



ПРАВОВІ АСПЕКТИ НАДАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ ЛІВІЇ У ПРІОРИТЕТНИХ СФЕРАХ СПІВРОБІТНИЦТВА

Ворошилова І. В.,

головний консультант

Інституту законодавства Верховної Ради України

Статтю присвячено комплексному аналізу секторального співробітництва Лівії з Європейським Союзом у пріоритетних сферах, що здійснюється в рамках Інструменту європейського сусідства та партнерства.

Ключові слова: Лівія, Європейський Союз, Європейська Комісія, фінансова допомога, нелегальна міграція, проблеми притулку.

Стаття посвячена комплексному аналізу секторального співробітництва Ливии с Европейским Союзом в пріоритетних сферах, здійснюваного в рамках Інструменту європейського сусідства та партнерства.

Ключевые слова: Ливия, Европейский Союз, Европейская Комиссия, финансовая помощь, нелегальная миграция, проблемы убежища.

The article is devoted to the complex analysis of the Libya – European Union sectoral cooperation in the priority spheres, which is implemented in the framework of the European Neighborhood and Partnership Instrument.

Key words: Libya, European Union, European Commission, financial assistance, illegal migration, asylum problems.

Історія та механізми становлення двосторонніх правовідносин між Лівією та Європейським Союзом (ЄС) зумовлені рядом важливих факторів, пріоритетним серед яких за своїм значенням є взаємна зацікавленість обох сторін у налагодженні і розвитку взаємовигідної співпраці на міцних правових засадах. На сьогодні Лівія має статус спостерігача у Союзі для Середземномор'я (як наслідок її участі у Їрселонському процесі), що дає країні право користуватися допомогою ЄС згідно з Інструментом європейського сусідства та партнерства (ІЕСП). Згаданий статус також сприяє активізації переговорного процесу щодо підписання рамкової угоди з ЄС, яка б піднесла відносини Лівії з ЄС на якісно новий рівень, що, своєю чергою, відповідатиме правовим та геополітичним реаліям сучасного розвитку міжнародних відносин.

Актуальність теми дослідження обумовлюється, в першу чергу, тим фактом, що Лівія набуває дедалі важливішого значення для ЄС у цілому як вагомий геополітичний партнер і перспективний постачальник енергоносіїв у країни Європи, що, своєю чергою, потребує встановлення якісно нових правових відносин з цією країною.

Мета статті полягає у здійсненні комплексного аналізу правових аспектів секторального співробітництва Лівії з ЄС у пріоритетних напрямках, що здійснюється в рамках ІЕСП. Для досягнення означеної мети автором були поставлені такі завдання:

- проаналізувати сучасний стан переговорного процесу щодо укладення рамкової угоди між ЄС і Лівією, а також

- визначити пріоритетні сфери двостороннього співробітництва ЄС і Лівії та окреслити перспективи подальшого розвитку партнерства у цих сферах.

Окремі аспекти проблеми встановлення і розвитку двосторонніх відносин між ЄС і Лівією досліджували

у своїх роботах Х.Н. Бехруз, А.І. Веселовський, О.О. Волович, А.З. Єгорін, В.В. Макух, Д.Б. Малишева, Д.І. Серов, В.О. Швед, Аднан Абдул-Кадер Абдулла Аль-Хуалані та інші. Але в цілому проблематика цієї статті є мало дослідженою у вітчизняній науці.

