

УДК 341.215

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ДОГОВІРНОЇ ПРАВОВИЗДАТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

GENERAL-THEORETICAL APPROACHES TO THE DETERMINATION OF INTERNATIONAL CONTRACTUAL LEGAL CAPACITY OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS

Донець А.А.,
*аспірант кафедри міжнародного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена аналізу підходів до визначення міжнародно-правового статусу адміністративно-територіальних одиниць. Розглядаються передумови виникнення в них договірної правоздатності. Досліджується співвідношення загальнодержавної та місцевої компетенції у здійсненні міжнародних відносин.

Ключові слова: суб'єкт міжнародного права, міжнародне співробітництво, адміністративно-територіальна одиниця, регіоналізація, компетенція.

Статья посвящена анализу подходов к определению международно-правового статуса административно-территориальных единиц. Рассматриваются предпосылки к возникновению у них договорной правоспособности. Исследуется соотношение общегосударственной и местной компетенции в осуществлении международных отношений.

Ключевые слова: субъект международного права, международное сотрудничество, административно-территориальная единица, регионализация, компетенция.

The article is devoted to the analysis of determination approach of the international legal status of administrative-territorial units. The preconditions of accrual of their contractual capacity are considered. The correlation between the nation-wide and local competence of conduct of foreign relations is investigated.

Key words: subject of international law, international cooperation, administrative-territorial unit, regionalization, competence.

Актуальність теми. Сучасна міжнародно-правова дійсність характеризується розгортанням суспільно-політичних та економічних процесів. Їх вплив дедалі більше поширюється на нові аспекти внутрішньодержавного життя. Необхідність утілення на місцевому рівні рішень, що приймаються міжнародною спільнотою і відображають державну політику, вимагає залучення до міжнародно-правових відносин, окрім держави загалом, різноманітних субнаціональних територіальних одиниць (далі – СНТО)¹. Вони беруть участь у міжнародному співробітництві в різноманітних формах, від прикордонних контактів із суміжними державами до міжнародного співробітництва на регіональному й універсальному рівнях [1, с. 335]. Вихід на міжнародну арену нового актора актуалізує питання кола суб'єктів міжнародного права (далі – МП) та його місця в міжнародних відносинах.

У різні періоди часу питання міжнародної правосуб'єктності адміністративно-територіальних одиниць розглядалося вітчизняними (О. Тарасов, М. Баймуратов, В. Буткевич) і зарубіжними (І. Лукашук, Ю. Колосов, Г. Лаутерпахт, Б. Хокінг) ученими. Дослідження цього питання здійснювалися як у межах міжнародного права, так і з конституційно-правових позицій. Незважаючи на значну кількість робіт, у яких досліджувався міжнародно-правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, це питання продовжує набувати актуальності.

Метою статті є визначення особливостей реалізації договірної правоздатності адміністративно-територіальних одиниць у сучасних умовах міжнародного співтовариства.

З цієї метою в роботі ставляться такі завдання:

– дослідити загальні підходи до визначення міжнародної правосуб'єктності адміністративно-територіальних одиниць;

– розглянути новітні тенденції в науковому осмисленні міжнародно-правового статусу адміністративно-територіальних одиниць;

– установити співвідношення державної та місцевої компетенції в процесі здійснення міжнародних відносин;

– охарактеризувати способи реалізації договірної правоздатності адміністративно-територіальних одиниць.

Виклад основного матеріалу. Чим можна пояснити феномен виходу на міжнародну арену нового актора? Відповідь на це питання треба шукати, на нашу думку, у динаміці розвитку міжнародних відносин, яка характеризується поєднанням процесів інтеграції, регіоналізації та локалізації [2, с. 17–39]. Унаслідок інтеграції держав у єдину міжнародно-правову спільноту виникає певна глобальна взаємозалежність між ними. Вона зумовлюється існуванням актуальних водночас для багатьох держав і

їхніх різнорівневих органів проблем, що вимагають відповідної реакції, у тому числі на регіональному та місцевому рівнях влади [3, с. 310].

