

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 26 (39)

Суми – 2021

**SECTION 8
INTERNATIONAL LAW**

**СЕКЦІЯ 8
МІЖНАРОДНЕ ПРАВО**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2021.i26.p117>

**ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МІЖНАРОДНОЇ
ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ПРОВІДНИХ
КРАЇН СВІТУ²**



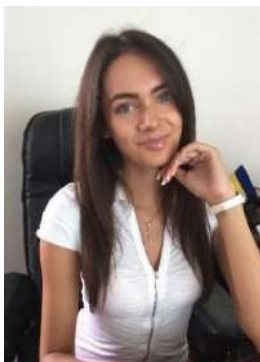
Гаруст Юрій Віталійович,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет



Мельник Вадим Іванович,
докторант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет



Миргород-Карпова Валерія Валеріївна,
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри адміністративного, господарського
права та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет



Павленко Богдана Олегівна,
аспірант, асистент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет

² Робота виконана в рамках проекту № 55.16-01.18/20.3П (0118U003582)



Кіяшко Юрій Михайлович,
*аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*



Малетов Дмитро Володимирович,
*аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

Авторами статті досліджується зарубіжний досвід функціонування системи оцінювання ефективності міжнародної технічної допомоги (МТД).

В статті зазначено, що визначення поняття міжнародної технічної допомоги у різних країнах тлумачиться по-різному. Держави, на національному рівні закріплюють власні визначення поняття, що можуть відрізнятися за змістом та характеристиками.

Встановлено, що оцінка ефективності використання МТД має кінцевою метою забезпечити її більш якісне використання. В цьому зацікавлені як донори, так і реципієнти МТД.

Встановлено, що найбільшими донорами МТД є Японія, Сполучені Штати Америки та Європейський Союз. Кожен з зазначених донорів має свою власну систему оцінювання ефективності наданої МТД.

При дослідженні моделі оцінки ефективності МТД США, виділено ключову роль Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Саме Агентство розробило інструментарій контролю за наданою допомогою, впроваджує програми аналізу, оприлюднює звіти та проводить навчання серед своїх працівників.

З'ясовано, що у Японії центральними органами які формують політики у сфері МТД є Міністерство закордонних справ Японії та Японське агентство міжнародного співробітництва (JICA). Зазначені органи видають регуляторні нормативно-правові акти на яких базується процес оцінювання ефективності, аналізують досвід, проводять навчання та оприлюднюють звіти на своїх офіційних веб-сайтах. У японській моделі оцінки ефективності надання та використання МТД, ключовими рисами є оцінювання корисності наданої допомоги з точки зору дипломатичних інтересів Японії.

Виявлено, що характерною ознакою оціночної системи Європейського союзу, є функціонування Ради з регуляторного контролю, яка перевіряє та покращує законодавство у сфері МТД.

В статті встановлений взаємозв'язок між національними системами права та світовими стандартами оцінки надання міжнародної допомоги. Встановлено, що донори МТД, для організації системи оцінки її ефективності використовують за основу Стандартам якості щодо оцінки, які розроблені Комітетом сприяння розвитку (КСР) при Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Ключові слова: міжнародна технічна допомога (МТД), оцінка ефективності МТД, стандарти якості.

Harust Yu.V., Melnyk V.I., Mirgorod-Karpova V.V., Pavlenko B.O., Kiyashko Yu.M., Maletov D.V. Functioning Of The System Of Evaluation Of Efficiency Of International Technical

Assistance: Experience Of The European Union And Leading Countries. The authors of the article study the foreign experience of the administrative and legal organization of systems for evaluating the effectiveness of international legal assistance (ITA).

The article notes that the definition of international technical assistance in different countries is interpreted differently. States, at the national level, establish their own definitions of the concept, which may differ in content and characteristics.

It is established that the assessment of the effectiveness of the use of ITA has the ultimate goal to ensure its better use. Both ITA donors and recipients are interested in this.

The largest ITA donors have been identified as Japan, the United States, and the European Union. Each of these donors has its own system for evaluating the effectiveness of the ITA provided.

In the study of the model for evaluating the effectiveness of the US ITA, the key role of the United States Agency for International Development (USAID) was highlighted. The Agency itself has developed tools to monitor the assistance provided, implements analysis programs, publishes reports, and conducts training among its employees.

In Japan, the Ministry of Foreign Affairs of Japan and the Japan International Cooperation Agency (JICA) have been found to be the central policy-makers in Japan. These bodies issue regulatory regulations on which the performance appraisal process is based, analyze experience, conduct training, and publish reports on their official websites. In the Japanese model for assessing the effectiveness of the provision and use of ITA's, the key features are assessing the usefulness of the assistance provided in terms of Japan's diplomatic interests.