Виходячи з аналізу сучасного стану і атмосфери двосторонніх відносин Лівії та ЄС, вважаємо, що важливим і логічним кроком у подальшій розбудові двостороннього співробітництва повинна стати рамкова угода між ЄС і Лівією¹. Ключовим документом, що заклад законотворчі підвалини для прогресу у цьому напрямі, став підписаний 23 липня 2007 р. між ЄС і Лівією Меморандум про взаєморозуміння, який фактично передбачав можливість укладення такої рамкової угоди. Згідно з його положеннями, країна мала отримати кращий доступ для своїх товарів до ринку ЄС, кошти на реставрацію потенційно привабливих туристичних місць та спрощення візового режиму для туристів, поживлення студентських обмінів, а також допомогу в управлінні міграцією територією Лівії в Європу [1]. 15 жовтня 2007 р. Рада ЄС із загальних питань та зовнішніх відносин підтвердила необхідність такої угоди між ЄС і Лівією та звернулася до Європейської Комісії (ЕК) з проханням підготувати проект настанов щодо переговорів. Ці настанови було ухвалено у липні 2008 р., а 12-13 листопада 2008 р. було офіційно розпочато переговорний процес щодо майбутньої рамкової угоди [2]. За результатами ряду двосторонніх зустрічей у грудні 2008 р. було розроблено попередній проект угоди, положення якої охоплюють діалог щодо зовнішньої і безпекової політики та співпраці у ключових сферах спіль-

¹ Головною умовою для нормалізації відносин з ЄС було прийняття лівійським керівництвом рішення про скасування смертної кари і звільнення болгарських медсестер та палестинського лікаря, яких Лівія звинуватила у зараженні понад 400 лівійських дітей ВІЛ/СНІД.



ного інтересу (таких як угода про вільну торгівлю, енергетика, транспорт, міграція, юстиція і внутрішні справи, довкілля, освіта і охорона здоров'я). Брюссель вважає, що співробітництво з Лівією може мати стратегічне значення для Європи, оскільки за її рахунок ЄС сподівається диверсифікувати постачання енергоресурсів та вирішити питання контролю над потоками нелегальних мігрантів з Африки.

Другий раунд переговорів щодо укладення рамкової угоди відбувся у лютому 2009 р., у ході якого було досягнуто домовленості про проведення переговорних сесій, за можливості, кожні два місяці. Загалом на перших двох стадіях переговорного процесу було обговорено увесь спектр питань, що регулюватимуться майбутньою угодою.

Черговий раунд переговорів відбувся 12-13 травня 2009 р. у Брюсселі, в ході якого сторони перейшли до детального обговорення окремих частин майбутньої угоди (преамбули, загальних принципів співробітництва, економічного діалогу, положень щодо торгівлі, енергетичної та фінансової співпраці). Під час цього раунду вперше за всю історію двосторонніх відносин Лівії і ЄС було призначено офіційного представника Європейського Союзу в Лівії. Цей крок засвідчив підвищення пріоритетності для Лівії співпраці у цьому напрямі. Представники ЄК та лівійської сторони дійшли згоди щодо організації та проведення наступного раунду двосторонніх переговорів на рівні Лівія – ЄС 17-18 червня 2009 р. у Тріполі, але, на жаль, цей раунд поки не відбувся. На нашу думку, відтягування Лівією переговорного процесу щодо рамкової угоди ускладнює подальший розвиток процесу співпраці. Водночас, наявність у Лівії статусу спостерігача у Союзі для Середземномор'я надає їй можливості для розвитку співпраці з ЄС без певних зобов'язань для себе.

Слід звернути увагу на те, що першочерговою метою рамкової угоди є зміцнення відносин і співпраці між ЄС та його державами-членами з одного боку та Лівією – з іншого на основі нового політичного контексту, зокрема повної реінтеграції країни у дво- та багатосторонні міжнародні відносини. З цією метою, на думку керівників ЄС, існує потреба будувати відносини з Лівією у чітких правових рамках, які і має запровадити рамкова угода [3].

На думку ЄК, рамкова угода з Лівією стане довгоочікуваним інструментом запровадження міцних і довготривалих відносин з цією країною. Очікується, що угода дозволить ЄС тісніше співпрацювати з Лівією у сфері міграційної (включаючи управління на кордонах, боротьбу з нелегальною міграцією та торгівлю людьми) та візової політики, а також притулку та міжнародного захисту.

