

УДК 341.1

АВТОНОМНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ В ОТНОШЕНИЯХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА С ЕВРОПЕЙСКИМИ ГОСУДАРСТВАМИ СНГ

© 2009 г.

Н.А. Полозов, Н.М. Сидоренко

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

sidorenko@jur.unn.ac.ru

Поступила в редакцию 15.04.2009

Анализируется юридическое содержание реформы внешних финансовых инструментов Европейского союза, которые действуют применительно к европейским государствам СНГ, дается анализ основных причин этой реформы и ее юридического оформления. Рассматривается новая система финансовых инструментов Европейского союза, а также анализируется связь между автономными и конвенциональными инструментами.

Ключевые слова: финансовые инструменты, Европейский союз, государства СНГ.

В практике внешних отношений Европейского союза существует два основных вида инструментов. Во-первых, это конвенциональные инструменты – различные договоры, совместные заявления, которые согласуются между европейской стороной (здесь стороной могут выступать Европейское сообщество, к которому зачастую присоединяются государства – члены ЕС, и лишь в редких случаях Европейский союз) и зарубежным партнером или партнерами (государствами, группами государств или международными организациями) [1]. В отношениях с Россией и другими государствами СНГ основным конвенциональным инструментом сотрудничества до последнего времени оставались Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, заключенные с большинством из этих государств в 1990-е годы. Другой группой инструментов, служащих для реализации внешней компетенции ЕС, являются так называемые автономные инструменты. Специфика этих инструментов заключается в том, что они, хотя и действуют за пределами сообщества, тем не менее, принимаются институтами ЕС единолично и не требуют одобрения со стороны третьих государств. К таким инструментам в первую очередь относятся внешние финансовые инструменты ЕС. Такие инструменты принимаются для того, чтобы оказывать финансовую поддержку в реализации определенных проектов за пределами ЕС. Внешние финансовые инструменты применяются европейскими сообществами уже на протяжении долгого времени по отношению практически ко всем регионам мира. Они играют важную роль и в отношениях ЕС с Россией и другими государствами СНГ.

Отметим также, что данная тема, к сожалению, не получила достаточного анализа в отечественной доктрине. Более того, изучение автономных инструментов ЕС, которые напрямую касаются нашей страны, находится у нас в маргинальном состоянии, при том что достаточно полно анализируются конвенциональные инструменты сотрудничества. Этот факт оказывается тем более печальным, что в результате недавней реформы государства-партнеры могут достаточно активно участвовать в определении целей и приоритетов финансовой поддержки ЕС.

Чтобы наиболее полно проанализировать систему финансовой поддержки ЕС в регионе европейских государств СНГ, мы должны рассмотреть, каким образом данная система развивалась в 1990-е годы, и объяснить необходимость реформы этой системы (I), а также дать характеристику юридического содержания последовавшей реформы и представить новую систему финансовых инструментов ЕС, открытых для участия европейских государств СНГ (II).

I. Развитие системы финансовой поддержки ЕС в регионе европейских государств СНГ и причины реформы этой системы

Запущенная в начале 1990-х годов, финансовая поддержка ЕС в европейских государствах СНГ была реализована главным образом в рамках программы ТАСИС. Однако явные недостатки этой программы, а также ряд более масштабных реформ в Европейском союзе сделали абсолютно необходимой реформу финансовых инструментов ЕС, применяемых в европейских государствах СНГ.

1. Программа ТАСИС: главный финансовый инструмент ЕС для европейских государств СНГ в 1990-е годы

Основным финансовым инструментом ЕС, который был специально создан для финансирования проектов на территории тогда еще СССР, была специальная программа, которая впоследствии, после распада СССР, получила название ТАСИС (TACIS – Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). Первый регламент ТАСИС [2] был принят еще в рамках Европейского экономического сообщества в июле 1991 г. Программа технической помощи была призвана оказать поддержку Советскому Союзу в проведении экономических реформ. Однако эта программа не должна была работать сама по себе: она являлась своеобразным финансовым дополнением к Договору о торговле и сотрудничестве, заключенному между СССР и ЕЭС в 1989 г. Первый регламент ТАСИС был рассчитан на два года (1991–1992 гг.) и имел весьма определенную цель – способствовать экономическим реформам в СССР и поддержать переход этой страны к рыночной экономике [3]. Этот регламент содержал весьма ограниченный список областей, в которых ЕС мог предоставить свою помощь. Кроме того, речь шла исключительно о технической помощи, а не о финансовой в собственном смысле. Второй регламент [4] ТАСИС, который был принят уже после распада СССР, был предназначен для «государств, независимых от бывшего Советского Союза, и Монголии». Цели европейской помощи касались преимущественно экономики, но список областей сотрудничества был несколько расширен. Однако речь все еще шла исключительно о технической помощи.

