

УДК 339.923

ОСОБЕННОСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПРОГРАММ КОМПЛЕКСНОГО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В СТРАНАХ ЕПС

Мираньков Д.Б.

Таврический национальный университет имени В.И. Вернадского, Симферополь, Республика Крым
e-mail: inecondp@mail.ru

В статье рассматриваются основные направления деятельности программ комплексного институционального строительства в рамках Европейской политики соседства. Представлена сравнительная характеристика и определена успешность применения этих инструментов в странах ЕПС.

Ключевые слова: программы комплексного институционального строительства, Европейская политика соседства.

ВВЕДЕНИЕ

Европейский Союз всегда был заинтересован в сотрудничестве с соседними государствами. Подобный интерес продиктован соображениями экономической безопасности и предотвращением различных угроз. Для реализации такого подхода ЕС реализует ряд соответствующих инициатив и программ. Одной из них стала Европейская политика соседства (ЕПС), запущенная в 2003 г. и предусматривающая сотрудничество с 16 странами: 10 – южного направления (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестинская автономия, Сирия, Тунис) и 6 – восточного (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова, Украина). Целью данной политики является установление более интенсивных отношений между ЕС и его соседями, основанных на таких общих интересах, как процветание, стабильность, безопасность, демократия, верховенство права и т.д. Для более тесного взаимодействия с восточными соседями в рамках ЕПС было выделено отдельное направление – программа «Восточное партнерство», начавшая действовать в 2009 г. В рамках ЕПС партнерам предоставляется возможность принимать участие в различных видах деятельности ЕС благодаря более тесному политическому, экономическому, культурному сотрудничеству, а также взаимодействию в области безопасности.

Однако особое внимание в рамках Европейской политики соседства уделяется реализации программ институционального строительства в странах-партнерах, направленных на содействие и поддержку реформ в сфере государственного управления, а также для сближения их законодательства с нормативно-правовой базой ЕС. В связи с этим особую актуальность приобретает выявление эффективности реализации подобных программ и их роли в усилении интеграционного взаимодействия между странами-партнерами и ЕС.

Степень изученности. Исследованию интеграционных процессов в Европе посвящены работы Ю.В. Макогона, А.И. Мокия, Ю.Г. Рубана, А.С. Филипенко, С.А. Якубовского и других отечественных специалистов. Однако вопросы

реализации программ комплексного институционального строительства в рамках ЕПС получили недостаточное освещение в научной литературе.

В связи с этим **целью** статьи является выявление основных сфер деятельности программ комплексного институционального развития и определение эффективности их имплементации в странах ЕПС.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

В рамках Европейской политики соседства двустороннее сотрудничество между Евросоюзом и странами-партнерами находится в ведении Европейской комиссии, которая принимала активное участие в расширении ЕС на Восток. Опираясь на успешный опыт адаптации законодательства новых стран-членов к правовым нормам ЕС, Европейская комиссия в рамках ЕПС использует те же инструменты институционального строительства, как и для стран-кандидатов. Такими инструментами являются «Twinning», «TAIEX» (The Technical Assistance Information Exchange Office) и «SIGMA» (Support for Improvement in Governance and Management). В то же время специально для участников программы «Восточное партнерство» в целях поддержки дальнейших реформ Европейская комиссия в 2009 г. начала реализацию Программы комплексного институционального развития (Comprehensive Institution Building Programme – CIB).

Следует отметить, что первые попытки сотрудничества в области институционального строительства между ЕС и странами СНГ предпринимались еще до запуска ЕПС, в 2000 г., когда были выявлены недостатки в управлении и реализации проектов TACIS. Для решения этой проблемы следовало укрепить институты, управлявшие фондами ЕС, с тем чтобы обеспечить большую прозрачность и подотчетность в их деятельности. Однако такие попытки не увенчались успехом. Только с запуском ЕПС и развитием сотрудничества в сфере институционального строительства работа по программе TACIS была возобновлена.

Немаловажным является тот факт, что уже в самых первых документах ЕПС, разработанных Европейской комиссией, большое внимание уделялось институциональному строительству. В этих основополагающих документах предусматривалась реализация институциональных реформ в странах-партнерах, несмотря на отсутствие каких-либо перспектив вступления в Европейский Союз для них. Очевидно, что сотрудничество в области институционального строительства является одним из способов создания более стабильных и прогнозируемых партнеров для ЕС. В связи с этим использование программ «Twinning», «TAIEX» и «SIGMA» призвано помочь странам ЕПС в создании прочных институтов государственного управления.