У контексті розвитку двосторонньої співпраці Лівії з ЄС варто звернути особливу увагу на активізацію її відносин з окремими європейськими партнерами – членами Європейського Союзу, зокрема, з Італією [4], що у подальшому сприятиме вирішенню економічних і міграційних питань.

Відсутність у Лівії статусу повноправного члена Євросередземноморського партнерства позбавила її

можливості користуватися впродовж 1995–2000 рр. фінансовою допомогою згідно з інвестиційною програмою Європейського Союзу «МЕДА». Але для надання підтримки Лівії у період до імплементації майбутньої рамкової угоди ЄС прийняв рішення надавати їй фінансову підтримку через Інструмент європейського суспільства та партнерства (ІЕСП), який з 1 січня 2007 р. замінив програму «МЕДА». Цей інструмент спрямований на надання допомоги ЄС в рамках політики сусідства для розвитку зони процвітання та добросусідства уздовж кордонів Союзу.

Загалом фінансову співпрацю ЄС з Лівією було започатковано у листопаді 2004 р. Надання підтримки з боку ЄС, зокрема фінансової, та прагнення до побудови якнайтісніших відносин зі своїми сусідами зумовлюється, в першу чергу, тим фактором, що країни – сусіди ЄС (зокрема, середземноморські) відіграють надзвичайно важливу роль у безпеці енергетичних поставок Європейського Союзу. Це стосується як нинішніх постачальників, до яких належить Лівія, так і країн-транзитерів (як, наприклад, Україна, Білорусь, Марокко або Туніс).

У жовтні 2004 р. Європейська Рада визначила дві основні пріоритетні сфери співробітництва ЄС із Лівією – міграційну політику (зокрема, боротьбу з нелегальною міграцією та проблеми притулку) та спільну боротьбу з ВІЛ/СНІД [5].

Першим проектом, фінансованим ЄС у рамках розвитку двосторонньої співпраці у цій сфері, став «План дій ЄС щодо ВІЛ для м. Бенгази», підтримуваний Радою ЄС, кількома державами – членами ЄС та лівійськими органами влади. Імплементацію Плану дій було розпочато у 2005 р. з метою врегулювання наслідків найбільшого у Лівії випадку інфікування ВІЛ мешканців цього міста. На сьогодні фінансова підтримка Європейського Союзу, що виділяється на реалізацію Плану дій для Бенгази, складає 8,5 млн євро. З 2007 р. така підтримка надається в рамках ІЕСП; її обсяг склав 2 млн. євро у 2007 р. та 4 млн євро – у 2008 р. Наразі чинним залишається рішення щодо зобов'язання виділити 2 млн євро на 2010 р. (у рамках фінансового періоду 2007–2010 рр.). Крім коштів у рамках Плану дій для Бенгази, у 2008 р. ЄК ухвалила рішення про виділення Лівії додатково 1 млн євро через інший фінансовий інструмент – Інструмент ЄС зі стабільності – на підтримку розвитку Національної стратегії щодо ВІЛ на період 2009–2013 рр. [3; с. 1].

Іншою пріоритетною сферою двосторонніх відносин ЄС і Лівії є міграційна політика, зокрема контроль за нелегальною міграцією. Серйозне занепокоєння Союзу викликають дедалі частіші повідомлення про випадки загибелі нелегальних мігрантів з країн Африки, які намагаються з території Лівії морем дістатися берегів ЄС. Проблемними також залишаються питання недотримання прав людини у міграційній політиці та неефективність лівійської системи політичного притулку.

Лівія є ключовою транзитною країною нелегальних міграційних потоків, спрямованих до ЄС. Європейський Союз докладє всіх можливих зусиль для розвитку співпраці з органами влади Лівії задля запобігання



продовженню цього процесу, і водночас для забезпечення того, щоб із нелегальними мігрантами, які переходять лівійськими органами влади (зокрема тими, що шукають притулку і міжнародного захисту або потребують гуманітарної допомоги), поводитися згідно з чинними міжнародними стандартами. Фінансова і технічна допомога, яку ЄК пропонує Лівії у цій сфері, спрямована на забезпечення інструментів для розбудови відповідних можливостей країни та розвитку співробітництва з усіх аспектів, з особливою увагою на міграційних потоках, що надходять до Лівії через її південні кордони.