Наступним чинником, що спонукає держави до розширення компетенції адміністративно-територіальних одиниць, є «криза державної влади», яка виявляється, з одного боку, у скептичному ставленні населення до діяльності державної влади, а з іншого – у слабкості самої влади, її неспроможності вчасно й ефективно вирішувати нагальні питання [4, с. 43]. Однією з причин цієї слабкості є надмірна централізація влади, що породжує двоєдину проблему: з одного боку, інтересам СНТО (як безпосередніх представників громадян) не приділяється достатньої уваги на загальнодержавному рівні, а з іншого – вони позбавлені того обсягу компетенції, який дозволив би їм самостійно задовольняти свої потреби й оперативно розв'язувати місцеві питання [5, с. 170].

Отже, на сьогодні багато держав світу вимушені вдосконалювати організацію управління й чинну нормативно-правову базу, скорочуючи адміністративну дистанцію між органами, які приймають рішення, і сферою дії цих рішень. Такі зміни відкривають перед СНТО широкі можливості для найрізноманітнішої (зокрема договірної) міжнародної діяльності [6, с. 15].

Питання міжнародної договірної правоздатності СНТО тісно пов'язане з питанням про існування їх міжнародної правосуб'єктності, і щоб дати відповідь на перше з них, потрібно розглянути основні підходи до вирішення другого.

Традиційно, до суб'єктного складу міжнародних правовідносин належать держави та державоподібні утворення (такі як Ватикан), міжнародні міждержавні організації та з певними застереженнями народи, що борються за незалежність. Визначальною для такого розмежування суб'єктів і «несуб'єктів» є здатність брати участь у міжнародній правотворчості [7, с. 23]. Фізичні особи, міжнародні неурядові організації та СНТО залишаються за такого підходу «поза грою», а основна роль у міжнародному праві традиційно відводиться державі.

Другий підхід, набуваючи дедалі більшого визнання серед дослідників, передбачає існування, крім договороздатних суб'єктів, також правореалізуючих учасників міжнародних відносин. Це дає змогу уникнути зайвого догматизму у визначенні суб'єктів МП, за якого доктринальне визнання нового суб'єкта можливе лише через десятиліття після його реальної появи в межах міжнародно-правової системи, коли ігнорувати міжнародну практику вже просто неможливо [8, с. 57–58]. За такого підходу до кола правореалізуючих суб'єктів поряд із фізичними особами, міжнародними неурядовими організаціями тощо включаються адміністративно-територіальні одиниці держав.

¹ Такий вид учасників міжнародно-правових відносин запропонував О.В. Тарасов у своїй роботі «Суб'єкт міжнародного права: проблеми сучасної теорії». Традиційно в міжнародному праві на позначення цих суб'єктів використовуються терміни «місцева влада», «органи місцевого самоврядування», «територіальні общини» тощо. Термін «субнаціональна територіальна одиниця», з одного боку, є більш універсальним, ніж вищеперераховані, а з іншого – відображає специфіку цього кола суб'єктів міжнародного права (див.: Тарасов О.В. Суб'єкт міжнародного права: проблеми сучасної теорії : [монографія] / О.В. Тарасов. – Х. : Право, 2014. – С. 341)

Існує також позиція, що лише зароджується на пострадянському просторі, яка ґрунтується на твердженні про відкритість міжнародно-правової системи. «Відкритість» розглядається як можливість включення до структури міжнародних відносин найрізноманітніших за своєю природою правових осіб як різноманіття форм міжнародної правотворчості й, нарешті, як найширше поле для становлення міжнародних правовідносин. Основним аргументом прибічників цієї позиції є те, що в міжнародному праві немає заборони на участь у міжнародно-правовій комунікації якихось суб'єктів права: у МП відсутній еталон, за яким можна заздалегідь визначити його суб'єкта [9, с. 444].

З огляду на велику кількість підходів стосовно визначення і класифікації суб'єктів міжнародного права можна констатувати, що єдиної точки зору з цього питання наука міжнародного права на сучасному етапі не виробила. Однак наявні реалії підтверджують, що з розвитком інтеграційних процесів роль адміністративно-територіальних утворень у формуванні як внутрішньодержавної, так і міжнародної політики держав дедалі зростає. Про це свідчить практика передавання національними урядами на регіональний рівень різноманітних (у тому числі договірних) повноважень щодо реалізації функцій держави у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, охорони навколишнього середовища, комунального господарства, а також співробітництва у сфері виникнення надзвичайних ситуацій, боротьби з транскордонною злочинністю і тероризмом тощо [6, с. 14].

