

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ НАДАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В РАМКАХ РЕАЛІЗАЦІЇ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ СУСІДСТВА**

Європейський Союз — один з найбільших донорів не лише для України, а також для держав — членів ЄС та держав, що активно співпрацюють з цим об'єднанням. Міжнародна допомога ЄС надається за різними типами програм — проектами і спеціалізованими програмами, в яких задіяні кошти міждержавних фондів ЄС. У період впровадження широкомасштабної програми ТАСІС, що діяла майже 15 років, Україна отримувала міжнародну технічну допомогу (далі — МТД) відповідно до Національної програми ЄС для України та була залучена до виконання низки міждержавних (регіональних) програм Європейського Союзу, зокрема Регіональної програми ЄС, Програми прикордонного співробітництва ЄС, Програми з ядерної безпеки ЄС тощо.

У 2003 році Європейський Союз запропонував Україні статус «сусідства», основою якого є лібералізація торгівлі з країнами ЄС та тісне співробітництво між ними у прикордонній сфері, у сфері юстиції, внутрішніх справ, безпеки та оборони. Відповідно до оприлюдненого в Брюсселі 11 березня 2003 року Комюніке Комісії Ради та Європейського парламенту «Розширена Європа — нові сусіди: нова система стосунків з нашими східними та південними сусідами» [1].

Європейська політика сусідства розповсюджується на країни, що межують з ЄС: Азербайджан, Алжир, Білорусь, Вірменія, Грузія, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Марокко, Молдова, окуповані палестинські території, Сирія, Туніс та Україна. Головною метою Європейської політики сусідства (European Neighbourhood Policy) (далі — ЄПС) є зменшення різниці між рівнями розвитку ЄС та країн-сусідів. Для реалізації поставленої мети Європейським Союзом встановлено певний правовий формат врегулювання взаємовідносин між країнами-сусідами, що мають спільні кордони з країнами-членами ЄС [2].

Співробітництво між Україною та Європейським Союзом розглядається у сучасних дослідженнях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Н. Андрусевича, В. Безбаха, А. Капустіна, В. Пучинського, В. Денісова, В. Копійки, В. Муравйова, Б. Топорніна, О. Шумило та ін. Проте питанням співробітництва у сфері міжнародної допомоги (далі — МТД), що надходить до України від Європейського Союзу, не приділяється достатньої уваги.

Мета дослідження — дослідити сучасні організаційні та правові механізми надання міжнародної допомоги ЄС, яка надходить до України та інших країн-партнерів у рамках реалізації Європейської політики сусідства.

Значні зміни у правовому регулюванні процесами надання міжнародної допомоги від ЄС відбулися після проголошення Європейської політики сусідства. Так, у січні 2007 р. на період 2007–2013 рр. було запроваджено новий Інстру-

мент європейського сусідства і партнерства (ІЕСП), прийнятий відповідно до проголошеної Європейським Союзом Європейської політики сусідства. Цей інструмент замінив механізм реалізації програми ТАСІС, яка формально завершилась у 2006 році, але фактично продовжується до завершення останнього проекту цієї програми.

Запровадження ІЕСП базується на двох ключових документах ЄС — Регламенті № 1638/2006 Європейського парламенту і Ради від 24 жовтня 2006 р. «Про загальні положення щодо Інструменту європейського сусідства і партнерства» (далі — Регламент № 1638/2006) [3] та Регламенті ЄС № 951/2007 Європейської комісії від 9 серпня 2007 р. «Про правила імплементації програм транскордонного співробітництва, що фінансуються відповідно до Регламенту ЄС № 1638/2006 Європейського парламенту і Ради від 24 жовтня 2006 р. «Про загальні положення щодо Інструменту європейського сусідства і партнерства»» [4], що доповнює попередній регламент у частині регулювання відносин у сфері транскордонного співробітництва між країнами-партнерами та ЄС. Основною ціллю ІЕСП є більш ефективне використання допомоги ЄС та спрощення стратегічного планування ресурсів МТД. Цей інструмент запроваджує єдиний уніфікований механізм управління допомогою ЄС, що застосовується при реалізації програм та проектів допомоги.