Программа «Twinning» стала первым инструментом институционального строительства, который начал использоваться в рамках ЕПС. В целом, программа была запущена в 1997 г. и направлена на оказание помощи в секторальных реформах в странах-кандидатах на членство в ЕС. Проекты «Twinning» помогали присоединившимся странам адаптировать свое законодательство к правовым нормам ЕС, а также оказывали помощь в создании специальных структур, необходимых для межгосударственного сотрудничества, центрального и

регионального финансирования, расширения прав и возможностей правительственных учреждений и механизмов консультаций.

«Twinning» предусматривает достаточно тесное и специфическое сотрудничество между страной-бенефициаром и одним или несколькими государствами-членами ЕС с целью реализации необходимых мер по приближению юридических норм в стране-партнере к европейской правовой системе. Взаимодействие в программе «Twinning» осуществляется в рамках институционального треугольника: Европейской комиссии (штаб-квартира и делегации), администрации стран-членов и соответствующих администраций стран-бенефициаров.

С самого начала программа «Twinning» была задумана как альтернативный инструмент классической технической помощи, в рамках которого государственные служащие и эксперты в области государственного управления из стран-членов ЕС сами принимают активное участие во всех этапах проекта. С 1998 г. «Twinning» способствовала явному сдвигу в реализации помощи ЕС путем постоянного взаимодействия между специалистами в рамках одной отрасли, с заранее согласованными обязательствами и обязанностями, возложенными на обоих партнеров. Таким образом, были созданы условия для долгосрочного сотрудничества между государствами-членами и странами-бенефициарами в рамках взаимодействия между их министерствами, ведомствами и органами власти на национальном, региональном и местном уровнях.

В рамках ЕПС «Twinning» предусматривает сотрудничество между государственными служащими аналогичных органов власти путем предоставления экспертной оценки и консультирования в соответствующей сфере государственного управления, а также обучения персонала эффективным методам работы.

В целом, с 2004 по 2012 годы в 12 странах ЕПС по программе «Twinning» было запущено 215 проектов с общим бюджетом в 235 млн. евро [1]. Причем основная их часть реализовывалась в основном в финансовом секторе, а также в секторах торговли и промышленности и юстиции и внутренних дел (рис. 1).

Лидерами среди стран ЕПС по количеству запущенных проектов «Twinning» являются Тунис и Украина, доля которых составляет около 34% от общего числа (рис. 2).

Таким образом, программа «Twinning» является одним из важных инструментов сотрудничества в рамках Европейской политики соседства, направленная на содействие развитию системы государственного управления в странах-партнерах и сближение их законодательства с нормативно-правовой базой ЕС.

Наряду с «Twinning» еще одним важным инструментом сотрудничества в рамках ЕПС является программа «TAIEX», запущенная в ЕС еще в 1996 г. с целью передачи и обмена опытом по внедрению законодательства ЕС в странах-кандидатах на членство.



Рис. 1. Проекты «Twinning» в странах ЕПС по секторам, 2004-2012 гг. Составлено автором на основе [1].

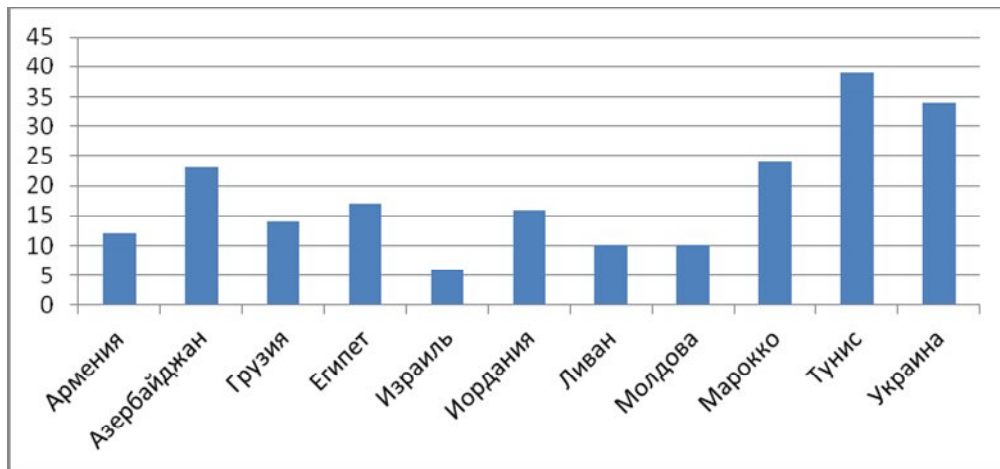


Рис. 2. Количество проектов «Twinning» в странах ЕПС, 2004-2012 гг. Составлено автором на основе [1].