Зокрема, у сфері міграції ЄС фінансував співробітництво *ad hoc* між Лівією та Нігером щодо покращання контролю на південному кордоні Лівії з цією країною та запобігання нелегальній міграції. Цей проект фінансувався згідно з Тематичними інструментами – грамами «Еней» (за цією програмою у Лівії було впроваджено два проекти) та «Міграція і притулок» – та був успішно реалізований. Зважаючи на статус спостерігача у Барселонському процесі, а згодом – у Союзі для Середземномор'я, Лівія має право виключати на допомогу згідно з програмою «Еней» (що є допоміжним інструментом ЄК на підтримку проектів з питань притулку і міграції), метою якої є надання спеціальної і додаткової фінансової та технічної допомоги ЄС третім країнам для підтримки їхніх зусиль у забезпеченні ефективнішого управління усіма аспектами міграційних потоків. Оскільки питання боротьби з нелегальною міграцією є однаково болючими як для ЄС, так і для Лівії, виділення фінансування за цією програмою стало для обох партнерів особливо важливим здобутком.

У рамках співпраці у сфері міграційної політики окремо слід виділити проблеми притулку. Це ключове питання у поточному переговорному процесі щодо рамкової угоди ЄС – Лівія, і ЄК робить все можливе, аби включити до тексту документа окреме положення щодо притулку та міжнародного захисту. Сьогодні Лівія є єдиною з країн Африки, яка не підписала Женевську конвенцію про статус біженців 1951 року, водночас вона є учасницею Конвенції 1969 р., що регулює окремі аспекти проблем біженців в Африці [6], підписаної і ратифікованої у рамках Організації африканської єдності (ОАЄ)¹. З огляду на те, що Конвенція ОАЄ 1969 р. по суті доповнює Конвенцію 1951 р. та значно розширює її окремі положення², ЄК переконана, що її підписання Лівією створило міцне підґрунтя для побудови конкретного діалогу з країною у цьому питанні.

Що стосується конкретних проектів у цій сфері, починаючи з 2004 р. між ЄК і Лівією триває процес неофіційного обговорення проблем міграції та притулку. Саме у цьому контексті слід розглядати технічну місію у Лівії Європейського агентства з управління опера-

ційним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС (Агентство FRONTEX). Європейська Комісія вже започаткувала співробітництво з Лівією у міграційних питаннях, переважно через Тематичну програму щодо притулку та міграції. Один із таких проектів, профінансований ЄС у 2007 р., було спрямовано на підтримку розвитку систем притулку в усіх країнах Північної Африки – від Марокко до Лівії – через підтримку діяльності Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), яке було виконавцем проекту. Його діяльність здійснювалася до 2009 р. через проект, спрямований на підтримку Офісу УВКБ ООН у Тріполі, та включала навчання і юридичні консультації для лівійських органів влади з питань розвитку національної системи притулку. Враховуючи позитивні результати імплементації проектів у Лівії, ЄК сподівається у середньостроковій перспективі на ефективний розвиток лівійської національної системи притулку.

23 листопада 2006 р. керівництво Агентства FRONTEX виділило мандат Виконавчому директору Агентства на переговори щодо робочої угоди з компетентним органом влади Лівії згідно зі статтю 14 Регламенту Ради (ЄС) № 2007/2004 від 26 жовтня 2004 року про заснування Європейського агентства з управління операційним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського Союзу [7]. Відтоді Агентство ініціювало ряд контактів з Лівією, але, на жаль, таку угоду досі не укладено. Проте, на переконання ЄК, співпрацю *ad hoc* на основі заходів, узгоджених між двома сторонами, необхідно продовжувати, разом із зусиллями зі сприяння захисту прав біженців та мігрантів.