Ілюстрацією цього твердження є приклад таких традиційно унітарних держав, як Франція та Італія, де існує досвід передавання адміністративно-територіальним одиницям права підписання угод із зарубіжними партнерами аналогічного рівня в межах своєї компетенції [10, с. 29].

Отже, регіональні інтереси й напрями діяльності місцевих урядів, які раніше були суто внутрішніми, набувають міжнародних масштабів, а сфера компетенції СНТО розширюється з меж суто локальних проблем до залучення у вирішенні загальнонаціональних і міжнародних питань у тій частині, у якій їх розв'язання місцевою владою є найбільш оптимальним та ефективним.

Отже, сучасна міжнародно-правова практика вказує на розширення й поглиблення міжнародно-правового співробітництва різноманітних категорій СНТО. Але яке ж місце вони посідають у міжнародних відносинах і яким є їхній статус?

Незважаючи на зростаючий авторитет міжнародних організацій (насамперед Європейського Союзу як одного з найуспішніших інтеграційних об'єднань у світі), у яких створюються сприятливі умови для розвитку парадипломатії СНТО, останнє слово щодо визначення статусу та обсягу їхніх повноважень залишається за державами, до складу яких вони належать. Останні ж досить неохоче приймають рішення щодо розширення повноважень своїх суб'єктів. Держави не виступають проти самої можливості СНТО

бути учасниками міжнародних правовідносин. Суперечки й питання на практиці викликає лише обсяг міжнародно-правового статусу конкретної СНТО та можливість реалізувати цей статус.

Щоб уникнути теоретичних і практичних непорозумінь із цього приводу, варто пам'ятати, що будь-яка СНТО, незалежно від форми державного устрою й обсягу її повноважень, залишається складовою держави. Суб'єкт держави, маючи похідний від неї характер, не виступає в міжнародних правовідносинах у тій якості, у якій виступає держава, хоча визнання СНТО окремою категорією учасників міжнародних відносин, відмінною від держав, дозволяє вести мову про міжнародного актора – потенційного носія міжнародної правосуб'єктності [11, с. 64].

Теоретичне визнання за суб'єктами держави права на участь у міжнародній діяльності, відповідно до внутрішньодержавного розподілу повноважень, не скасовує, однак, усталеної позиції світової спільноти, відповідно до якої виключно держава, здійснюючи зовнішньополітичну діяльність, має всю повноту міжнародної правосуб'єктності й державний суверенітет. Незважаючи на регіоналістські тенденції, виключно держава, керуючись загальнонаціональними інтересами, вирішує ключові питання безпеки, інтеграції в систему міжнародних відносин, визначає пріоритети й забезпечує координацію соціально-економічного розвитку країни. У дискусії про наявність або відсутність правосуб'єктності СНТО не можна оминати увагою і той факт, що саме держава несе відповідальність перед міжнародною спільнотою за протиправну поведінку своїх адміністративно-територіальних одиниць [12, с. 311–316].

Отже, ми спостерігаємо об'єктивну суперечність між принципом внутрішнього розподілу повноважень серед різнорівневих органів влади та (як наслідок) прагненням адміністративно-територіальних одиниць до участі в міжнародних відносинах, традицією побудови міжнародних відносин, орієнтованих на державу (в особі її національних органів влади) як єдиного повноважного суб'єкта міжнародного права. Ця суперечність посилюється процесами глобалізації, які активно залучають СНТО до системи транснаціональних відносин, а також розширенням міжнародної інтеграції, що проникає в усі сфери державного життя.

Безумовно, відмінність підходів до визначення міжнародно-правового статусу СНТО, неоднорідність останніх, відмінності у вирішенні питання щодо делегованих їм повноважень у різних країнах світу створюють передумови для виникнення конфліктних ситуацій між рівнями влади, а також правових і організаційних проблем у побудові успішного діалогу між державами та їх складовими [3, с. 90]. Натомість від цього діалогу певною мірою залежить добробут кожної окремої держави.