В рамках ЕПС «ТАИЕХ» предусматривает экспертную помощь для стран-партнеров, направленную на решение конкретных проблем развития и интеграции, а также расширение двусторонних связей. Проекты «ТАИЕХ» могут

реализовываться как в органах центральной исполнительной власти, так и на региональном уровне, а также в общественных организациях. Сотрудничество по программе «ТАИЕХ» предусматривает предоставление экспертов странам-бенефициарам в качестве советников по разработке законодательных актов, а также организацию обучающих визитов для государственных служащих страны-партнера с целью изучения опыта по решению практических вопросов, связанных с внедрением законодательства страны-члена ЕС в общеевропейскую правовую базу [2].

Среди стран «Восточного партнерства» бесспорными лидерами по количеству реализованных проектов «ТАИЕХ» являются Молдова и Украина, на долю которых приходится более половины от общего количества (рис. 3).

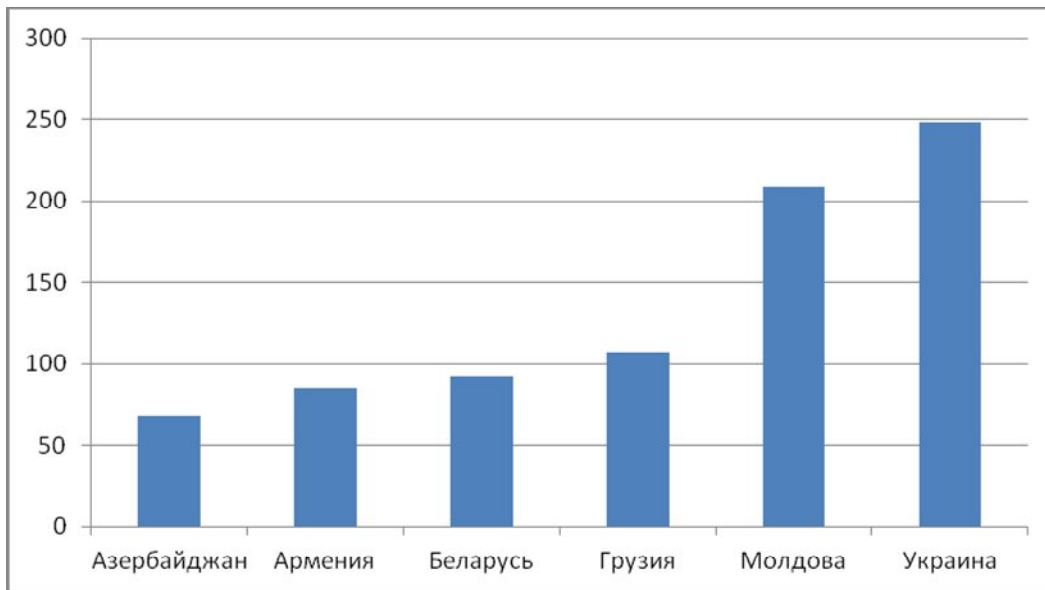


Рис 3. Количество проектов «ТАИЕХ» в странах «Восточного партнерства», 2007-2012 гг.

Составлено автором на основе [2].

Однако в целом доля стран «Восточного партнерства» в общем числе проектов, реализованных в рамках «ТАИЕХ», невелика и составляет чуть более 10%. Это объясняется тем, что большая часть таких проектов сосредоточена в странах, являющихся потенциальными кандидатами на членство в ЕС. Так, в 2012 г. из 1778 проектов «ТАИЕХ» 846 пришлось на такие страны, как Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Черногория, Сербия, Турция, а также Косово [2].

Программа «SIGMA» была создана в 1992 г. по совместной инициативе ОЭСР и ЕС, а с 2008 г. ее деятельность охватила и страны ЕПС. Целью программы стала реализация краткосрочных проектов и консультаций в области горизонтального институционального строительства. «SIGMA» является достаточно гибким инструментом сотрудничества и призвана оказать содействие странам-партнерам в

различных сферах деятельности, включая административное право, управление государственными расходами, аудит, государственную службу, нормативно-правовое регулирование и др.

