

УДК 341.171

**Полозов Никита Александрович**

**Юридические основы программ внешней  
технической помощи, предоставляемой Европейским  
союзом**

**Аннотация**

В статье рассматривается вопрос нормативного регулирования программ технической помощи, учрежденных Европейским союзом для оказания помощи государствам Восточной Европы. Освещены основные этапы эволюции программы Технической помощи Содружеству Независимых Государств (ТАСИС). Также проанализированы недостатки юридического оформления программы, которые стали основной причиной реформы механизмов внешней финансовой помощи Европейского союза, проведенной в 2005-07 годах.

**Ключевые слова**

Техническая помощь, ТАСИС, Европейский союз, регламент, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве.

**Введение**

В практике внешних отношений Европейского союза с третьими государствами и международными организациями существует два основных вида юридических инструментов. Во-первых, это договорные (конвенциональные) инструменты – различ-

ные договоры, совместные заявления, которые согласуются между европейской стороной (здесь стороной может выступать либо Европейский союз самостоятельно, либо Европейский союз совместно с государствами-членами ЕС) и зарубежным партнером или партнерами (государствами, группами государств или международными

организациями). В отношениях с Россией и другими государствами СНГ основным двусторонним инструментом сотрудничества до последнего времени оставались Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, заключенные с большинством из указанных 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 с целью 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.

Программа ТАСИС была главным инструментом финансовой под-

держки ЕС в европейских государствах СНГ с конца 1980-х годов и вплоть до 2006 года (а по отдельным проектам – до 2011 года). В момент ее учреждения средства программы предназначались еще для помощи СССР, а после его распада – для государств, образовавшихся на его территории. Необходимо в связи с этим проанализировать, какие внутренние и внешние причины в Европейском сообществе повлияли на создание такой программы, а также других автономных финансовых инструментов, действовавших в регионе, на каких принципах они были построены, какие изменения претерпевали и насколько успешно служили достижению общих целей сотрудничества ЕС с данными государствами. С течением времени становилось очевидно, что указанные инструменты (ТАСИС в первую очередь) имели существенные недостатки как в системе их правового оформления, так и в фактической реализации. Данные недостатки оказали значительное негативное влияние на эффективность поддержки ЕС в данном регионе, что было неоднократно отмечено в аналитических документах Европейской Комиссии<sup>1</sup>. Исправление таких недо-

---

1 См. в частности Office de coopération Européenne, DG Développement, DG

статков стало одной из целей реформы финансовой поддержки ЕС в европейских государствах СНГ.

### **ТАСИС и другие финансовые инструменты на службе общей системы сотрудничества ЕС с европейскими государствами СНГ**

Анализируя эволюцию отношений ЕЭС и СССР, а впоследствии с возникшими на его территории государствами, Б.-К. Роба сравнивает тактику ЕЭС со знаменитым планом Маршалла: «Различные вмешательства Сообщества напоминают новый план Маршалла для Восточной Европы, который между тем еще не принес свои плоды»<sup>2</sup>. По ее мнению, сравнение восстановления послевоенной Европы с программами технической помощи ЕС государствам быв-

шего СССР оказывается не в пользу последних. Исследователь обращает внимание на некоторые особенности технической помощи, оказываемой со стороны ЕЭС, которые ставят под сомнение эффективность этих усилий.

Созданная 15 июля 1991 г. Европейским Экономическим Сообществом программа технической помощи ТАСИС<sup>3</sup> должна была способствовать проведению экономических реформ в Советском Союзе<sup>4</sup>. Данный инструмент возник не на пустом месте, но в продолжение первого Соглашения о торговле и сотрудничестве, заключенного между ЕЭС и СССР. Называя в ст. 21 указанного Соглашения возможные сферы технического взаимодействия (статистика, стандартизация, промышленность, сельское хозяйство, охрана окружающей среды и т.д.), стороны также перечисляют и примерный перечень технических

---

Relations extérieures, Evaluation du règlement du Conseil No. 99/2000 (TACIS) et de sa mise en oeuvre, rapport synthétique, volume 1, janvier 2006, évaluation pour la Commission européenne.

2 RYBA B.-C. 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 / B.-C. RYBA // RMCUE. – 1994. – No. 382. – P. 581.

3 Эта аббревиатура в английском варианте расшифровывается как Technical assistance to the Commonwealth of Independent States – Техническая помощь Содружеству независимых государств.

4 CHARLES LE-BIHAN D. Le programme TACIS : un instrument communautaire capital du partenariat / D. CHARLES LE-BIHAN // J. RAUX, V. KOROVKINE (dir.) Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie. – Rennes, 1998. – P. 217.

мер, которые ЕЭС может предпринять для поддержки проводимых в СССР реформ в данных областях. К указанным мерам, в частности, относились: обмены и контакты отдельных лиц и делегаций; организация семинаров, ярмарок и выставок в целях развития торговли; проведение исследований рынка и другой деятельности в области маркетинга; предоставление технических услуг; обмен информацией и контакты по научным проблемам.