It was found that a characteristic feature of the evaluation system of the European Union is the functioning of the Regulatory Control Council, which reviews and improves the legislation in the field of ITA.

The article establishes the relationship between national legal systems and global standards for assessing international assistance. It is established that the donors of the ITA, for the organization of the system of evaluation of its effectiveness, use as a basis the Quality Standards for evaluation, which are developed by the Development Assistance Committee (DAC) at the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

Keywords: international technical assistance (ITA), ITA effectiveness assessment, quality standards.

Сучасну міжнародну політику складно уявити без відносин пов'язаних з наданням та реалізацією міжнародної технічної допомоги. Розвинуті країни-донори добровільно надають грошову та іншу ресурсну підтримку країнам, що розвиваються. Відповідні операції зазвичай здійснюються з гуманно-альтруїстичною метою, але одночасно можуть бути й складовою зовнішньої політики держави й знаком дипломатичної підтримки країни-союзника. Але з розвитком відповідних відносин, постає питання ефективності використання допомоги та якості її реалізації.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги" № 153 від 15.02.2002 р. «Міжнародна технічна допомога (МТД) – це фінансові та інші ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються партнерами з розвитку на безоплатній та

безповоротній основі з метою підтримки України»[1].

Існують відмінності у визначенні дефініції «міжнародної технічної допомоги» у різних правових системах іноземних країн. Для позначення допомоги, в іноземних джерелах, використовуються такі поняття як: "external assistance", "aid", "external aid", "development aid", "official development assistance" (ODA), "technical assistance", "international aid", "foreign aid" тощо. Узагальнюючи найпоширеніші іноземні підходи до розкриття поняття МТД, можливо її розуміти як інструмент досягнення певної мети, що становить взаємний інтерес для обох сторін: країни-донора та країни-реципієнта[2].

Держави, котрі є надавачами та отримувачами міжнародної технічної допомоги, мають власні нормативно-правові акти національного рівня, які регулюють порядок її надання та/або отримання й зазвичай містять своє розуміння поняття МТД.

Країни-донори, котрі мають довгу історію розвитку відносин у сфері МТД, зацікавлені в належному контролі за цільовим використанням наданої ними допомоги.

Так, досліджуючи донорську політику на міжнародній політичній арені, Джоана Спратт, виокремлює, що політика ефективного контролю за використанням МТД з часом еволюціонує. Це відбувається завдяки глобалізації, обміну донорським досвідом та встановленню міжнародних стандартів. Донор, який прагне досягти результатів цільового призначення наданої МТД в країні-реципієнті, буде брати участь у постійному поліпшенні контролю якості реалізації проєктів, шляхом вивчення того, що працює ефективно та сприяє сталому розвитку реципієнта, а що ні. Цей процес відбувається постійно, з накопиченням попереднього досвіду та впровадженням покращень, що впливають на посилення результату та значення наданої МТД[3].

Сполучені Штати Америки, Японія та Європейський Союз залишаються найбільшими донорами МТД у світі вже тривалий час. Це підтверджується останніми статистичними даними Комітету сприяння розвитку Організації економічного співробітництва та розвитку [4].

Найкрупніші надавачі МТД мають достатню ґрунтовну систему надання МТД, яка включає в себе систему контролю за наданою допомогою. Формування такої системи сприяє значний історичний досвід таких країн у цій сфері.

Так, Сполучені Штати Америки, починаючи з 1945 року, щорічно оновлюють базу даних під назвою «Зелена книга» яка містить інформацію щодо наданої іноземної допомоги. Інформація систематизується за сферою наданої допомоги, та географічним регіоном країни-реципієнта[5].

Такий систематичний підхід забезпечує належний моніторинг наданої допомоги. Традиції та історичний досвід, помножений на систематичний підхід і застосування сучасних технологій створює ефективну систему найбільшого в світі донора МТД.

Агентство США з міжнародного розвитку (United States Agency for International Development далі USAID) — агентство федерального уряду США, яке є одним з найбільшим надавачем МТД невійськового спрямування. USAID є головним органом у сфері міжнародного розвитку та

гуманітарної підтримки США, та функціонує з метою поліпшення життя людей, зменшення бідності, зміцнення демократії та забезпечення стабільного розвитку країн, що розвиваються[6].

Цілком закономірно, що відповідне агентство має потужну систему моніторингу ефективності впровадження МТД та оцінювання її результативності.