Так, в рамках программы «SIGMA» была оказана помощь в проведении реформы государственного управления в Азербайджане, Египте, Грузии, Молдове и Украины, осуществлена поддержка государственных закупок в Армении, Иордании, Молдове, Марокко и Украине [3].

В целом, программы «Twinning», «TAIEX» и «SIGMA» являются достаточно мощными инструментами реализации ЕПС в области управления и институционального строительства. Несмотря на то, что эти программы чем-то схожи по направлению своей деятельности и могут пересекаться друг с другом, тем не менее они преследуют различные цели (табл. 1.).

Таблица 1

Деятельность программ Twinning, TAIEX и SIGMA в рамках ЕПС

	Twinning	TAIEX	SIGMA
Начало использования в ЕПС	2004 г.	2006 г.	2008 г.
Срок реализации проектов	1-2 года	1-5 дней	1 день – 6 месяцев
Сфера деятельности	Помощь в подготовке законодательных и институциональных реформ, имплементация юридических норм ЕС	Экспертная помощь в решении проблем развития и интеграции, расширение двустороннего сотрудничества	Экспертная помощь в области горизонтального институционального строительства
Формат реализации проектов	Консультанты (Resident Twinning Advisors), представляющие одну или несколько стран-членов ЕС	Отдельные эксперты из стран-членов ЕС	Отдельные эксперты из ОЭСР и стран-членов ЕС

Источник: составлено автором

Помимо классической технической помощи и трех основных инструментов институционального строительства Европейской комиссией специально для стран ЕПС был создан «Фонд управления» для оказания финансовой поддержки тем партнерам, которые добились наибольшего прогресса в области государственного управления и институционального строительства. Однако в рамках этого Фонда странам, не добившимся положительных результатов в этих сферах, подобная финансовая помощь не предоставлялась. Следует отметить, что в рамках ЕПС не существовало инструмента, который бы способствовал развитию институционального строительства в странах-партнерах на регулярной основе и в более структурированном виде, не учитывая при этом уровень продвижения внутренних реформ. Однако в 2009 г. с выделением «Восточного партнерства» в

качестве отдельного направления ЕПС такой инструмент был создан. Им стала Программа комплексного институционального развития (Comprehensive Institution Building Programme – CIB), утвержденная на саммите «Восточного партнерства» в Праге. Программа CIB представляет собой комплекс мер, направленных на мониторинг состояния реформ и улучшение координации действий по предоставлению помощи странам-партнерам (табл. 2). Программа предусматривает взаимную ответственность и дифференцированный подход к каждому из партнеров.

Таблица 2

Реализация Программы CIB в странах «Восточного партнерства»

	Азербайджан	Армения	Грузия	Молдова	Украина
Объемы финансирования, 2011-2013 гг.	19,2 млн. евро	32,81 млн. евро	30,86 млн. евро	41,16 млн. евро	43,37 млн. евро
Ключевые сферы реализации	1. Юстиция и внутренние дела, либерализация визового режима, соглашение о реадмиссии 2. Вступление в ВТО 3. Реформа в сфере государственной службы	1. Политическая ассоциация / экономическая интеграция 2. Либерализация визового режима и соглашение о реадмиссии 3. Реформирование в сфере торговой политики	1. Переговоры о подписании соглашения об Ассоциации 2. Подготовка к подписанию соглашения о зоне свободной торговли 3. Демократические органы надзора и контроля	1. Реформа в сфере государственного управления 2. Реформирование в сфере торговой политики 3. Верховенство права	1. Приближение нормативно-правовой базы к юридическим нормам ЕС 2. Реформа в сфере государственного управления 3. Переговоры о подписании соглашения об Ассоциации

Источник: составлено автором на основе [4].

Деятельность Программы CIB основана на определении конкретных мер и проектов институционального строительства и контроле за их выполнением. Программа также предусматривает возможность улучшения координации программ Европейского Союза и инициатив государств-членов.

Для реализации Программы CIB на 2011-2013 гг. со стороны ЕС странам «Восточного партнерства» было выделено 173 млн. евро, направленных на обеспечение эффективного создания основных институтов, при непосредственном участии которых будет проводиться подготовка к подписанию Соглашений об ассоциации и зон свободной торговли с ЕС [4].