Политической основой для юридического оформления предоставления технической поддержки реформам в СССР стали заключения Европейского совета в Дублине и Риме 1990 года<sup>5</sup>. Европейский совет подчеркнул необходимость максимально способствовать проведению реформ, начатых Правительством СССР. ЕЭС в связи с этим должно предпринять дополнительные усилия для развития сотрудничества с СССР в торговой, научной и технической областях. Комиссии ЕЭС было поручено разработать предложения по данному вопросу. Результатом данной инициативы

стала программа технической помощи, названная впоследствии ТАСИС.

Первый регламент ТАСИС был рассчитан на два года (1991-1992гг.) и имел весьма определенную цель – способствовать экономическим реформам и поддерживать переход СССР к рыночной экономике<sup>6</sup>. Данный документ включал весьма ограниченный список предполагаемых сфер сотрудничества (обучение менеджменту и управлению, повышение эффективности финансовых служб, сотрудничество в области энергетики, транспорта, распределения продовольственных товаров). На данном этапе речь шла не о финансовой, а лишь о технической помощи. Это, в частности, означало, что денежные средства из бюджета ЕЭС в большинстве случаев не направлялись за пределы ЕЭС, а выделялись субъектам внутри ЕЭС для организации поездок, консультаций, семинаров и других аналогичных мер. В тех редких случаях, когда финансирование осуществлялось непосредственно в пользу бенефициаров на территории СССР, такое

5 Réunion spéciale du Conseil Européen – Dublin, le 28 avril 1990: conclusions de la présidence, DOC/90/1; Conseil Européen – Rome, le 14-15 décembre 1990: conclusions de la présidence, SN 424/2/90.

6 Règlement (CEE, Euratom) No. 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. – No. L 201. – 24.7.1991. – P. 2-4.

финансирование имело целью оказание консультационных и иных подобных услуг, а не получение какого-либо материального результата. Тем не менее, ТАСИС стал самой масштабной программой технической помощи, когда-либо ранее принятой в ЕЭС<sup>7</sup>.

Второй регламент ТАСИС<sup>8</sup>, принятый в 1993 году и распространявший свое действие на период с 01.01.1993 по 31.12.1995 года, содержал некоторые существенные новшества, определившие развитие внешней финансовой политики ЕС в восточном регионе на весь будущий период. ТАСИС по-прежнему является основным односторонним инструментом ЕС для сотрудничества с государствами СНГ. С распадом СССР (помощь отныне предназначалась для «Независимых государств бывшего Советского Союза»<sup>9</sup>

и [...] Монголии») и изменением геополитической ситуации в регионе ТАСИС должен был решать более важные задачи. Во-первых, как говорится в преамбуле регламента, техническая помощь направляется не только на выгоды государств-бенефициаров, но также должна способствовать реализации целей политики ЕЭС в регионе. Во-вторых, направляя техническую помощь на способствование проведению реформ, ЕЭС ставит формальное условие для предоставления такой помощи: объем и интенсивность выделяемого финансирования напрямую зависит от прогресса проводимых в государстве реформ. Если государство своими действиями приостанавливает реформы или иначе ставит под сомнение истинные мотивы своих действий, Совет ЕЭС получает право принять соответствующие ответные меры вплоть до прекращения финансового взаимодействия. В-третьих, изменяется формулировка целей технической помощи: помимо экономических реформ и перехода к рыночной экономике появляется цель «усиление демократии». В списке приоритетных областей, в которых будет оказываться техническая поддержка, впервые по-

7 Annual Report from the Commission, TACIS (Technical Assistance Programme to the former republics of the Soviet Union) – 1991 and 1992. – COM (93) 362 final. – Brussels, 28 July 1993. – С. 6.

8 Règlement (Euratom, CEE) No. 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. – No. L 187. – 29.7.1993. – P. 1-5.

9 Речь идет о следующих государствах: Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизстан, Молдо-

ва, Узбекистан, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Украина.

является сближение законодательств. В-четвертых, регламент впервые допускает оказание чисто финансовой помощи (хотя пока только в виде гуманитарной помощи и только в исключительных случаях). В-пятых, утверждается порядок программирования помощи: на основе задач, изложенных в регламенте, для каждого государства утверждается трехлетняя индикативная программа с описанием определенных направлений сотрудничества; затем на основе индикативных программ утверждаются ежегодные программы действий, в которых уже перечисляются конкретные финансируемые посредством ТАСИСа проекты. Так, устанавливается так называемый «проектный» метод программирования. В-шестых, регламент предусматривает необходимость координации финансовых и технических мер ЕЭС с аналогичными мерами, принимаемыми государствами-членами ЕЭС, третьими государствами и международными финансовыми институтами. Все эти новшества получили развитие в дальнейшие периоды и позволили ТАСИСу стать важным инструментом взаимодействия ЕЭС с новыми независимыми государствами, возникшими на территории бывшего СССР.