Масштабная реформа программы ТАСИС была осуществлена в 1996 г. с принятием третьего регламента [5]. Инструмент становился все более и более сложным, список областей сотрудничества был еще раз расширен, при этом впервые документ предусматривал финансирование проектов на региональном уровне (что стало одним из приоритетов, в частности, в регионе Южного Кавказа) [3]. Авторы регламента также сделали попытку координировать помощь ЕС с политиками и приоритетами партнерских стран. Другое значительное изменение заключалось в том, что программа была дополнена помощью в инвестиционной сфере (собственно финансовая помощь). Нужно отметить, кроме того, что значительно увеличилось финансирование программы – 2224 миллиона евро на период 1996–1999 гг.

Относительно этого первого этапа в развитии финансовой поддержки ЕС в европейских государствах СНГ нужно сделать одну важную оговорку. Как известно, основным инструментом сотрудничества между ЕС и государствами СНГ стали принятые в 1990-х годах соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) [6]. Однако эти соглашения были ратифицированы и вступили в силу только во второй половине 1990-х годов. Этот факт позволяет некоторым исследователям утверждать, что до СПС отношения ЕС с новыми независимыми государствами развивались именно в рамках автономных финансовых инструментов, а именно программы ТАСИС [7]. Вполне естественно, что положения о программе ТАСИС были включены в текст каждого из заключенных СПС.

Следующим этапом в развитии программы стало принятие четвертого, последнего регламента ТАСИС 29 декабря 1999 г. [8]. К этому времени практически все СПС были ратифицированы (за исключением соглашения с Беларусией, которое не ратифицировано до сих пор). Конвенциональные и автономные инструменты стали действовать в регионе, дополняя друг друга. Регламент ТАСИС содержал недвусмысленную отсылку к положениям СПС, а стратегии и индикативные программы, на которых строится процесс программирования финансовой помощи, стали включать в качестве одной из целей реализацию положений СПС. Новая цель, которая ранее фигурировала в регламентах ТАСИС, сформулирована как «усиление демократии и правового государства». Отметим, что условие развития демократии и соблюдения прав человека также было включено в качестве основного положения во все СПС. В этом регламенте четко выделены географические уровни сотрудничества. Проекты, которые предполагалось финансировать за счет программы ТАСИС, могли реализовываться на трех уровнях: уровень государства, уровень группы государств (региональный) и уровень приграничного сотрудничества. Четвертый регламент ТАСИС действовал в течение семи лет (2000–2006 гг.) и был наделен бюджетом в размере 3138 миллионов евро.

Между тем не надо забывать, что, даже если ТАСИС и был главным финансовым инструментом ЕС, использованным в европейских государствах СНГ, он не был единственным. Необходимо отметить европейскую инициативу в области демократии и прав человека, которая финансировала проекты в данном регионе [9]. Некоторые из европейских государств СНГ участвовали в проектах приграничного сотруд-

ничества в рамках программы ИНТЕРРЕГ. Этим странам неоднократно предоставлялась гуманитарная помощь, в частности для северокавказского региона России. Некоторые европейские программы предполагали возможность участия в них третьих стран, например программы «Молодежь в действии», программы «Жан Моне» или программы университетских обменов Эразмус Мундус. Макроэкономическая помощь была предоставлена некоторым из европейских государств СНГ (Армения, Грузия, Молдавия, Украина). Относительно последнего инструмента отметим, что речь идет о средствах, которые выделялись не из бюджета сообщества. В данном случае работала так называемая схема займов-кредитов. ЕС выступает в этой схеме одновременно заемщиком и кредитором. Обе операции проходят в один день, а средства предоставляются государству в виде макроэкономической помощи на абсолютно тех же условиях, на каких они были предоставлены самому Европейскому сообществу. ЕС в данном случае выступает скорее гарантом, нежели кредитором.

Неоднократно финансовая помощь ЕС выступала частью программ финансовой поддержки, включавших сразу несколько кредиторов. Речь идет, в частности, о политике северного измерения, учрежденной совместно ЕС, Исландией, Норвегией и Российской Федерацией. Целая серия проектов была реализована в рамках евро-украинского сотрудничества в Чернобыле [10]. Повышение безопасности функционирования АЭС было результатом сотрудничества Украины, ЕС и Европейского банка реконструкции и развития.

Такое разнообразие финансовых инструментов зачастую приводило к противоречиям между ними. Мы должны признать, что система европейской помощи не избежала определенных недостатков в своем функционировании. Выявление этих недостатков стало в итоге одной из причин реформы финансовых инструментов ЕС, применяемых в регионе европейских государств СНГ. Необходимость этой реформы была также обусловлена и другими факторами.