Слід зазначити, що відсутність у Лівії дієвих внутрішньодержавних механізмів реалізації фінансової допомоги ЄС є суттєвою проблемою для її реалізації у майбутньому, оскільки очікується, що на лівійській інституції буде покладено відповідальність самостійно розпоряджатися коштами ЄС, а це, своєю чергою, передбачає, що від них вимагатиметься забезпечення послугами, обладнанням та видами робіт, необхідними для досягнення результатів, що спільно визначені у відповідній угоді щодо фінансування кожного окремого проекту. Такі керівні інституції, звісно, мають дотримуватися процедур ЄС, зокрема тих, що пов'язані з фінансовим управлінням, аудитом, здійсненням контролю і найманням персоналу. Досвід інших країн регіону свідчить, що успішне управління фінансовою допомогою ЄС вимагає належним чином розвинутих адміністративних можливостей та команди освічених адміністраторів, здатних усвідомити та впровадити відповідні фінансові процедури ЄС. На жаль, Лівія поки не відповідає цим критеріям для надання такої допомоги. Відтак країна потребує внутрішніх адміністративних та законодавчих реформ, що удосконалять внутрішньодержавний механізм реалізації цих програм.

Нагальним і найважливішим кроком у розвитку двосторонньої співпраці між ЄС і Лівією має стати підписання рамкової угоди. За умови її укладення можливими пріоритетами для співпраці ЄС з цією кра-

¹ Конвенція набрала чинності 20 червня 1974 р. та була ратифікована Лівією 25 квітня 1981 р.

² Крім надання ширшого визначення терміну «біженець», Конвенція ОАЄ 1969 р. також регулює питання про притулок (ст. 2) та містить важливі положення про заборону підривної діяльності біженців (ст. 3) і добровільну репатріацію (ст. 5).



їною у 2010–2013 рр. можуть стати такі напрями співробітництва, як розвиток людського капіталу, підвищення сталості економічного і соціального розвитку, зміцнення адміністративних можливостей управління економікою, спільне з ЄС подолання викликів нелегальної транзитної міграції через територію Лівії (що вже частково реалізується), а також розвиток культурної спадщини.

Зазначені пріоритети можуть трансформуватися у конкретні проекти і програми, що будуть започатковані згідно з передбаченою ЄС національною Індикативною програмою на 2011–2013 рр. у таких напрямках, як охорона здоров'я, інтеграція країни у розвиток світової торгівлі та малих і середніх підприємств, підтримка імплементації рамкової угоди, надання підтримки

щодо контролю кордонів та боротьби з нелегальною міграцією, а також розвиток культурної спадщини.

Проте запорукою успішності зазначених вище проектів і програм є дієві внутрішньодержавні механізми імплементації міжнародних договорів та домовленостей Лівії. Адже плідне співробітництво може бути кращою мірою досягнуте лише у разі максимальної наближеності правових систем. У випадку Лівії і ЄС маємо абсолютно різні правові системи, які функціонують за різними принципами, мають різну правову культуру, але базуються на універсальному (загальному) міжнародному праві. Тому необхідним є правовий компроміс, який уможливить зближення цих суб'єктів міжнародного права та надасть їм змогу розбудовувати повномасштабні правові відносини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Офіційний сайт Представництва України при Європейському Союзі. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/content/13057.htm>
2. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008. – Brussels, Commission of the European Communities, 23.4.2009 (COM(2009) 188 final).
3. Concept Note. Libya: Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2011-2013.
4. News Analysis: Ghaddafi's historical visit to Italy paves way for Libya-EU ties. June 11, 2009. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://balita.ph/2009/06/11/news-analysis-ghaddafis-historical-visit-to-italy-paves-way-for-libya-eu-ties/>
5. Офіційний сайт Європейської Комісії. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/external_relations/libya/index_en.htm
6. Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa / The Assembly of Heads of State and Government at its Sixth Ordinary Session (Addis Ababa, 10 September 1969).
7. Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (OJ L 349, 25.11.2004).