Развитие отношений с европейскими государствами СНГ было отмечено заключением Соглашений о партнерстве и сотрудничестве (далее – «СПС») с большинством из них. Каждый из этих рамочных договоров включал специальную главу, посвященную финансовому сотрудничеству, а именно сотрудничеству, осуществляемому в рамках программы ТАСИС. Важным новшеством положений СПС о финансовом сотрудничестве стала норма о необходимости согласования между ЕС и государством-партнером приоритетов финансовой помощи. Также важным изменением стало то, что в СПС речь шла в первую очередь о финансовой помощи, а не только о технической поддержке.

Значительная реформа программы ТАСИС, проведенная в 1996 году с принятием третьего регламента<sup>10</sup>, во многом отражала указанные изменения. Регламент был рассчитан на четыре года (с 01.01.1996 года по 31.12.1999 года), что, по мнению Комиссии ЕС, позволило сделать фи-

---

10 Règlement (Euratom, CE) No. 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. – No. L 165. – 4.7.1996. – P. 1-11.

нансовую поддержку более гибкой. Однако главным изменением правового регулирования программы стало дополнение регламента несколькими положениями о возможности для ЕС обусловить предоставление помощи выполнением государствами бенефициарами отдельных требований. В первой же статье регламента отмечалось, что помощь будет направляться в те сектора и регионы, где государство-бенефициар уже предприняло определенные действия для проведения реформ. Соответственно, для получения помощи государство-партнер должно самостоятельно проводить реформы, отвечающие ожиданиям ЕС. Кроме того, в ст. 3 регламента добавилась формулировка, известная в европейском праве как «оговорка об условии соблюдения демократии и прав человека»<sup>11</sup>. В частности, Совету ЕС было предоставлено право принимать меры о снижении объемов или о прекращении оказания помощи в том случае, если действиями государства-бенефициара наносится ущерб демократии и правам человека

в самом этом государстве. Таким образом, ЕС уже не просто предоставляет финансовую и техническую помощь, но и требует ответных действий, достигая тем самым собственные политические цели.

Другое значительное изменение заключалось в том, что изначально техническая программа была дополнена помощью в инвестиционной сфере (финансовая помощь)<sup>12</sup>. Однако чисто финансовая поддержка была ограничена, во-первых, по предметному признаку (финансировались лишь небольшие инфраструктурные проекты в рамках приграничного сотрудничества и создание совместных предприятий малого и среднего бизнеса) и, во-вторых, по объему финансирования (не более 10 % от ежегодного бюджета ТАСИС).

Впервые документ предусматривал создание проектов на региональном уровне, объединяющих сразу несколько государств-бенефициаров (такие проекты стали приоритетом, в частности, в регионе Южного Кавказа)<sup>13</sup>. Нужно отметить, что Комиссия ЕС никогда не рассматривала

11 Bartels L. Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements. Oxford Studies in European Law (General Editors: Paul Craig and Grainne de Búrca) / L. Bartels. – Oxford, New York: Oxford University Press, 2005.

12 Там же. – С. 219.

13 Rapport de la Commission – Rapport Tacis 1999. – COM (2000) 835 final. – Bruxelles, le 20.12.2000. – P. 4.

возможность оказания помощи СНГ, ЕврАзЭС или другим объединениям государств, возникшим на территории бывшего СССР. Сразу после распада Советского Союза представители Комиссии ЕС собрались в феврале 1992 года с представителями двенадцати вновь образованных республик для обсуждения будущего ТАСИСа<sup>14</sup>. На встрече, в частности, было принято решение о том, что в дальнейшем Комиссия ЕЭС будет работать с каждым государством отдельно, а не с только что образованным Содружеством. Основных причин для такого решения было две: во-первых, потребности новых государств в технической поддержке существенно различались; во-вторых, ЕЭС не могло также эффективно достигать политических целей своей технической помощи, направляя ее через СНГ, которое просто не обладало для этого необходимой компетенцией и политической силой. Таким образом, само название программы, содержащее ссылку на СНГ, не соответствовало политической реальности – техническую помощь непосредственно Содруеству неза-

висимых государств ЕС никогда не оказывал.

Некоторые из указанных нововведений нашли свое отражение в четвертом и последнем регламенте ТАСИС от 29 декабря 1999 г. Хотя техническая помощь и оставалась основной, доля инвестиционной (финансовой) составляющей была увеличена до 20 %. К этому времени все СПС с европейскими государствами СНГ вступили в силу (за исключением СПС с Белоруссией, который все еще не ратифицирован), что позволило лучше координировать программу ТАСИС с политикой ЕС в регионе. Соблюдение государствами-бенефициарами положений СПС стало частью «оговорки об условии соблюдения демократии и прав человека». Необходимость соответствия между задачами финансовой помощи и целями и принципами СПС специально подчеркивается в тексте регламента. Помимо двух заявленных ранее целей финансовой поддержки появилась новая цель: утверждение правового государства. Были разграничены различные географические уровни сотрудничества (сотрудничество на межгосударственном уровне, региональное (Северное измерение и сотрудничество в Черноморском регионе), межрегиональное и пограничное сотрудничество).

14 Annual Report from the Commission, TACIS (Technical Assistance Programme to the former republics of the Soviet Union) – 1991 and 1992. – COM (93) 362 final. – Brussels, 28 July 1993. – P. 7.