2. Необходимость реформы внешних финансовых инструментов ЕС, предназначенных для европейских государств СНГ

Эффективность программы ТАСИС неоднократно становилась предметом исследования различных служб ЕС. Так, были опубликованы два обширных доклада Счетной палаты ЕС, касающиеся, в частности, реализации программы ТАСИС в России и той части ТАСИС, которая

была посвящена приграничному сотрудничеству [11]. Однако наиболее полный анализ программы был произведен службами Европейской комиссии в 2006 г. [12]. Опубликованный отчет, состоящий из пяти томов, имеет целью выявить те затруднения, с которыми столкнулся ЕС при реализации программы, а также сформулировать рекомендации для реформы программы.

Во всех означенных документах отмечался недостаточный уровень гибкости программы ТАСИС. Речь идет о том, что программирование ТАСИС было основано на понятии проекта. В практике это означало, что уже на ранних стадиях в документах назывался конкретный проект, который планировалось профинансировать, что вело к неоправданной детализации документов, а также к невозможности своевременно реагировать на насущные потребности в государстве-партнере. Другой подход, который рекомендуется применять в будущем, основан на понятии программы. В этом случае в стратегиях и индикативных программах фигурируют лишь приоритетные направления сотрудничества, в рамках которых уже потом определяются конкретные проекты в соответствии с потребностями того или иного государства-партнера.

Другая проблема была связана с принципом концентрации финансирования. Он фигурирует в статье 2.2 регламента № 99/2000 от 29 декабря 1999 г. Данный принцип означает, что *«индикативные программы и программы действий [...] касаются максимум трех из межотраслевых областей сотрудничества [...]». В крайнем случае, эти три области могут быть дополнены помощью в вопросе радиационной безопасности* (здесь и далее перевод официальных документов, а также иностранной доктрины выполнен нами. – Н.П., Н.С.) Этот принцип считается весьма полезным, поскольку предотвращает распыление помощи. Однако то, как он зафиксирован в регламенте ТАСИС, вызвало дополнительную проблему, поскольку данный принцип дан в качестве императивного требования и значительно сокращает гибкость предоставляемой поддержки. Комиссии было рекомендовано отказаться от подобной формулировки в будущем.

Эффективность использования регламента ТАСИС была поставлена под вопрос также в области приграничного сотрудничества (далее ПГС). Главная проблема, которая здесь была обнаружена, касалась того факта, что управление выделенными фондами производилось совершенно изолированно с двух сторон границы. Не были согласованы сроки реализации проектов, не существовало единого центра принятия

решений, да и в принципе эти проекты финансировались за счет двух разных инструментов: ИНТЕРРЕГ для европейской стороны границы и ТАСИС для регионов, граничащих с ЕС. Отсюда следует еще одна важная проблема – отсутствие диалога при принятии решений о финансировании. В конечном счете это привело к слишком затянутым срокам реализации проектов, формулировании совершенно нереалистичных целей проектов и весьма ограниченному использованию совместного финансирования, что, в свою очередь, поставило под угрозу и общую эффективность проектов.

Однако в означенных отчетах были подчеркнуты и положительные моменты в функционировании программы ТАСИС, которые рекомендовалось сохранить и после реформы. Так, оказывались весьма полезными те проекты, которые были профинансированы совместно ЕС и государством-партнером. Совместное финансирование, таким образом, предлагалось сделать принципом финансовой поддержки ЕС. Также эксперты отмечали положительный эффект от децентрализованного управления фондами – непосредственное управление осуществлялось не Комиссией, как это было предусмотрено изначально, а делегациями Комиссии в государствах-партнерах. Были сделаны также рекомендации по исправлению выявленных недостатков. Однако мы можем утверждать, что выявленные дефекты не стали основной причиной реформы. Реформа системы финансовой поддержки ЕС в европейских государствах СНГ была необходима ввиду целой серии более крупных реформ, осуществленных Европейским сообществом в начале 2000-х годов.

Речь идет в первую очередь об изменении общей системы отношений между ЕС и европейскими государствами СНГ в начале нового столетия. Причина этого во многом состояла в том, что геополитическое положение этих восточных партнеров по отношению к Союзу изменилось. Комиссия так объясняет это: *«После своего исторического расширения в начале мая, Европейский союз сделал большой шаг вперед в деле обеспечения безопасности и благополучия на европейском континенте. Это расширение означает также, что внешние границы Союза были передвинуты. Сегодня у нас новые соседи, и мы приблизились к тем, с которыми сотрудничали раньше. В этом заключаются для нас новые возможности, но одновременно и новые вызовы»* [13]. С начала 2003 г. Комиссия начинает выработать серию новых политик по отношению к этим государствам. Итогом этой работы стало учреждение в 2004 г. Европейской