Болуче в контексті глобалізації й розмивання міждержавних кордонів питання збереження державного суверенітету не повинно призводити до переоцінювання сучасними державами своїх можливостей, що нерідко трапляється в процесі відстоювання

ними своїх суверенних прав. Поділ влади в державі, звісно, не повинен створювати ілюзії розчинення суверенітету в численних владних інституціях. У країні має існувати єдина суверенна влада, але її первинним і беззаперечним носієм є не органи державної влади чи адміністративно-територіальні одиниці, а народ цієї держави. Натомість держава в особі своїх центральних органів так само, як і місцеве самоврядування, існує лише як інституційно-функціональна форма реалізації цієї влади, інструмент забезпечення й захисту прав та інтересів суверенного народу. Відповідно, на кожному рівні територіальної організації народ (місцеві жителі) повинен мати широкі владні можливості, тобто мати всі можливості для формування своєї волі й утілення її в життя як усередині, так і поза державою. В основі такого делегування мають бути покладені ідеї демократії, автономії та гідності людської особистості [13, с. 39].

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що сфера міжнародної правосуб'єктності СНТО загалом і їхньої договірної правоздатності зо-

крема має, безумовно, додатковий (не обов'язковий) характер: держава може (але не зобов'язана) делегувати їм певну частину своїх повноважень, наділяти їх політичною автономією щодо окремих питань з метою вдосконалення роботи національної системи органів влади й підвищення ефективності міжнародної співпраці. Простіше кажучи, СНТО можуть виступати як суб'єкти міжнародно-правових відносин із обмеженою компетенцією, визначення обсягу яких залишається на розсуд держави й залежить від особливостей реалізації в кожній із них принципів субсидіарності, доцільності й децентралізації управління.

Перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі. Поряд із традиційним поглядом на коло суб'єктів МП, який оминає увагою СНТО, з'являються підходи, що розглядають СНТО як окрему категорію учасників міжнародних відносин, відміну від держав. Надалі це, на нашу думку, дасть змогу розглядати СНТО як потенційного носія міжнародної правосуб'єктності специфічного (додаткового стосовно держави) характеру.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тарасов О.В. Суб'єкт міжнародного права: проблеми сучасної теорії : [монографія] / О.В. Тарасов. – Х. : Право, 2014. – 512 с.
2. Hocking B. Patrolling the 'Frontier' : Globalization, Localization, and the 'Actorness' of Non-Central Government / B. Hocking // *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Government* / ed. F. Aldecoa, M. Keating. – London, Portland, OR. : F. Cass, 1999. – P 17–39.
3. Насыров И.Р. Международное сотрудничество регионов. Мировая практика и опыт Татарстана / И.Р. Насыров. – Казань : Изд. центр Казан. ун-та, 2007. – 330 с.
4. Берегой Т. Закордонний досвід децентралізації: перспективи для України / Т. Берегой // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. управ. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. управ. – Вип. 4 (11). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 40–48.
5. Тацій В. Регіональні та самоврядні чинники в конституційно-правовому регулюванні суспільних відносин / В. Тацій // Проблеми сучасного українського конституціоналізму : зб. на пошану першого Голови Конст. Суду України, проф. Л. Юзькова. – К. : Логос ; Конституційний Суд України, Академія правових наук України, 2008. – С. 165–171.
6. Петришин О.В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин ЄС, національних і регіональних урядів / О.В. Петришин, В.І. Сало // Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 28 жовт. 2009 р. / редкол.: Ю.П. Битяк та ін. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування АПРН України, 2009. – С. 14–17.
7. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть / И.И. Лукашук. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : БЕК, 2000. – 432 с.
8. Международное право : [учебник] / отв. ред.: Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. – М. : Междунар. отношения, 1996. – 608 с.
9. Lauterpacht H. The Subjects of the Law of Nations / H. Lauterpacht // *LQR*. – 1947. – Vol. 63. – P. 438–460.
10. Бадалина М.Б. Правовые основы участия в международных отношениях субъектов федеративного государства : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / М.Б. Бадалина. – М., 2010. – 247 с.
11. Надирадзе Н.А. Федеративное устройство государств: Международная правосубъектность субъектов федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Н.А. Надирадзе. – М. : [б.и], 2000. – 176 с.
12. Міжнародне право. Основи теорії : [підручник] / [В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О.В. Задорожній] ; за ред. В.Г. Буткевича. – К. : Либідь, 2002. – 608 с.
13. Максимов С.І. Субсидіарність як європейська ідея та її трансформація у принцип місцевого самоврядування України / С.І. Максимов // Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 28 жовт. 2009 р. / редкол. Ю.П. Битяк та ін. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування АПРН України, 2009. – С. 38–40.