Кроме того, произошли определенные изменения и в системе финансово-правового регулирования внешней финансовой помощи ЕС. Помимо названного выше Межинституционального соглашения о бюджетной дисциплине, был принят регламент о доступе к внешней финансовой поддержке ЕС, описывающий основы тендерной методики и процедуры заключения контрактов с победителями тендеров на организацию проектов, финансируемых за счет бюджета ЕС<sup>15</sup>.

Между тем, хотя ТАСИС и был главным общим финансовым инструментом, который применялся Европейским сообществом в европейских государствах СНГ, он не был единственным. Важнейшую роль в утверждении европейского понимания прав человека играла европейская инициатива в области демократии и прав человека<sup>16</sup>, которая финансировала про-

екты в том числе и в данном регионе. Некоторые из европейских государств СНГ участвовали в проектах приграничного сотрудничества в рамках программы ИНТЕРРЕГ. Для государств бывшего СССР неоднократно предоставлялась гуманитарная помощь, в частности, для северокавказского региона России. Некоторые государства рассматриваемого региона участвовали в европейской продовольственной программе. Макро-финансовая помощь была предоставлена четырем из европейских государств СНГ (Армения, Грузия, Молдавия, Украина). Некоторые европейские программы предполагали возможность участия в них третьих стран, например программы «Молодежь» и «Молодежь в действии», программа «Жан Моне» или программа университетских обменов «Эразмус Мундус».

Неоднократно финансовая помощь ЕС выступала частью программ финансовой поддержки, включавших несколько кредиторов. Речь идет, в частности, о политике Северного измерения, учрежденной совместно ЕС, Исландией, Норвегией и Российской

15 Council Regulation (EC) No. 2112/2005 of 21 November 2005 on access to Community external assistance // OJEU. – No. L 344. – 27.12.2005. – P. 23–33.

16 Règlement (CE) No. 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. – No. L 120. – 8.5.1999. – P. 8-14.

Федерацией в сотрудничестве с Европейским банком реконструкции и развития. Целая серия проектов была создана в рамках евро-украинского сотрудничества в Чернобыле. Повышение безопасности функционирования АЭС было результатом сотрудничества Украины, ЕС и Европейского банка реконструкции и развития.

Такое разнообразие финансовых инструментов зачастую приводило к противоречиям среди них. Следует отметить, что система европейской помощи не избежала существенных недостатков в своем функционировании. Выявление этих недостатков стало в итоге одной из причин реформы финансовых инструментов ЕС, применяемых в регионе СНГ.

### **Недостатки системы как основная причина реформы финансовой поддержки ЕС в европейских государствах СНГ**

С течением времени система европейской финансовой помощи государствам СНГ подвергалась все большей критике как со стороны европейских исследователей и контролирующих органов, так и со

стороны представителей государств-получателей помощи. В соответствии с положениями ст. 8 и 15 Регламента № 99/2000, два института ЕС были уполномочены на осуществление контроля за эффективностью программы ТАСИС. Комиссия ЕС осуществляла постоянный контроль и должна была ежегодно публиковать отчет по данному вопросу. Кроме того, Комиссия ЕС публиковала и дополнительные отчеты по прогрессу помощи в отдельных странах или секторах сотрудничества. Счетная палата ЕС, с одной стороны, посвящала внешней финансовой помощи часть ежегодного доклада, с другой стороны, проводила выборочный контроль, делая специальные заключения по наиболее значимым темам. Большинство докладов оказались весьма жесткими и обращали внимание Комиссии ЕС на многочисленные недостатки финансовых инструментов, применяемых ЕС по отношению к европейским государствам СНГ. Однако наиболее общий и углубленный анализ был осуществлен службами Комиссии ЕС и был опубликован в январе 2006 года. Этот значительный по объему пятитомный отчет делает попытку проанализировать все затруднения, с которыми столкнулись службы ЕС в процессе реализации ре-

гламента, а также формулирует рекомендации для будущей реформы.

В большинстве документов мониторинга отмечался недостаточный уровень гибкости программы ТАСИС. Речь идет, в частности, о возможности двух подходов для программирования помощи. Первый основан на понятии проекта – фонды предоставляются для осуществления конкретных проектов, которые фигурируют в качестве таковых в ежегодных программах. Этот подход, который и был использован в рамках ТАСИС, ведет к чрезмерной детализации конкретных мер на ранних этапах разработки проекта. Уже в индикативных программах, рассчитанных на 2-3 года, давалось описание проекта. Учитывая, что междуписанием индикативной программы и началом реализации проекта может проходить до 5 лет, такая детализация оказывается совершенно негибкой и не дает возможности реагировать на изменения положения получателя средств и на срочные потребности в государстве-партнере. Помимо данного подхода, основанного на выделении средств под отдельные проекты, существует другой подход, основанный на понятии программы. Последний предусматривает, что документы программирования называют только

приоритеты и цели, которые планируется достичь в партнерских странах, а также соответствующие показатели эффективности. Такой механизм признан гораздо более удобным и лучше отвечающим потребностям партнерских стран. Он позволяет помимо прочего соединять несколько проектов в единую структуру и добиваться поставленной амбициозной цели. Именно данный подход и стал принципом программирования помощи в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства (далее – «ЕИСП»).