Программа CIB состоит из двух частей. Первая часть – это Рамочный документ, в котором определены государственные институты стран-партнеров, нуждающихся в развитии. В нем также изложены ключевые аспекты сотрудничества и

инструменты, необходимые для реализации инициатив Программы. Положения Рамочного документа были согласованы в Меморандуме взаимопонимания, подписанного между ЕС и странами-партнерами.

Второй частью Программы СІВ является долгосрочный План институциональных реформ (ІРР), где изложены приоритетные направления развития государственных институтов, меры, с помощью которых будет осуществляться подобная деятельность, а также источники финансирования. Такие планы были подготовлены и приняты в каждой из стран-партнеров. В ІРР указаны четкие цели реформ, сроки для их реализации, а также источники финансирования. Развитие Плана институциональных реформ поддерживается со стороны ЕС путем предоставления технической помощи. Используя инструменты «ТАІЕХ» и «SIGMA», ЕС организывает специальные миссии в странах-партнерах с целью обеспечения передачи технологий, а также выявления проблем и определение мер, направленных на их решение.

Программа СІВ финансируется совместно странами-партнерами и Европейской комиссией, и в то же время открыта для софинансирования со стороны других источников. Кроме того, ЕС была разработана «Программа поддержки СІВ», направленная на развитие конкретных областей, указанных в ІРР. Для более успешной реализации этой программы предлагается использование соглашений «Twinning», а также механизмов «ТАІЕХ» и «SIGMA». Программа поддержки является частью соответствующей двусторонней годовой программы, которая вступает в силу с момента подписания обеими сторонами «Соглашения о финансировании».

Важным аспектом деятельности Программы СІВ является стремление расширить координацию действий между членами ЕС и Европейской комиссией в области институционального строительства. Кроме Twinning, ТАІЕХ и SIGMA, в которых принимают участие эксперты из стран-членов ЕС, реализация СІВ может осуществляться, используя такие механизмы, как обмен опытом, проведение различных тренингов, конференций, семинаров в контексте тематических платформ [4].

ВЫВОДЫ

Таким образом, в рамках ЕПС и в странах «Восточного партнерства» в частности используется 3 основных инструмента для поддержки институционального строительства – «Twinning», «ТАІЕХ» и «SIGMA», аналогичных по функциям и часто взаимодополняющих друг друга. Настоящим нововведением в политике ЕПС является Программа СІВ, которая была запущена одновременно с «Восточным партнерством» и действует исключительно для поддержки развития восточных соседей.

Используя в ЕПС инструменты «Twinning», «ТАІЕХ» и «SIGMA», Европейский Союз опирается на успешный опыт присоединения новых членов сообщества. Внедрение Программы СІВ в «Восточном партнерстве» стало еще одним доказательством использования Евросоюзом процедур, которые были эффективны при расширении на Восток и являются прогрессивным шагом на пути сближения с ЕС для восточных соседей.

Тем не менее, использование этих инструментов институционального строительства в рамках ЕПС не является столь успешным. Так, работа по программе «Twinning» в странах-партнерах не дает тех результатов, которые были достигнуты в странах-кандидатах. Это связано с рядом причин, не позволяющих использовать максимально эффективно предлагаемые инструменты. Во-первых, для стран-партнеров отсутствует четкий стимул присоединения к ЕС. Кроме того, в странах соседства органы государственного управления гораздо более политизированы, а государственные служащие менее информированы о процедурах ЕС, что затруднило реализацию проектов «Twinning». Также трудности в продвижении проектов «Twinning» возникали ввиду отсутствия в странах ЕПС необходимых условий для их реализации.

Однако при условии адаптации инструментов институционального строительства к реалиям государств ЕПС, возможно увеличение количества проектов «Twinning», «TAIEX» и «SIGMA» в странах-партнерах. Реализация Программы CIB среди восточных соседей будет способствовать более эффективному сотрудничеству и продвижению реформ в этих странах, поскольку они потенциально могут стать кандидатами в члены ЕС.

Список литературы

1. Boosting co-operation through twinning [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm
2. TAIEX – helping the EU’s neighbors [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/taix_en.htm
3. Support for Improvement in Governance and Management [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sigmaweb.org/>
4. Comprehensive Institution Building in the framework of the Eastern Partnership [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/cib_en.htm

Статья поступила в редакцию 03. 02. 2014 г.