Регламентом ЄС № 1638/2006 встановлено, що допомога в рамках Європейської політики сусідства має надаватись на підставі міжнародних угод, сторонами яких є Європейський Союз, держави-члени та партнерські країни, надання допомоги має базуватись на загальних принципах міжнародного права, а також відповідати цілям і принципам зовнішньої політики ЄС, які визначені у Спільній заяві «Європейський консенсус щодо розвитку», прийнятій 20 грудня 2005 року Радою ЄС та представниками урядів держав-членів [5]. Найбільш важливою умовою надання допомоги ЄС відповідно до ІЕСП є фінансовий внесок країни-реципієнта у програми та проекти допомоги. Але ця вимога може не застосовуватись, якщо допомога надається на підтримку громадянського суспільства та демократизації або для проведення заходів на підтримку прав та основних свобод людини (ст. 4 Регламенту ЄС № 1638/2006).

ІЕСП містить положення про врегулювання процедурних питань, пов'язаних з реалізацією та імплементацією Європейської політики сусідства. Зокрема, передбачено процедури програмування та розподілу ресурсів допомоги ЄС в рамках ЄПС (ст. 7 Регламенту ЄС № 1638/2006). При цьому Європейською комісією опрацьовуються та приймаються наступні стратегічні документи, на підставі яких ЄС надає міжнародну технічну допомогу: стратегічні документи щодо розвитку відносин з країнами-партнерами (наприклад, таким документом для України є Стратегічний документ для України на 2007–2013 роки [6], а в рамках регіонального співробітництва — Стратегічний документ для Східного регіону на 2007–2013 роки [7]); середньострокові стратегічні документи (наприклад, Національна індикативна програма України на 2007–2010 роки, Індикативна програма для Східного регіону на 2007–2010 роки); операційні документи (приміром, щорічні програми та плани дій з кожною країною-партнером).

Відповідно до ІЄСП підставою для надання МТД є національна програма розвитку країни-реципієнта, у якій визначаються пріоритети розвитку та загальне фінансування цієї програми. Ця програма має уніфіковану назву для всіх країн — партнерів ЄС — Національна індикативна програма (далі — НІП) [8]. НІП визначає головні цілі та пріоритетні сфери співробітництва між країною-партнером та ЄС, а її дія розрахована на три- або чотирирічний період. Для кожного з пріоритетів НІП визначено довгостроковий вплив реалізації програмних положень, окремі цілі, очікувані результати, показники виконання.

Україна задіяна у виконанні Регіональної індикативної програми ЄС, що прийнята Європейською комісією в рамках реалізації загальної Регіональної програми ЄС, приймає участь у проєктах міжрегіонального співробітництва і підтримує заходи, розраховані на декілька країн. З точки зору експертів Європейської комісії регіональний підхід до реалізації зовнішньої політики ЄС сприяє підвищенню довіри між країнами-партнерами, а це у свою чергу впливає на підвищення безпеки та стабільності у регіонах [9, 34].

На сьогодні пріоритетні сфери регіонального співробітництва визначені у Стратегічному документі для Східного регіону на 2007–2013 рр., прийнятому Європейською комісією у березні 2007 р. [7]. Дія цього документа охоплює 7 країн Східної Європи та Південного Кавказу, а саме: Україну, Білорусь, Молдову, Вірменію, Азербайджан, Грузію та Росію.

Головними регіональними стратегічними цілями ЄС є впровадження ЄПС та досягнення спеціальних галузевих цілей, що визначені для цього регіону, а саме: сталий розвиток і охорона навколишнього середовища, забезпечення диверсифікації та безпеки постачання енергетичних ресурсів до ЄС, розвиток транспортних зв'язків між ЄС і сусідніми країнами тощо [10].