политики соседства (ЕПС), цель которой была обозначена так: *«работать с партнерами, в целях сокращения бедности и создания пространства благополучия и общих ценностей, основанное на усиленной экономической интеграции, на более тесных политических и культурных связях, интенсификации приграничного сотрудничества и совместного предупреждения конфликтов»* [13]. По мнению ЕС, новая восточная граница Европейского союза не должна стать новой демаркационной линией в Европе. В рамках ЕПС создан новый тип инструментов сотрудничества, которые нельзя отнести ни к двусторонним, ни к автономным [14]. Речь идет о так называемых планах действий (plan d'action (фр.)). Эти документы вырабатываются Комиссией, а потом одобряются советами по сотрудничеству в рамках СПС [15]. Однако дело в том, что планы действий не оформляются как официальные договоры, а выступают инструментами «мягкого права». С материальной точки зрения, планы действия включают списки целей, которые планируется достигать в партнерских странах, а также реформы, которые тем необходимо осуществить. Именно для реализации задач, перечисленных в планах действий, и будут привлекаться средства новых финансовых инструментов: *«Цели европейской политики соседства не могут быть достигнуты без соответствующей финансовой и технической поддержки. Комиссия приняла это во внимание в своем предложении относительно финансовых перспектив на ближайшие годы, провозгласив европейскую политику соседства одним из своих приоритетов. В предложении Комиссии говорится о создании новой системы взаимосвязанных инструментов, в частности тех, которые сейчас представлены программами ТАСИС и МЕДА, для поддержки других государств. Эти инструменты будут призваны способствовать реализации ЕПС с учетом того, что необходимые средства будут выделены для этих целей»* [13].

Нужно особо отметить тот факт, что единственным из европейских государств СНГ, которое не участвует в ЕПС, стала Россия. Наша страна сама отказалась от этого участия [16]. Однако ее отношения с ЕС в плане их юридического оформления развиваются во многом так же, как и с другими европейскими государствами СНГ. Между Россией и ЕС подписаны так называемые дорожные карты, направленные на создание между партнерами четырех общих пространств. В этих дорожных картах, которые также не являются обязательными юридическими соглашениями, закрепляются взаимные

обязательства сторон. Однако Россия остается связанной с ЕПС именно в том, что касается финансового аспекта взаимоотношений. Не являясь участницей ЕПС, Россия, тем не менее, является бенефициаром финансового инструмента ЕС, специально созданного для финансирования ЕПС – Европейского инструмента соседства и партнерства. Собственно говоря, слово «партнерство» в названии инструмента и относится к стратегическому партнерству с Россией.

Однако была и другая реформа, которая обусловила кардинальные изменения в системе автономных финансовых инструментов ЕС, действующих в европейских государствах СНГ. Речь идет о реформе всей системы внешней финансовой помощи ЕС третьим государствам. С течением времени внешних финансовых инструментов стало слишком много, часто происходили наложения, вплоть до того, что порой одни и те же проекты финансировались два раза из двух разных статей бюджета ЕС. В качестве решения проблемы Комиссией была предложена стройная схема всего лишь из шести инструментов, хорошо согласующихся между собой. В результате обсуждения в Европейском парламенте система была дополнена еще тремя инструментами. К собственно инструментам примыкает финансовая помощь, предоставляемая Европейским инвестиционным банком. В результате была выстроена следующая структура: четыре геополитических инструмента (европейский инструмент соседства и партнерства, инструмент помощи государствам-кандидатам, инструмент помощи развивающимся странам, финансовый инструмент сотрудничества с развитыми государствами и другими территориями с высоким уровнем дохода), два тематических инструмента (финансовый инструмент для продвижения демократии и прав человека в мире, инструмент радиационной безопасности) и три антикризисных инструмента (инструмент стабильности, инструмент гуманитарной помощи, инструмент макроэкономической помощи). Легко заметить, что среди этих инструментов отсутствует программа ТАСИС. Действительно, эта программа прекратила свое действие с 1 января 2007 г. и была заменена новым основным финансовым инструментом ЕС для сотрудничества с близлежащими странами, а именно европейским инструментом соседства и партнерства (ЕИСП). Однако этот инструмент вновь не стал единственным, применимым к европейским государствам СНГ.

Таким образом, мы должны охарактеризовать новую систему финансовых инструментов

ЕС, предназначенных для финансирования проектов в европейских государствах СНГ, а также дать характеристику основных материальных аспектов, которые были затронуты данной реформой.

II. Новая система финансовых инструментов ЕС для европейских государств СНГ

В рамках данного анализа мы должны рассмотреть общую систему всех тех финансовых инструментов ЕС, которые открыты для европейских государств СНГ, а затем более подробно охарактеризовать новый инструмент, специально предусмотренный для данного региона – ЕИСП.