USAID відповідальний за якісну оцінку програм надання МТД, що включає в себе систематичний збір та аналіз інформації для підвищення ефективності та обґрунтування рішень щодо поточного та майбутнього надання допомоги. Політика оцінки ефективності МТД USAID демонструє свою відповідність цілям зовнішньої політики США, викладеним у Законі «Про прозорість та підзвітність іноземної допомоги»[7].

Федеральне агентство USAID постійно працює над покращенням політики оцінювання шляхом:

- збільшення кількості щорічних оціночних експертиз;
- забезпечення навчання методики оцінювання ефективності;
- покращення якості оцінювання, за допомогою залучення експертів;
- забезпечення прозорості шляхом оприлюднення у відкритому доступі звітів про результати оцінки;
- використання результатів оцінки у проміжному коректуванні політики надання МТД;
- посилений моніторингу цільовому використанню МТД.

Належна та якісна оцінка є важливим інструментом для відстеження прогресу, результатів та ефективності міжнародної технічної допомоги. Оцінка ефективності, запроваджена USAID, використовується за для систематичного збору й аналізу інформації яка в майбутньому буде використана для підвищення ефективності програми надання МТД. Постійний процес оцінювання ефективності роботи USAID є підґрунтям вдосконалення стратегічного планування, проектування та прийняття рішень у сфері відносин пов'язаних з наданням МТД[8].

Механізми оцінки ефективності USAID аналізують наслідки та результати впровадження наданої МТД. Для цього агентство створило відповідний інструментарій, який передбачає

можливість зупинки неефективних програм допомоги[9].

В японському підході до оцінювання ефективності МТД, ключову роль відіграє Міністерство закордонних справ Японії. Секретаріат міністра Міністерства закордонних справ Японії створює та затверджує Методичні рекомендації з оцінки МТД. Відповідно до них оцінювання міжнародної допомоги має дві цілі:

1) Поліпшити систему управління МТД:

Постійно удосконалювати управління МТД з метою підвищення якості її впровадження, шляхом використання досвіду отриманим в результаті аналізу процесу формування та реалізації політики стосовно МТД.

2) Сприяти залучення громадянського суспільства:

Збільшувати прозорість МТД, через підзвітні механізми та сприяння розумінню широкої громадськості шляхом оприлюднення результатів оцінювання[10].

Ще одним з ключових суб'єктів в оцінці ефективності реалізації японської МТД є Японське агентство міжнародного співробітництва (JICA). З метою подальшого вдосконалення донорської системи МТД та одночасного покращення результативності цілей, які переслідує надання допомоги, JICA використовує наступну структуру моніторингу та оцінки, яка охоплює:

планування проєкту;

поетапне впровадження проєкту;

кінцева оцінка впровадження проєкту;

та зворотній зв'язок за результатами реалізації проєкту.

За для забезпечення об'єктивності та прозорості JICA проводить зовнішнє оцінювання для неупередженого уявлення щодо результативності наданої МТД. Незалежна сторона проводить об'єктивне оцінювання щодо проєктів певного розміру (встановлюється залежно від року, та зазвичай становить більше 1 мільйона єн). Результати оцінювання, для забезпечення їх прозорості публікуються на веб-сайті JICA. Крім того, для покращення якості оцінки періодично консультативні рекомендації щодо методу оцінки, структури та всієї системи надає Консультативний комітет з оцінки, що складається з залучених експертів, які по суті є третьою стороною[11].

Характерною ознакою для системи міжнародної технічної допомоги Японії є її оцінка з дипломатичної точки зору. Дипломатична оцінка є похідною від бажання влади Японії надавати платникам податків інформацію про те, які національні інтереси Японії задовольняються внаслідок донорської політики надання МТД.

Міністерство закордонних справ Японії встановило такі критерії оцінки своїх дипломатичних поглядів, як «дипломатичне значення» та «дипломатичний вплив».

Дипломатичне значення має на меті оцінку МТД, з точки зору сприяння національним інтересам і важливості її реалізації для Японії та її громадян. Далі подано кілька прикладів оціночних питань.

Дипломатичний вплив – розкриває питання, який вплив Японія через МТД справила на країну та її населення[10].

Система надання та оцінки МТД Європейського Союзу (ЄС) зумовлена його історичними та структурними особливостями та є доволі розгалуженою системою.

За формування міжнародного партнерства та політики розвитку ЄС створений особливий орган - Генеральний директорат Комісії з питань міжнародного партнерства (DG INTPA). Кінцевою метою його діяльності є зменшення бідності, забезпечення сталого розвитку та сприяння демократії, правам людини і верховенства права у всьому світі[12].