Транскордонне співробітництво ЄС з країнами, що мають спільні кордони з ЄС, є невід'ємною частиною Європейської політики сусідства — так званого транскордонного компонента Інструменту європейського сусідства і партнерства. Головними цілями транскордонного співробітництва є підтримка сталого розвитку по обидва боки від кордону Європейського Союзу та надання допомоги з метою зменшення відмінностей у стандартах життя вздовж кордонів. Транскордонне співробітництво здійснюється шляхом реалізації спільних операційних програм, що включають комплекс заходів та впроваджуються за частковим фінансуванням ЄС. Спільні операційні програми транскордонного співробітництва ґрунтуються на загальних стратегічних документах, таких як Стратегічний документ для транскордонного співробітництва на 2007–2013 роки. Відповідно до цього документа транскордонне співробітництво має на меті:

- сприяти економічному та соціальному розвитку в регіонах по обидва боки спільних кордонів;
- вирішити спільні проблеми у таких сферах, як навколишнє середовище, охорона здоров'я, запобігання та боротьба з організованою злочинністю;
- збільшити ефективність та безпеку кордонів;
- сприяти транскордонним міжлюдським контактам та співробітництву на місцевому рівні [11].

В рамках виконання до Регламенту ЄС № 951/2007 розробляються спільні операційні програми і після їх ухвалення Європейська комісія укладає фінансову угоду з країнами-партнерами та надає міжнародну технічну допомогу, але лише у межах 10 % від загального фінансування спільної операційної програми [3].

На рівні співробітництва між ЄС та урядом країни-реципієнта стратегічно важливим документом є План дій. У Плані дій визначаються цілі, що мають бути досягнуті, сфери впливу, очікувані результати, процедури управління і загальна сума запланованого фінансування. Зазвичай План дій розраховується на 3–5 років, але термін його дії може переглядатись залежно від рівня виконання та домовленостей між сторонами.

План дій Україна—ЄС був підписаний 21 лютого 2005 року на спеціальному засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС. На момент підписання цього документа було досягнуте компромісне рішення щодо його укладення на трирічний період, на відміну від решти Планів дій між ЄС та державами-сусідами, які зазвичай розраховані на п'ять років. Виконання Плану дій не було успішним, і дія цього документа була подовжена до 2009 р. У період його виконання, а саме у березні 2007 р., було розпочато переговори щодо укладання нової угоди на заміну Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС та Україною і після вступу України до Світової організації торгівлі у травні 2008 р. у проєкті нової угоди між Україною та ЄС були закладені основні положення щодо створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі. Ці обставини виявили необхідність застосування більш ефективного інструменту співробітництва. Під час саміту Україна—ЄС у Парижі лідери країн-учасників дійшли згоди про необхідність розроблення нового практичного інструменту взаємодії на заміну Плану дій Україна—ЄС, що буде спрямований на підготовку до прийняття Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. На підставі політичних рішень 6 червня 2009 р. під час засідання Ради з питань співробітництва Україна—ЄС було схвалено Порядок денний асоціації Україна—ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію (далі — Порядок денний асоціації), який є новим практичним інструментом на заміну Плану дій Україна—ЄС для підготовки сторін до реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що має діяти до моменту набуття нею чинності. Порядок денний асоціації принципово відрізняється від Плану дій Україна—ЄС, що втратив чинність у березні 2009 р. На відміну від нього реалізація цього документа здійснюватиметься на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції, спільної участі та відповідальності сторін за кінцевий результат [12].

Основні правові, технічні та адміністративні аспекти реалізації програм та проєктів міжнародної технічної допомоги ЄС в Україні довгий час (з 1994 до 2008 р.) були регламентовані міжнародною угодою «Загальні правила, що застосовуються до меморандумів про фінансування», яка укладена 28 грудня 1994 р. між урядом України та Комісією Європейських Співтовариств (далі — Загальні правила). Ця угода діяла до укладання Рамкової угоди ЄС та регла-

ментувала єдиний уніфікований механізм надання МТД для країн СНД. Відповідно до абз. 2 ст. 6 Загальних правил вони застосовувались до укладання всіх проектів, що здійснюються в рамках Програми технічної допомоги з боку Європейського Співтовариства згідно з Регламентом Ради Співтовариства № 2157/97 від 15 липня 1991 р. та Регламентом Ради Співтовариства № 2053/93 від 19 липня 1993 р. [13].