1. Инструменты, направленные на поддержку политики ЕС в регионе

Первоначальная идея Комиссии относительно реформы внешних финансовых инструментов ЕС была достаточно проста и логична – каждому географическому (или геополитическому) региону должен предназначаться отдельный финансовый инструмент. Этот инструмент должен быть направлен на реализацию той или иной политики ЕС. В частности, для региона европейских государств СНГ этой политикой стала Европейская политика соседства, для реализации которой и был учрежден Европейский инструмент соседства и партнерства [17]. Как и раньше, этот инструмент должен был быть основным, но при этом дополняться еще несколькими инструментами антикризисного характера. Однако в итоге, после напряженных обсуждений, логика Комиссии была несколько скорректирована [18].

На сегодняшний день проекты в европейских государствах СНГ могут финансироваться из фондов сразу семи различных инструментов. Как и было заявлено изначально, главным из этих инструментов остается ЕИСП. Однако в данном регионе могут действовать так называемые тематические программы, предусмотренные в регламенте, учреждающем инструмент помощи развивающимся странам [19]. Существует всего пять тематических программ: «Человеческое и общественное развитие – инвестировать в человеческие ресурсы», «Окружающая среда и длительное управление природными ресурсами, в частности энергией», «Неправительственные организации и местные власти в помощи развитию», «Безопасность продуктов питания» и «Миграция и предоставление политического убежища». Проблема, которая здесь вновь появляется, заключается в возможности тематического перекрытия нескольких инструментов, когда та или иная тематика, затронутая в программе, уже получает

финансирование за счет основного финансового инструмента.

Кроме того, новая структура финансовых инструментов ЕС была дополнена двумя тематическими инструментами. Это финансовый инструмент для продвижения демократии и прав человека в мире и инструмент радиационной безопасности. Оба они открыты для участия со стороны европейских государств СНГ. Средства этого инструмента могут быть направлены на самые разные проекты, в том числе перечисляться в международные фонды и фонды гарантии. В отличие от ЕИСП, возможность совместного финансирования предусмотрена, но не является обязательным принципом. Что касается инструмента для продвижения демократии и прав человека в мире, ему присущи некоторые черты от антикризисных инструментов. Речь идет о том, что довольно крупные суммы могут быть предоставлены вне обычной системы программирования, а в исключительных обстоятельствах, в ответ на непредвиденные потребности, а также на базе решений *ad hoc*. Все документы стратегии для европейских государств СНГ предусматривают возможность для этих стран пользоваться этим инструментом, в то время как лишь Россия, Белоруссия и Украина могут получать финансирование из инструмента радиационной безопасности.

Относительно инструментов, призванных дать ответ на кризисные ситуации, можно констатировать, что эти инструменты также применимы к европейским государствам СНГ. В частности, инструмент стабильности планируется применять в ситуациях политических кризисов или в случае катастроф техногенного или стихийного характера. Комиссия неоднократно подчеркивала, что восточный регион является зоной нескольких замороженных конфликтов, для решения которых инструмент стабильности также может быть использован. Это же можно сказать и об инструментах макроэкономической помощи и гуманитарной помощи.

Нужно сказать также и о том, что ЕС в силу ограниченности его бюджета пытается изыскать дополнительные средства для поддержки своей политики в регионе. В частности, здесь необходимо упомянуть средства Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), которые отныне также могут выделяться для финансирования проектов в регионе. ЕИБ начал свою деятельность в регионе лишь в начале 2000-х годов, когда пробный мандат на 100 миллионов евро был выдан для финансирования «проектов по охране окружающей среды на российском побережье Балтийского моря». С введением европей-

ской политики соседства в рамках финансовых перспектив 2007–2013 гг. роль ЕИБ в регионе еще более возросла. В течение периода 2007–2013 гг. ЕИБ предоставит кредитов на 12.7 миллиарда евро (под гарантии со стороны ЕС), чтобы поддерживать процесс интеграции с соседними странами. Речь идет о крупнейшем мандате в истории ЕИБ в пользу операций вне Союза [20].

Комиссия также выразила желание обеспечить координацию между государствами – членами ЕС, которые предоставляют двустороннюю помощь европейским государствам СНГ. Также ЕС развивает сотрудничество с Европейским банком реконструкции и развития. ЕБРР – главный кредитор в данном в регионе, который мобилизует, помимо своих собственных фондов, и крупные прямые иностранные инвестиции [21]. По этой причине координация финансовой поддержки ЕС в европейских государствах СНГ с деятельностью этого учреждения особенно необходима. Еще до введения ЕПС Европейский союз и ЕБРР сотрудничали в рамках некоторых масштабных проектов, в частности в рамках проекта Северного измерения, а также в разнообразных инициативах, связанных с Чернобыльской АЭС. Сотрудничество было усилено в 2006 г. с подписанием Меморандума между ЕБРР, ЕИБ и Комиссией в целях облегчения финансирования проектов в России, в Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии. Этот документ позволяет ЕБРР выступать стороной в проектах в рамках ЕПС. В нескольких странах ЕС также выступает координатором помощи, предоставляемой международными финансовыми институтами и третьими государствами.