Стосовно питання оцінювання ефективності політики надання МТД Європейським Союзом, то для цього був створений окремий орган - Рада з регуляторного контролю. Рада з регуляторного контролю це незалежний орган у складі Європейської Комісії, який забезпечує централізований контроль якості на ранніх стадіях законодавчого процесу Європейської комісії. Рада надає висновки та рекомендації щодо всіх проєктів оцінок впливу Європейської Комісії та робить перевірку вже чинного законодавства[13].

Регулярне та своєчасне оцінювання програм, діяльності, інструментів, законодавства у сфері МТД є пріоритетом Європейської Комісії. Зазначені механізми впроваджується з метою сприяння підзвітності, аналізу досвіду, вдосконалення практики впровадження МТД.

Оцінки бюджетної підтримки наданої МТД визначають наскільки надана допомога позитивно вплинула на реципієнта у національному та регіональному розрізі.

До бюджетної підтримки можуть застосовуватися два типи оцінки: стратегічна оцінка та програмна оцінка.

1. Стратегічна оцінка бюджетної підтримки є комплексною, оскільки вона включає всі (або більшість) контрактів на бюджетну підтримку, що реалізуються в країні протягом відносно тривалого періоду часу (зазвичай близько 7-10 років), незалежно від донора (наприклад, ЄС, держави-члени або банки розвитку) Її метою є отримання цілісної картини щодо впливу МТД на кінцевих бенефіціарів.

2. Програмна оцінка також відповідає цілям навчання та підзвітності і повинні використовуватися, коли стратегічна оцінка не застосовується. Зазвичай таке оцінювання фокусується на одному або декількох бюджетних контрактах, які фінансуються лише ЄС. Також може бути проведена оцінка лише окремих етапів реалізації. Програмна оцінка охоплює коротший період оцінки (проводиться кожні 3-5 років). Оцінки бюджетної підтримки програм використовують спрощену версію методологічного підходу, що використовується для стратегічних оцінок, оскільки основна увага приділяється процесам програм та результатам політики країни-партнера, а не впливу для кінцевих бенефіціарів[14].

Якість політики ЄС, США та Японії щодо оцінки МТД ґрунтується на відповідності світовим вимогам оцінки, а саме Стандартам якості щодо оцінки Комітету сприяння розвитку (КСР) при Організації економічного співробітництва та розвитку(ОЕСР)[15].

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) встановила загальні критерії оцінки для підтримки послідовного та ефективного процесу оцінювання наданої МТД. Зазначені критерії є міжнародними стандартами та забезпечують нормативну базу, що використовується для визначення результативності наданої МТД та служать основою, на якій будується політика оцінки ефективності міжнародної допомоги в цілому.

ОЕСР визначила наступні шість критеріїв оцінки ефективності наданої допомоги:

- Актуальність передбачає вивчення того, наскільки цілі та дизайн втручання відповідають потребам та пріоритетам бенефіціарів, а також узгоджуються з національною та глобальною політикою.

- Когерентність (узгодженість) - досліджує, як програми надання МТД донора взаємодіють між собою та чи підтримують вони один одного чи навпаки, суперечать одна одній. Це поняття включає в себе внутрішню узгодженість та сумісність з міжнародними нормами й стандартами. Критерій узгодженості складається з концепцій взаємо-доповнення, гармонізації, координації та уникнення дублювання.

- Результативність розглядає ступінь досягнення або очікуваного досягнення надання МТД своїх цілей та результатів. Результативність найчастіше використовується як загальний показник успішності політики надання МТД.

- Ефективність допомагає порівняти кількість затрачених ресурсів та якість досягнених цілей. Зацікавлені сторони (донори та бенефіціари), приділяють велику увагу ефективності надання МТД, оскільки це надає можливість досягти більшого результату з використанням менших ресурсів.

- Впливовість - це ступінь трансформаційного ефекту МТД та її здатність призвести до наслідків вищого рівня. Впливовість оцінює чи дійсно реалізована МТД призводить до змін, які справді важливі для людей.

- Стійкість - це здатність результатів наданої МТД до збереження та продовження у довгостроковій перспективі[16].

Описані критерії є універсальними стандартами та беруться за основу формування оціночної політики ефективності використання МТД досліджених країн. Важливим аспектом застосування критеріїв оцінки МТД є їхня контекстуалізація. Беручи до уваги універсальність критеріїв оцінки, їх потрібно застосовувати відповідно до індивідуальних викликів та цілей надання МТД. Тому відповідна конкретизація спостерігається в законах та підзаконних актах національного рівня країн донорів міжнародної технічної допомоги.