Хотя изначально ТАСИС был учрежден для одного государства (СССР), дальнейшее сохранение его для всех государств, возникших на пространствах бывшего СССР, оказалось неэффективным. Регламент ТАСИС и заключенные с каждым из государств СПС договоры стали своеобразным шаблоном, по которому составлялись стратегии и индикативные программы. Однако очень скоро стало очевидно, что потребности государств существенно различаются. Реформирование законодательства в отдельных случаях было гораздо менее насущной проблемой по сравнению с задачей борьбы с бедностью.

Другая проблема оказалась связана с принципом концентрации

финансирования. Сам принцип следующим образом сформулирован в статье 2.2 регламента: «индикативные программы и программы действий [...] касаются максимум трех из межотраслевых областей сотрудничества [...]. В крайнем случае эти три области могут быть дополнены помощью в вопросе радиоактивной безопасности». Этот принцип изначально казался весьма полезным, поскольку, по мнению разработчиков программы, предотвращал распыление помощи<sup>17</sup>. Однако то, как принцип концентрации был зафиксирован в регламенте ТАСИС, вызвало дополнительную проблему, связанную с тем, что данный принцип дан в качестве императивного требования и значительно сокращает гибкость предоставляемой поддержки<sup>18</sup>. Учитывая тот факт, что применение данного ограничения не добавило финансовой помощи заметной эффективности, данный принцип не фигурирует в качестве такового в новом регламенте, посвященном Европейскому инструменту соседства

и партнерства<sup>19</sup>, но Комиссия ЕС по-прежнему старается ему следовать. Кроме того, названный регламент содержит ссылку на международные нормы, относящиеся к предоставлению помощи. Среди таких многосторонних норм выделяется Парижская декларация об эффективности помощи в развитии, которая ясно называет принцип концентрации помощи<sup>20</sup>. Таким образом, Комиссия ЕС имеет право пользоваться названным принципом, даже если он не представлен в регламенте в виде императивной нормы.

Эффективность использования регламента ТАСИС была также признана неудовлетворительной в области приграничного сотрудничества (далее – «ПГС»). Главная проблема заключалась в том, что управление выделенными фондами производилось совершенно изолированно с двух сторон границы. Все внешние финансовые инструменты ЕС в этот период распространяли свое действие

17 «Fiche contradictoire». Evaluation of Council Regulation 99/2000 and its implementation, European Commission. – No. 2. – P.4

18 Programming Study on the Future of TACIS: Synthesis of Evaluation Findings, European Commission (2003).

19 Règlement (CE) No. 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. – No. L 310. – 9.11.2006. – P. 1-14.

20 Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Forum à haut niveau, Paris, 22 février – 2 mars 2005.

на определенные государства. Получалось, что единый приграничный проект, например, между Россией, Эстонией и Финляндией, должен был финансироваться посредством трех совершенно самостоятельных инструментов – программы ИНТЕРРЕГ для государства-члена ЕС, программой ФАР для государства-кандидата и программой ТАСИС для России. Счетная палата в своем отчете в 2001 году показала некоторые практические затруднения, связанные с этим фактом. В частности, обнаружился значительный дисбаланс в суммах, предоставленных для ПГС в разных регионах. С европейской стороны программа ИНТЕРРЕГ осуществлялась при помощи проектов довольно скромного бюджета (доля ЕС в проектах составляла от 200.000 до 250.000 евро), что в свою очередь соответствует микропроектам в рамках ТАСИС. Но микропроекты занимали далеко не главенствующее положение в структуре ТАСИС (максимум 15%). Таким образом, реализация проектов с более значительным финансированием оказывалась крайне затруднительной. Кроме того, не были согласованы графики реализации проектов ПГС в рамках ИНТЕРРЕГ и ТАСИС, что затрудняло их планирование и даль-

нейшее осуществление. Финансовые средства ИНТЕРРЕГ отпускались на основе многолетнего программирования, в то время как бюджеты проектов ПГС ТАСИС принимались ежегодно. Решения, относящиеся к финансированию, принимались на различных уровнях – центральными службами Комиссии ЕС (впоследствии – делегациями Комиссии ЕС в государствах-партнерах) в случае ТАСИС, и местными властями регионов в случае ИНТЕРРЕГ. В конечном счете это значительно ограничивало эффективность и взаимосвязь совместных проектов, как и тот факт, что финансовые средства, выделяемые из ИНТЕРРЕГ или из ПГС ТАСИС, могли использоваться только с одной стороны границы. Эти недостатки делали почти невозможным эффективное управление средствами ПГС в рамках ТАСИС, и именно в области ПГС новый финансовый инструмент должен был внести наиболее кардинальные изменения<sup>21</sup>.