На сьогодні основним документом, який визначає подальший розвиток відносин між Україною та ЄС у сфері міжнародної допомоги, є Рамкова угода між урядом України і Комісією Європейських Співтовариств від 12 грудня 2006 р. (далі — Рамкова угода ЄС) [14]. Предметом цієї угоди між Україною та ЄС є правові, адміністративні та технічні засади впровадження в Україні проектів допомоги ЄС. Крім того, ця Рамкова угода ЄС замінила Загальні правила, що застосовуються до Меморандумів про фінансування.

Положення Рамкової угоди ЄС регламентують умови діяльності іноземних експертів (фізичних та юридичних осіб), що приймають участь у виконанні проектів міжнародної технічної допомоги. Зокрема, ця угода врегульовує питання обміну валют, сплати митних зборів та податків іноземними фізичними та юридичними особами при здійсненні діяльності, пов'язаної з виконанням програм та проектів міжнародної технічної допомоги. Цією Рамковою угодою також збережено механізм узгодження проектів МТД, започаткований попередніми Загальними правилами, та передбачено положення про можливість укладання угоди про фінансування (Меморандуму про фінансування), як раніше передбачалося Загальними правилами.

З метою запобігання невідповідному тлумаченню положень Рамкової угоди ЄС українська сторона при її підписанні зробила офіційну заяву, що уточнює низку термінів, які використовуються в цій угоді, та фактично гармонізує законодавство України з її положеннями. Так, принципово важливим для застосування Рамкової угоди ЄС є чітка інтерпретація таких термінів, як «заходи», «іноземний експерт», «контракт», «іноземний підрядник». Заява української сторони щодо положень Рамкової угоди між урядом України та Комісією Європейських Співтовариств містить визначення зазначених вище термінів, що має важливе значення для подальшого виконання Рамкової угоди ЄС відповідно до чинного законодавства України.

Рамкова угода ЄС фактично є угодою, що забезпечує системні зв'язки між Європейською комісією та урядом України у сфері надання та використання МТД. Вона передбачає основні правові положення співробітництва у цій сфері. Зокрема, встановлює умови оподаткування заходів, що фінансуються коштом Європейського Співтовариства (ст. 3 Рамкової угоди з ЄС), особливості здійснення проектів МТД ЄС та правове становище експертів ЄС на території України.

Висновки. Міжнародна допомога ЄС — це допомога, що надається уряду України для реалізації її політики розвитку у пріоритетних секторах економіки й соціальній сфері та відповідає цілям та завданням Європейської політики сусідства.

Система взаємодії між ЄС та країнами-реципієнтами в рамках Європейської політики сусідства спирається на співпрацю у пріоритетних сферах суспільних відносин на основі консолідованого політичного рішення між ЄС та урядом країни-реципієнта, а також базується на стратегічних документах ЄС (НІП та/або Спільної стратегії), що визначають напрями співробітництва, на які спрямовуються ресурси міжнародної допомоги. На підставі цих документів укладаються рамкові угоди та меморандуми про фінансування або безпосередньо здійснюється фінансування проєктів міжнародної технічної допомоги ЄС на умовах рамкової угоди між урядом країни-реципієнта і Європейською комісією. Стратегічні документи ЄС, що визначають зовнішню політику ЄС, у свою чергу, є правовою підставою для участі країни-реципієнта у регіональних та секторальних програмах і проєктах ЄС, як це визначено Європейською політикою сусідства та Угодою про партнерство та співробітництво.

Європейський Союз здійснює реформування у сфері надання та використання міжнародної допомоги. Відбувся перехід до застосування Інструменту європейського сусідства і партнерства, що діє у відносинах між ЄС та країнами-реципієнтами та передбачає консолідацію зусиль країн-партнерів.