Однако, несмотря на наличие всех этих инструментов, программ и других способов поддержки политики ЕС в регионе европейских государств СНГ, все же главным финансовым инструментом для взаимодействия этих партнеров остается Европейский инструмент соседства и партнерства.

2. ЕИСП – главный финансовый инструмент ЕС для европейских государств СНГ

По мере того как оформлялась идея создания подобного инструмента, его концепция несколько раз заметно менялась. Так, первоначально в Европейской комиссии бытовало узкое понимание самого термина «соседство». Географически он понимался как цепь регионов, непосредственно примыкающих к границам ЕС [22]. Во-первых, это означало, что ЕИСП не должен был полностью заменять собой действовавшие тогда крупномасштабные программы

(ТАСИС, МЕДА, КАРДС), а заменить лишь их части, посвященные приграничному сотрудничеству. Во-вторых, при таком подходе получателями средств из фондов ЕИСП могли быть и балканские государства. Для последних в итоге был создан отдельный инструмент, а ЕИСП распространяет свое действие только на государства, участвующие в ЕПС (европейские государства СНГ, ближневосточные государства и государства Северной Африки), а также на Россию. А в том, что касается приграничного сотрудничества (ПГС), ЕИСП действительно ввел множество новелл. Как уже было отмечено, главным недостатком программ ПГС в предыдущие годы была несогласованность между несколькими инструментами, за счет которых один проект получал финансирование. Можно констатировать, что решение этой проблемы стало одним из главных достижений ЕИСП [23]. Более того, как отмечают многие эксперты, ЕИСП вообще стал первым финансовым инструментом ЕС, средства которого могут финансировать действия как за пределами Сообщества, так и внутри него. Бюджет ПГС ЕИСП финансируется совместно с Европейским фондом регионального развития, который выступает учредителем многих программ ПГС внутри ЕС. Также для проектов ПГС применяется принцип совместного финансирования с государством-партнером. При этом сотрудничество между сторонами в рамках проектов ПГС проявляется в наибольшей степени. Созданием проекта, его разработкой и воплощением в жизнь занимается специальная паритетная комиссия, создаваемая из представителей приграничных регионов [24]. Сотрудничество с государствами-партнерами происходит на всем протяжении реализации проекта. Так, даже если сам проект должен быть направлен в Комиссию на одном из официальных языков ЕС, представители государства-партнера могут представлять все материалы на своем национальном языке.

В целом же схема программирования, по которой работает ЕИСП, довольно похожа на схему, по которой работала программа ТАСИС. Основным документом двустороннего сотрудничества, на который опирается финансовый инструмент, является соглашение о партнерстве и сотрудничестве. Первым этапом конкретизации целей является план действий в рамках ЕПС, а также дорожные карты в случае со стратегическим партнерством с Россией. Эти два уровня не относятся как таковые к уровням программирования помощи в рамках ЕИСП. Здесь первым уровнем является сам регламент

об учреждении ЕИСП, который в своем тексте определяет задачи и направления сотрудничества. Далее для каждого из государств-партнеров издается отдельная стратегия, которая описывает приоритетные цели финансирования именно для этой страны на период 2007–2013 гг. (период ближайших финансовых перспектив ЕС). Эти положения получают еще большую конкретизацию в рамках индикативных программ, которые издаются на три года (на периоды 2007–2010 гг. и 2011–2013 гг. соответственно). Наконец, последним этапом выступает публикация ежегодных программ действий.

Своей сложностью ЕИСП во многом обязан программе ТАСИС. Так, в рамках этого финансового инструмента существуют так называемые региональные программы сотрудничества, рассчитанные на участие сразу нескольких государств. Региональная программа существовала уже в рамках программы ТАСИС, но с внедрением ЕИСП ее значение возросло. Проекты создаются и финансируются на региональном уровне только в том случае, если такое положение дает реальную выгоду в эффективности. Более того, *«чтобы избежать любого излишнего удвоения, [...] региональная стратегия покрывает только проблемы и специфические региональные вопросы и планирует ответ, который необходимо на них дать»* [25]. Приняты две стратегии региональных действий, а именно программа для восточного региона и программа для Евро-средиземноморского партнерства. ЕС отдает себе отчет в том, что европейские государства СНГ сталкиваются с целым рядом общих региональных проблем. В связи с последними расширениями ЕС также будет вынужден с ними столкнуться. Именно поэтому роль региональных программ и была усилена. Отметим особенность этой программы: будучи продолжением регионального аспекта программы ТАСИС, она сохранила свое действие в отношении среднеазиатских государств СНГ, для которых в целом отныне действует другой инструмент, а именно инструмент помощи развивающимся странам. Новеллой ЕИСП стало введение так называемого «межрегионального» уровня сотрудничества. Последний будет применяться в двух случаях. Во-первых, в случае, когда один проект будет реализован на территории сразу нескольких регионов. Здесь имеются в виду два региона соседства, а именно регион европейских государств СНГ и средиземноморский регион, а также непосредственно европейский регион, включающий все без исключения государства – члены ЕС. Во-вторых, межре-