В случае ПГС также проявилась проблема, связанная с сотрудничеством между ЕС и государствами-получателями средств. В финальном отчете Комиссии ЕС говорится, что

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

отсутствие сотрудничества и диалога с партнерскими странами стало отдельной проблемой, затрагивающей управление проектами ТАСИС в целом<sup>22</sup>. Счетная палата отметила, что «несмотря на явные усилия, предпринятые Комиссией ЕС в ходе разного рода консультаций, последующие этапы программирования и идентификации проектов [...] были осуществлены без эффективного диалога на различных уровнях, а именно на уровне российских властей, занимающихся управлением программой ТАСИС, и на уровне получателей средств (министерства и другие органы)». Показательный пример приводит Счетная палата относительно проекта реформирования украинского законодательства в области сельского хозяйства. На проект было выделено 5.4 миллиона эю, но уже на стадии его реализации выяснилось, что ни исполнительная, ни законодательная власть Украины не видят потребности в реформе законодательства в данной сфере. Очевидно, что без их политической воли

достижение целей проекта оказалось невозможным. Другой показательный пример касается программы ТЕМПУС в среднеазиатском регионе. Несмотря на то, что ни одно из государств Средней Азии не обозначало развитие высшего образования как приоритет на данном этапе, программа ТЕМПУС была включена во все национальные индикативные программы. ТАСИС, таким образом, не следовал принципу партнерства в отношениях с государствами-бенефициарами, оставаясь совершенно автономным инструментом ЕС, основанном на европейском понимании нужд и потребностей развития государств бывшего СССР. Роль государств-партнеров оказывалось исключительно пассивной – они не могли участвовать в разработке программных документов, а могли в некоторых случаях лишь согласиться или не согласиться с их финальной редакцией.

Из-за подобной несогласованности проявилась и проблема сроков, так как периоды времени между запросом на финансирование проекта и его запуском оказывались весьма значительными<sup>23</sup>. Увеличение сроков, в

23 Данные периоды могли достигать трех лет, что в случае с проектами, связанными с выработкой новых политических стратегий и управлением кризис-

22 Office de coopération Européenne, DG Développement, DG Relations extérieures, Evaluation du règlement du Conseil No. 99/2000 (TACIS) et de sa mise en oeuvre, rapport synthétique, volume 1, janvier 2006, évaluation pour la Commission européenne. – P. 24.

свою очередь, затрагивало определение целей проектов, достижение которых за оставшийся для реализации проекта срок оказывалось невозможным. Например, согласование проекта восстановления Аральского моря оказалось столь затянутым, что на саму рекультивацию бассейна у местных властей осталось не более 18 месяцев. Ситуация усугублялась тем, что зачастую представители ЕС неверно оценивались возможности получателя помощи: кадровые возможности получателя были недостаточны или их не было вовсе, оказанные услуги не представляли интереса для получателей, возможности местной администрации в вопросе о сотрудничестве были переоценены, получателю не разрешали законно оказывать услуги, предусмотренные проектом. Кроме того, в большей части проектов не были установлены показатели, по достижении которых можно было бы судить об эффективности проекта. Отсутствие сотрудничества на этапе программирования помощи стало причиной того, что крайне немногие проекты были профинансированы совместно ЕС и государством-

---

ными ситуациями, делало эти проекты неэффективными, а подчас и просто бесполезными.

получателем помощи, несмотря на то, что, согласно регламенту ТАСИС, Комиссия ЕС должна была активно поощрять совместное финансирование проектов. В конечном счете такие недостатки, как слишком затянутые сроки, мало реалистичные цели проектов и весьма ограниченное использование совместного финансирования, поставили под угрозу и общую эффективность проектов. С другой стороны, проекты, которые осуществлялись в регионах, дали лучшие результаты, чем те, которые проводились на уровне всего государства, поскольку их участники чувствовали большую вовлеченность и были гораздо более заинтересованы в достижении заявленного результата.

Тем не менее некоторые изменения, которым с течением времени подвергся ТАСИС, могут быть признаны положительными. Мы уже упомянули принцип совместного финансирования. Несмотря на тот факт, что совместное финансирование проектов применялось нечасто, можно все же отметить некоторый прогресс в данном вопросе, так как в первых регламентах ТАСИС проекты, для которых была предусмотрена возможность совместного финансирования, были исключением, которое должно было со-

гласовываться в Комиссии ЕС. Другим изменением, которое оказалось весьма полезным для эффективности помощи, стала деконцентрация системы менеджмента проектов. Первоначально управление программой происходило из единого центра – Комиссии ЕС. Однако позже данная функция была перенесена на делегации Комиссии ЕС, созданные в Москве, Киеве, Астане. Такой метод децентрализованного управления привел к более эффективным процедурам управления благодаря возможности прямых контактов между управляющими и бенефициарами<sup>24</sup>.