Література

1. Комюніке Комісії Ради та Європейського Парламенту «Розширена Європа — нові сусіди: нова система стосунків з нашими східними та південними сусідами» [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=41476864&cat_id=41476406&ctime=1152633626178. — Назва з екрана.
2. Official site of the European Commission. External Relations: Ukraine [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://eeas.europa.eu/ukraine/index_en.htm. — Назва з екрана.
3. Регламент ЄС № 1638/2006 Європейського Парламенту і Ради від 24 жовтня 2006 року «Про загальні положення щодо Інструменту європейського сусідства і партнерства». Official site of the European Commission. External Relations: Ukraine [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm. — Назва з екрана.
4. Регламент ЄС № 951/2007 Європейської Комісії від 9 серпня 2007 року «Про правила імплементації програм транскордонного співробітництва, що фінансуються відповідно до Регламенту ЄС № 1638/2006 Європейського Парламенту і Ради від 24 жовтня 2006 року «Про загальні положення щодо Інструменту європейського сусідства і партнерства». Official site of the European Commission. External Relations: Ukraine [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm. Назва з екрана.
5. Спільна заява «Європейський консенсус щодо розвитку», прийнятий 20 грудня 2005 року Радою ЄС та представниками урядів держав-членів. Official site of the European Commission. External Relations: Ukraine [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://eeas.europa.eu/ukraine/index_en.htm. — Назва з екрана.
6. Commission Decision of 19 October adopting ENPI Ukraine Strategy Paper for period 2007–2013: C(2007) 672 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf.
7. ENPI Eastern Region Programme Strategy Paper 2007–2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/index_en.htm. Назва з екрана.
8. National Indicative Programme (NIP) for 2007–2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/index_en.htm.

9. Соскін О. І. ЄС та місцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива : наук.-метод. посіб. / О. І. Соскін, А. М. Матвійчук, Н. О. Матвійчук ; [за заг. ред. О. І. Соскіна]. — К. : Ін-т суспільної трансформації, 2008. — 56 с.
10. Commission Decision of 19 October adopting ENP Regional Programme Strategy Paper for period 2007-2013: C(2007) 672 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf
11. The ENPI CBC Strategy Paper 2007-2013 and Indicative Programme 2007-2010. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/summary_of_strategy_paper_en.pdf. — Пажа з екрана.
12. Коментар МЗС України про затвердження Порядку денного асоціації Україна-ЄС. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/37082.htm>
13. Загальні правила, що застосовуються до меморандумів про фінансування, підписані між урядом України та Комісією Європейських Співтовариств 28 грудня 1994 року // Зібрання чинних міжнародних договорів України. — 2004. — № 4, кн. 2. — С. 735. — Ст. 1063.
14. Рамкова угода між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств від 12 грудня 2006 року // Офіційний вісник України. — 2008. — № 70. — С. 120. — Ст. 2347.

Анотація

Братко І. В. Правові аспекти надання міжнародної допомоги Європейського Союзу в рамках реалізації Європейської політики сусідства. — Стаття.

Досліджуються правові питання врегулювання міжнародних відносин між Україною та Європейським Союзом у сфері надання і використання міжнародної допомоги та особовості застосування Інструменту європейського сусідства та партнерства у цих відносинах.

Ключові слова: міжнародна допомога, міжнародна технічна допомога, Європейський Союз, Інструмент європейського сусідства і партнерства.

Аннотация

Братко И. В. Правовые аспекты предоставления международной помощи Европейского Союза в рамках реализации Европейской политики соседства. — Статья.

Исследуются правовые вопросы регулирования международных отношений между Украиной и Европейским Союзом в сфере предоставления и использования международной помощи и особенности применения Инструмента европейского соседства и партнерства в рамках этих отношений.

Ключевые слова: международная помощь, международная техническая помощь, Европейский Союз, Инструмент европейского соседства и партнерства.

Summary

Bratko I. V. Legal aspects of granting of the foreign aid of the European Union at realization of the European Neighbourhood and Partnership. — Article.

Legal questions of settlement of the international relations between Ukraine and the European Union in sphere of granting and using of the foreign aid, and also feature of application of the Instrument of European Neighbourhood and Partnership are investigated.

Keywords: foreign aid, international technical assistants, European Union, Instrument of European Neighbourhood and Partnership.