гиональный уровень финансирования будет задействован в случае, когда тот или иной проект будет получать дополнительное финансирование из других международных источников [26]. Поскольку здесь речь идет о весьма крупных проектах, уже в стратегии межрегионального сотрудничества даны конкретные программы, которые будут реализовываться на этом уровне. Это, во-первых, две программы технического сотрудничества, ТАЕКС [27] и СИГМА. Обе эти программы ранее использовались в отношении государств-кандидатов с целью помочь им в сближении норм их законодательства с соответствующими нормами ЕС. Во-вторых, здесь упоминаются программы, связанные с сотрудничеством в образовательной сфере, а именно программы студенческих обменов ТЕМПУС и Эразмус Мундус, а также новая стипендиальная программа ЕС.

Однако в рамках ЕИСП существуют и дополнительные механизмы, предназначенные лишь для нескольких государств. Речь идет о двух дополнительных пакетах, среди которых финансовый пакет для развития системы управления и финансовый инвестиционный пакет. Эти дополнительные средства запрограммированы как своего рода бонусы для партнерских стран, которые более других продвинулись в осуществлении предназначенных для них планов действий. Эти льготы основаны, тем не менее, на инициативах, уже существующих в рамках средиземноморского партнерства. Финансовый пакет для развития системы управления, обладающий бюджетом размером 300 миллионов евро, дополнит национальные фонды в таких областях, как развитие демократических ценностей, прав человека и хорошей административной практики. Финансовый инвестиционный пакет, с бюджетом более 700 миллионов евро, будет использован, чтобы гарантировать ссуды международных финансовых институтов странам – участницам ЕПС. Эта последняя инициатива тем интереснее, что она позволяет совмещать вливания ЕС и государств-членов и связана с финансированием через внебюджетные ресурсы, в частности через ссуды европейского инвестиционного банка.

Таким образом, мы можем сделать вывод о сложной и многоуровневой системе ЕИСП как главного финансового инструмента ЕС в европейских государствах СНГ. Эта сложность предполагает в первую очередь дополнительные возможности для государств-партнеров. Изменив существенные цели своей финансовой поддержки, ЕС мобилизовал дополнительные ресурсы для поддержки своей политики в ре-

гионе. Однако все очевиднее тот факт, что автономные инструменты ЕС становятся все менее автономными. От простой логики финансирования отдельных проектов финансовая поддержка ЕС переходит к логике партнерства при выборе приоритетных направлений сотрудничества. Отныне развитие тех или иных сфер в государствах-партнерах важно уже не само по себе, а лишь как аспект взаимовыгодного сотрудничества и развития двусторонних отношений.

*Список литературы
и нормативно-правовых актов*

1. J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), Relations extérieures, Commentaire J. Megret, le droit de la CE et de l'Union européenne, deuxième édition entièrement refondue et mis à jour, Ed. Etudes Européennes – collection dirigée par l'Institut d'Etudes européennes, 2005, p. 183.
2. Règlement (CEE, Euratom) n° 2157/91 du Conseil du 15 juillet 1991 relatif à la fourniture d'une assistance technique à l'Union des Républiques socialistes soviétiques dans l'effort d'assainissement et de redressement de son économie, JOCE n° L 201 du 24.7.1991, p. 2–4.
3. D. CHARLES LE-BIHAN, Le programme TACIS : un instrument communautaire capital du partenariat, in J. RAUX, V. KOROVKINE (dir.), Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, Ed. Apogée, Rennes, 1998, p. 217, 219.
4. Règlement (Euratom, CEE) n° 2053/93 du Conseil du 19 juillet 1993, relatif à la fourniture d'une assistance technique aux États indépendants de l'ex-Union soviétique et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie, JOCE n° L 187 du 29.7.1993, p. 1–5.
5. Règlement (Euratom, CE) n° 1279/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif à la fourniture d'une assistance aux nouveaux États indépendants et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie, JOCE n° L 165 du 4.7.1996, p. 1–11.
6. Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part - Protocole n° 1 sur l'institution d'un groupe de contact pour le charbon et l'acier – Protocole n 2 sur l'assistance administrative mutuelle en vue de l'application correcte de la législation douanière – Acte final – Déclarations communes – Échanges de lettres – Procès-verbal de signature, JOCE n° L 327 du 28.11.1997, p. 1–69.
7. Séminaire international, La Russie européenne, Laboratoire de Recherche sur l'Industrie et l'Innovation, Université du Littoral Côte d'Opale, Dunkerque, France, 14–16 décembre 2006.
8. Règlement (CE, Euratom) n° 99/2000 du Conseil du 29 décembre 1999 relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale, JOCE n° L 12 du 18.1.2000, p. 1–9.