Таковы были главные дефекты, которые затрагивали процедуру программирования и управление финансовой помощи в рамках ТАСИС. Однако те органы (службы Комиссии ЕС, Счетная палата, а также независимые эксперты), которые опубликовали свои оценки эффективности финансовой поддержки ЕС в государствах СНГ при помощи программы ТАСИС, пытались формулировать и

рекомендации, которые могли быть приняты в расчет в ходе составления нового регламента. Основные рекомендации были сделаны по поводу использованного подхода к процедуре составления и утверждения программных документов финансовой поддержки<sup>25</sup>. Подход, основанный на проектах, должен был быть постепенно заменен подходом, основанным на целевых программах. Для этого индикативные программы должны были содержать указание на крупные области сотрудничества, основанные на политическом диалоге. Ежегодные программы действия должны были бы включать стратегические программы, а не изолированные проекты, что дало бы возможность использовать большее количество инструментов (действия в рамках финансовой помощи, действия правительства партнерской страны, программы местных контактов, микропроекты, действия неправительственных организаций и т.д.). Подобный подход должен был сказаться и на используемых источниках финансирования, так как параллельно со средствами бюджета ЕС финансовая поддержка ЕС может основаться

24 Cour des Comptes, Rapport spécial No. 10/2004 relatif à la déconcentration de l'aide extérieure de l'Union européenne vers les délégations de la Commission, accompagné des réponses de la Commission // JOUE. – No. C 72. – 22.3.2005. – P. 1-21.

25 «Fiche contradictoire». Evaluation of Council Regulation 99/2000 and its implementation, European Commission. – No. 2. – C.2

на внебюджетных фондах и на ссудах Европейского инвестиционного банка. Другая рекомендация, которая, возможно, была наиболее существенной, связана с улучшением диалога с партнерскими странами и с другими кредиторами. Это должно было помочь ЕС отвечать при помощи финансовой поддержки наиболее важным потребностям в партнерских странах. При этом условие отраслевой концентрации помощи не должно было ограничивать разнообразие возможных сфер сотрудничества, хотя на практике количество секторов, в которых будут проводиться проекты, безусловно, должно быть ограничено. Реформа приграничного сотрудничества имела задачей, прежде всего, обеспечить взаимодополняемость и интеграцию между финансированием действий с двух сторон границы. Относительно улучшения эффективности и качества проектов, изменения должны были коснуться в первую очередь организации контроля. Особенное внимание должно быть привлечено к доведению результатов проектов до сведения заинтересованных лиц. Большая часть данных рекомендаций была принята в расчет во время составления регламента ЕИСП, что в свою очередь имело благоприятные последствия для

развития общей системы внешней помощи ЕС в целом.

## Заключение

Выше были рассмотрены основные этапы эволюции правового регулирования программы внешней финансовой и технической помощи ЕС, предназначенной для государств, возникших после распада СССР. С течением времени программа ТАСИС становилась все более сложным инструментом внешней политики ЕС, не только преследуя цель ускорения реформ в восточноевропейских государствах, но и помогая Европейскому союзу достигать собственных политических целей. С каждым новым этапом программы ЕС выдвигал дополнительные политические условия предоставления помощи. Благодаря тому, что правовой основой помощи оставались регламенты Совета ЕС, принимаемые ЕС без согласования с государствами-бенефициарами, было возможно юридически закрепить выдвигаемые ЕС политические условия.

Выше также были рассмотрены недостатки в системе функционирования программы ТАСИС, а также рекомендации, которые были сделаны для ее реформы. Важно отметить, что

реформа финансовых инструментов стала лишь частью более крупной реформы – реформы всей системы отношений ЕС со своими восточными партнерами. Речь идет об использовании ЕПС как общей структурной основы сотрудничества ЕС с данными страна-

ми, а также стратегического партнерства между ЕС и Россией. Инструменты финансовой поддержки ЕС в европейских государствах СНГ стали отныне инструментами на службе этой политики, что определило также их цели и новую конфигурацию.

### Список литературных источников

1. Annual Report from the Commission, TACIS (Technical Assistance Programme to the former republics of the Soviet Union). – 1991 and 1992. – COM (93) 362 final. – Brussels, 28 July 1993.
2. Bartels L. Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements. Oxford Studies in European Law (General Editors: Paul Craig and Grainne de Búrca) / L. Bartels. – Oxford, New York: Oxford University Press, 2005.
3. CHARLES LE-BIHAN D. Le programme TACIS : un instrument communautaire capital du partenariat / D. CHARLES LE-BIHAN // J. RAUX, V. KOROVKINE (dir.) Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie. – Rennes, 1998. – P. 215-223.
4. Communication de la Commission – Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage. – COM (2003) 393 final. – Bruxelles, le 1.7.2003.
5. Council Regulation (EC) No. 2112/2005 of 21 November 2005 on access to Community external assistance // OJEU. – No. L 344. – 27.12.2005. – C. 23-33.
6. Cour des Comptes, Rapport spécial No. 10/2004 relatif à la déconcentration de l'aide extérieure de l'Union européenne vers les délégations de la Commission, accompagné des réponses de la Commission // JOUE. – No. C 72. – 22.3.2005. – P. 1-21.
7. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Forum à haut niveau, Paris, 22 février – 2 mars 2005.
8. “Fiche contradictoire”. Evaluation of Council Regulation 99/2000 and its implementation, European Commission. – No. 2. – P. 4