Висновок. Правовою базою системи оцінювання ефективності реалізації міжнародної технічної допомоги передових країн-донорів є національне законодавство. В свою чергу воно ґрунтується на міжнародних стандартах оцінювання. Історичний досвід багатьох країн-донорів допоміг сформуванню міжнародні стандарти оцінювання якості наданої міжнародної допомоги. Тепер, вони є прикладом для правових національних систем країн що розвиваються. Найкращі практики та стандарти імплементуються до інших правових систем, тим самим покращуючи та вдосконалюючи їх.

Глобалізація відносин у сфері міжнародної допомоги на міжнародній арені створює правові тенденції та задає стандарти котрих країни-учасники дотримуються і під які підлаштовують свої національні системи оцінки ефективності наданої МТД. Прикладом таких актів є Стандарти якості оцінювання від Комітету сприяння розвитку Організації економічного співробітництва та розвитку.

Тобто, можливо зробити висновок, що міжнародні стандарти формують зміст наповнення, та пропонують адміністративні механізми, котрі інші країни можуть закріплювати у себе на національному рівні, тим самим покращуючи свої

системи оцінки ефективності МТД та приводячи їх до відповідності сучасним вимогам.

Отже, для того щоб країна була повноцінним суб'єктом міжнародних правовідносин у сфері МТД, національно-правові системи таких країн повинні відповідати міжнародно-правовим актам та стандартам. Вони постійно оновлюються та еволюціонують використовуючи попередній досвід, який був отриманий з оцінки діяльності на різних рівнях. Країни-донори та країни-реципієнти, мають власний суверенітет для правового закріплення системи МТД, але без функціональної спроможності системи залучення оцінки ефективності МТД, країна не буде бажаним суб'єктом міжнародних правовідносин. Відсутність діючого механізму контролю ефективності та невідповідність міжнародним стандартам системи оцінки ефективності МТД, може призвести до зменшення взаємозв'язків держави на міжнародній арені з приводу отримання та надання міжнародної допомоги. Для запобігання цьому, правова система національного рівня повинна відповідати загальноприйнятим міжнародним стандартам у сфері оцінки ефективності надання МТД.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15.02.2002 р., № 153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>.
2. Макота Г. 3. Міжнародна технічна допомога як основна категорія в теорії та практиці міжнародного технічного співробітництва. Ефективність державного управління. - 2014. - Вип. 39. - С. 55-64. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_39_9
3. Joanna Spratt - Donor policy domains in official development assistance: ideas, actors and rules in and beyond Asia. Pages 83-97, Published online: 27 Jun 2018 <https://doi.org/10.1080/23276665.2018.1477501>. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23276665.2018.1477501>
4. Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries OECD – Paris, 16 April 2020. - URL: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2019-detailed-summary.pdf>
5. USAID. OPEN GOVERNMENT » DEVELOPER RESOURCES » THE GREENBOOK . - URL: <https://www.usaid.gov/developer/greenbookapi>
6. USAID. Who we are. - URL: <https://www.usaid.gov/who-we-are>
7. S.1271 - Foreign Aid Transparency and Accountability Act of 2013 . - URL: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/1271>
8. USAID. REPORTS AND DATA » EVALUATION. - URL: <https://www.usaid.gov/evaluation>
9. USAID PROGRAM EFFECTIVENESS. - URL: <https://www.usaid.gov/evaluation/usaid-program-effectiveness>

10. ODA Evaluation Guidelines 12th Edition ODA Evaluation Division Minister's Secretariat Ministry of Foreign Affairs of Japan November 2019. - URL: https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/basic_documents/pdfs/guidelines12th.pdf
11. JICA 2020. Japan International Cooperation Agency Annual Report. page 76 .URL: https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2020/c8h0vm0000fc7q2b-att/2020_all.pdf
12. DG INTPA - DG for International Partnerships. European Commission .- URL: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/dg-intpa-dg-international-partnerships_en
13. European Commission. Law. Law-making process. Regulatory Scrutiny Board. - URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en
14. Tools and Methods Series Budget Support Guidelines September 2017. Page 66-67. - URL: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/budget-support-guidelines-2017_en.pdf
15. OECD., Development Co-operation Directorate., Development Assistance Committee (DAC) - URL: <https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>
16. OECD (2021), Applying Evaluation Criteria Thoughtfully, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>.-URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/543e84ed-en.pdf?expires=1618173415&id=id&accname=guest&checksum=FEEB969FD615E7F6B8371FFC8D2D5AD9>