9. Règlement (CE) n° 976/1999 du Conseil, du 29 avril 1999, fixant les exigences pour la mise en oeuvre des actions communautaires, autres que celles de coopération au développement, qui, dans le cadre de la politique de coopération communautaire, contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays tiers, JOCE n° L 120 du 8.5.1999, p. 8–14.

10. Décision du Conseil n° 98/381/CE, Euratom du 5 juin 1998 relative à une contribution de la Communauté à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en faveur du Fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl, JOCE n° L 171 du 17.06.1998, p. 31–32.

11. Cour des Comptes, Rapport spécial n° 11/2001 relatif au programme TACIS de coopération transfrontalière, accompagné par des réponses de la Commission (2001/C 329/01), JOCE n° C 329 du 23.11.2001, p. 1–28, Cour des Comptes, Rapport spécial n° 2/2006 relatif à la performance des projets financés dans le cadre de TACIS dans la Fédération de Russie accompagné par des réponses de la Commission (2006/C 119/01), JOUE n° C 119 du 19.5.2006, p. 1–16.

12. Office de coopération Europaid, DG Développement, DG Relations extérieures, Evaluation du règlement du Conseil n° 99/2000 (TACIS) et de sa mise en oeuvre, rapport synthétique, volume 1, janvier 2006, évaluation pour la Commission européenne.

13. Communication de la Commission – Politique européenne de voisinage, Document d'orientation, Bruxelles, le 12.5.2004, COM(2004) 373 final, p. 2, 9, 26.

14. C. RAPOPORT, Relations avec les pays européens in Annuaire du droit européen 2004, Volume II, Bruyant, Bruxelles, 2006, p. 675.

15. V. REY, La dimension financière des relations extérieures de la CE, RMCUE, n° 368, mai 1993, p. 423.

16. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les relations avec la Russie, Bruxelles, le 10.2.2004, COM (2004) 106 final, p. 3.

17. Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen

de voisinage et de partenariat, JOUE n° L 310 du 09.11.2006, p. 1–14.

18. E. CANCIANI, European Financial Perspective and the European Neighborhood and Partnership Instrument, in Mediterranean Yearbook 2007, European Institute of the Mediterranean, Barcelona, Spain, p. 151.

19. Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, JOUE n° L 378 du 27.12.2006, p. 52.

20. Info, le magazine d'information du Groupe de la Banque européenne d'investissement, n° 3-2007, p. 6

21. B.-C. RYBA, L'Union européenne et l'Europe de l'Est, l'évolution des relations de la Communauté – devenue Union européenne – avec l'Europe de l'Est et les perspectives d'avenir, RMCUE, n° 382, novembre 1994, p. 564.

22. Communication de la Commission – Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage, Bruxelles, le 1.7.2003, COM (2003) 393 final, p. 14.

23. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat (présenté par la Commission), Bruxelles, le 29.9.2004, COM (2004) 628 final, p. 2.

24. Règlement (CE) n° 951/2007 de la Commission du 9 août 2007 établissant les règles d'application des programmes de coopération transfrontalière financés dans le cadre du règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, JOUE n° L 210 du 10.8.2007, p. 10–25.

25. Instrument de voisinage et de partenariat européen, Programme pour la région orientale, Document de stratégie 2007–2013, p. 5.

26. Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), Programme interrégional, Document de stratégie (2007–2013), p. 7.

27. Décision n° 2006/62/CE du Conseil du 23 janvier 2006 permettant aux pays visés par la politique de voisinage, ainsi que la Russie de bénéficier du programme d'assistance technique et d'échange d'information TAIEX, JOUE n° L 32 du 4.2.2006, p. 80–81.

AUTONOMOUS FINANCIAL INSTRUMENTS IN THE RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE EUROPEAN STATES OF THE CIS

N.A. Polozov, N.M. Sidorenko

The authors analyse the legal content of the reform of European Union' external financial instruments aimed at the European states of the CIS, explain the reasons for this reform and its legal implementation. The authors also examine a new structure of the European Union's financial instruments and the correlation between the autonomous and conventional instruments.

Keywords: financial instrument, reform, European neighborhood policy, TACIS, regulation, programme, European Community, conventional instrument, Partnership and Cooperation Agreement, cross-border cooperation.