9. Office de coopération Europaid, DG Développement, DG Relations extérieures, Evaluation du règlement du Conseil No. 99/2000 (TACIS) et de sa mise en oeuvre, rapport synthétique, volume 1, janvier 2006, évaluation pour la Commission européenne.
10. Programming Study on the Future of TACIS: Synthesis of Evaluation Findings, European Commission (2003).
11. Rapport de la Commission – Rapport Tacis 1999. – COM (2000) 835 final. – Bruxelles, le 20.12.2000.
12. Règlement (CE) No. 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. – No. L 310. – 9.11.2006. – P. 1-14.
13. Règlement (CE) No. 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. – No. L 120. – 8.5.1999. – P. 8-14.
14. Règlement (CEE, Euratom) No. 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. – No. L 201. – 24.7.1991. – P. 2-4.
15. Règlement (Euratom, CE) No. 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. – No. L 165. – 4.7.1996. – P. 1-11.
16. Règlement (Euratom, CEE) No. 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. – No. L 187. – 29.7.1993. – P. 1-5.
17. Réunion spéciale du Conseil Européen – Dublin, le 28 avril 1990: conclusions de la présidence, DOC/90/1; Conseil Européen – Rome, le 14.-15 décembre 1990: conclusions de la présidence, SN 424/2/90.

18. RYBA B.-C. 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 / B.-C. RYBA // RMCUE. – 1994. – No. 382. – P. 581-586.

### **Информация об авторе**

Полозов Никита Александрович; аспирант кафедры публичного права Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития РФ; e-mail: nikita\_polozov@mail.ru.

### **Polozov Nikita Aleksandrovitch**

## **Legal bases of external technical assistance programs of European Union**

#### **Abstract**

The article deals with the question of legal framework for the technical assistance programs established by the European Union for providing assistance to the states of Eastern Europe. The author describes the major stages of the program of Technical assistance to the Commonwealth of Independent States (TACIS). The article also contains analysis of the legal defects of the program, which were the main reason for the reform of the mechanisms external financial assistance of the European Union in 2005-07 years.

#### **Keywords**

Technical assistance, TACIS, European Union, regulation, Partnership and cooperation agreement.

### **Bibliography**

1. Annual Report from the Commission, TACIS (Technical Assistance Programme to the former republics of the Soviet Union). – 1991 and 1992. – COM (93) 362 final. – Brussels, 28 July 1993.

2. Bartels L. Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements. Oxford Studies in European Law (General Editors: Paul Craig and Grainne de Búrca) / L. Bartels. – Oxford, New York: Oxford University Press, 2005.
3. CHARLES LE-BIHAN D. Le programme TACIS : un instrument communautaire capital du partenariat / D. CHARLES LE-BIHAN // J. RAUX, V. KOROVKINE (dir.) Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie. – Rennes, 1998. – P. 215-223.
4. Communication de la Commission – Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage. – COM (2003) 393 final. – Bruxelles, le 1.7.2003.
5. Council Regulation (EC) No. 2112/2005 of 21 November 2005 on access to Community external assistance // OJEU. – No. L 344. – 27.12.2005. – C. 23-33.
6. Cour des Comptes, Rapport spécial No. 10/2004 relatif à la déconcentration de l'aide extérieure de l'Union européenne vers les délégations de la Commission, accompagné des réponses de la Commission // JOUE. – No. C 72. – 22.3.2005. – P. 1-21.
7. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Forum à haut niveau, Paris, 22 février – 2 mars 2005.
8. “Fiche contradictoire”. Evaluation of Council Regulation 99/2000 and its implementation, European Commission. – No. 2. – P. 4
9. Office de coopération Europaid, DG Développement, DG Relations extérieures, Evaluation du règlement du Conseil No. 99/2000 (TACIS) et de sa mise en oeuvre, rapport synthétique, volume 1, janvier 2006, évaluation pour la Commission européenne.
10. Programming Study on the Future of TACIS: Synthesis of Evaluation Findings, European Commission (2003).
11. Rapport de la Commission – Rapport Tacis 1999. – COM (2000) 835 final. – Bruxelles, le 20.12.2000.
12. Règlement (CE) No. 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. – No. L 310. – 9.11.2006. – P. 1-14.
13. Règlement (CE) No. 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 commu-

- nautaire, 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. – No. L 120. – 8.5.1999. – P. 8-14.
14. Règlement (CEE, Euratom) No. 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. – No. L 201. – 24.7.1991. – P. 2-4.
15. Règlement (Euratom, CE) No. 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. – No. L 165. – 4.7.1996. – P. 1-11.
16. Règlement (Euratom, CEE) No. 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. – No. L 187. – 29.7.1993. – P. 1-5.
17. Réunion spéciale du Conseil Européen – Dublin, le 28 avril 1990: conclusions de la présidence, DOC/90/1; Conseil Européen – Rome, le 14.-15 décembre 1990: conclusions de la présidence, SN 424/2/90.
18. RYBA B.-C. 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 / B.-C. RYBA // RMCUE. – 1994. – No. 382. – P. 581-586.

### **Author's data**

Polozov Nikita Aleksandrovitch; postgraduate of public law department of The Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for Economic Development of Russia; e-mail: nikita\_polozov@mail.ru