового регулювання МТД, надання консультаційної, методологічної, інформаційно-просвітницької підтримки усім зацікавленим з відповідних питань;
– затвердити порядок залучення, використання та контролю ресурсів МТД з урахуванням реальних потреб регіонів у зовнішній допомозі;
– передбачити механізм визначення щороку рейтингу областей країни за кількісними та якісними індикаторами залучення та впливу МТД на сталий розвиток регіонів;

2) внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» у частині передання місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень щодо погодження текстів договорів (угод, меморандумів, протоколів) з питань техніко-економічного співробітництва, які регламентують взаємовідносини між донором і реципієнтом;

3) окремим нормативно-правовим актом затвердити порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері підготовки, написання та реалізації проектів (програм) МТД. Передбачити залучення та участь громадськості, громадських організацій, суб'єктів господарювання, представників заінтересованих органів влади та місцевого самоврядування у відповідних програмах навчання;

4) передбачити порядок надання технічної допомоги Україною державам, які можуть цього затребувати.

Перехід до ринкових умов господарювання вимагає економії та ефективного використання ресурсів не тільки в приватному, а й державному секторах економіки. Державне управління у сфері зовнішньої допомоги та проектної діяльності мало досліджене в науковій літературі. Відповідно, темою подальших розвідок у цьому напрямі може бути вивчення впливу зовнішньої допомоги на сталий розвиток України в умовах децентралізації влади, інформатизації суспільства та перехідного періоду економіки.

Список використаних джерел / List of references

1. **Михайлів М. О.** Правові засади здійснення міжнародної технічної допомоги / М.О. Михайлів // Вісн. Хмельниц. ін-ту регіон. упр. та права. – 2002. – № 2. – С. 224 – 227 [Mykhailiv M. O. Pravovi zasady zdiisnennia mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy / M.O. Mykhailiv // Visn. Khmelnyts. in-tu rehional. upr. ta prava. – 2002. – № 2. – С. 224 – 227].

2. **Потапова О. В.** Правові засади міжнародної технічної допомоги / О. В. Потапова // Правове регулювання економіки : зб. наук. пр. – 2002. – № 11 – 12. – С. 442 – 450 [Potapova O. V. Pravovi zasady mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy / O. V. Potapova // Pravove rehuliuвання ekonomiky : zb. nauk. pr. – 2002. – № 11 – 12. – С. 442 – 450].

3. **Про внесення** змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону від 1 лип. 2015 р. № 2217а. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) : proekt Zakonu vid 1 lyp. 2015 r. № 2217a. – Rezhym dostupu : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812].

4. **Про затвердження** Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів

Public administration mechanisms

Twinning в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лют. 2007 р. № 154. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/154-2007-%D0%BF [Pro zatverdzhennia Poriadku orhanizatsii roboty z pidhotovky ta realizatsii proektiv Twinning v Ukraini : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 7 liut. 2007 r. № 154. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/154-2007-%D0%BF].

5. **Про затвердження** Порядку підготовки, схвалення та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 січ. 2016 р. № 32. – Режим доступу : zakon0.rada.gov.ua/laws/show/32-2016-%D0%BF#n10 [Pro zatverdzhennia Poriadku pidhotovky, skhvalennia ta vykonannia planu zaluchennia zovnishnoi dopomohy Yevropeiskoi Komisii u ramkakh TAIEH : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 sich. 2016 r. № 32. – Rezhym dostupu : zakon0.rada.gov.ua/laws/show/32-2016-%D0%BF#n10].

6. **Про Концепцію** планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовт. 2011 р. № 1075-р. – Режим доступу : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1075-2011-%D1%80 [Pro Kontseptsiiu planuvannia, zaluchennia, efektyvnoho vykorystannia ta monitorynhu mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy i spivrobitnytstva z mizhnarodnymy finansovymy orhanizatsiiamy : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 zhovt. 2011 r. № 1075-r. – Rezhym dostupu : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1075-2011-%D1%80].

7. **Про створення** єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2002 р. № 153. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF [Pro stvorennia yedynoi systemy zaluchennia, vykorystannia ta monitorynhu mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 liut. 2002 r. № 153. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF].

8. **Про Стратегію** залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013 – 2016 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 верес. 2013 р. № 697-р. – Режим доступу : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/697-2013-%D1%80 [Pro Stratehiiu zaluchennia, vykorystannia ta monitorynhu mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy i spivrobitnytstva z mizhnarodnymy finansovymy orhanizatsiiamy na 2013 – 2016 roky : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 veres. 2013 r. № 697-r. – Rezhym dostupu : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/697-2013-%D1%80].

9. **Проект** модернізації державних фінансів: заключний звіт / Ей.Ті.Сі. Консалтантс ГмбХ. – Режим доступу : www.minfin.kmu.gov.ua/file/link/.../Zvitmizhn_fi_dopomoga-ukr.doc [Proekt modernizatsii derzhavnykh finansiv: zakliuchnyi zvit / Ei.Ti.Si. Konsaltants HmbKh. – Rezhym dostupu : www.minfin.kmu.gov.ua/file/link/.../Zvitmizhn_fi_dopomoga-ukr.doc].

10. **Busan** Partnership for Effective Development Co-operation. – Access mode : www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf.

Надійшла до редакції 03.02.16