

*Корюкалов М.В.**

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ІНСТРУМЕНТУ СУСІДСТВА ТА ПАРТНЕРСТВА У НАДАННІ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ

З 2007 року розпочався новий бюджетний цикл Європейського Союзу, розрахований на 2007-2013 роки. В рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП) країнам-сусідам ЄС буде надаватися технічна допомога на впровадження Європейської політики сусідства (ЄПС). Цей інструмент (ЄІСП) розроблено з метою спрощення процесу отримання фінансової підтримки від ЄС, він замінює MEDA, TACIS та інші окремі існуючі інструменти.

Основна мета ЄІСП – підтримка сталого розвитку, зближення політики та стандартів країн-сусідів ЄС і країн-членів ЄС. Ця діяльність має відбуватися згідно Європейської політики сусідства та затверджених планів дій країн-сусідів ЄС. Кошти надаються під виконання програм/проектів кожної країни, які мають відповідати затвердженому плану дій [1]. Зараз Україна та ЄС продовжують розробляти новий План дій, який має врахувати ці можливості.

Кошти ЄІСП будуть іти на виконання трьох видів програм:

1. Державні або міждержавні програми, які базуються на затверджених планах дій, які відповідатимуть національним пріоритетам та сприятимуть зближенню відповідних країн з ЄС (88,8% від загальної суми бюджету ЄІСП).

2. Тематичні програми, які стосуються вирішення проблеми, яка є спільною для країн-сусідів ЄС та для однієї або більше країн-членів ЄС (6,6% від загальної суми бюджету ЄІСП).

3. Програми транскордонного співробітництва між сусідніми регіонами країн-сусідів ЄС та країн-членів ЄС (4,6% від загальної суми бюджету ЄІСП) [2].

Основними пріоритетами української програми визначено сприяння таким сферам діяльності:

- розвитку транспортних та енергетичних мереж;
- охороні навколишнього середовища;
- прикордонному та міграційному менеджменту, митній справі, боротьбі з організованою злочинністю;
- культурному обміну, зв'язкам між громадянами, обміну інформацією;
- протидії нелегальному поширенню зброї [3].

Інструментарій ЄІСП передбачає посилену увагу до питань гармонізації донорських процедур у наданні технічної допомоги. ЄС підтримує секторальні програми, що надаються в підтримку національних та секторальних стратегій розвитку, які відповідають цілям політики розвитку Союзу [4, с.140]. Секторальні програми відображають взаємну зацікавленість Комісії та урядів країн-партнерів у поліпшенні результатів використання коштів урядами та донорами шляхом концентрації ресурсів на пріоритетах, визначених в національних стратегіях суспільного розвитку або в подібних документах, а також шля-

* аспірант кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: проф. Манжола В.А.

хом покращення якості витрат. Це означає, що секторальна програма має відповідати стратегії суспільного розвитку або подібному документу.

ЄСП використовує три типи операційних модальностей:

- 1) Секторальна бюджетна підтримка, використовує бюджетні процедури держави.
- 2) Спільні фонди або спільний фінансовий кошик, використовує спеціальні процедури, узгоджені між урядом та донорами щодо фінансування секторальної програми цілком або її частини.
- 3) Процедури Комісії (проектна модальність) використовує процедури Єврокомісії (щодо закупівель, укладання договорів тощо) – доречні для регіону, щоб фінансувати конкретні дії, визначені в секторальній програмі [5, 161].

Секторальна бюджетна підтримка є концептуально новим інструментом для надання технічної допомоги ЄС. Вона є тим продуктом інтелектуальних пошуків шляхів підвищення ефективності технічної допомоги, на якому і будується вся ідея технічної підтримки секторального розвитку та стратегія надання технічної допомоги в рамках ЄСП взагалі. Вона є пріоритетною модальністю надання технічної допомоги ЄС. Секторальна бюджетна підтримка визначається трьома ключовими критеріями, які відрізняють її від загальної підтримки бюджету:

- центр політичного діалогу з урядом знаходиться на секторальному рівні: уряд, ЄС (через ЄК) та інші партнери домовляються щодо особливої програми розвитку і реформи на секторальному рівні, що призводить до конкретних результатів.
- будь-які умови, які стосуються ресурсів Єврокомісії, повинні мати відношення до секторальної роботи і мати вплив на реформи в межах сектору.

Секторальна бюджетна підтримка доречна, якщо задовольняються дві істотні вимоги: 1) існує надійна макроекономічна програма, і 2) рівень звітності в управлінні державними фінансами задовольняє вимоги ЄК [6, 69]. Рішення цих проблем засновано на оцінці Єврокомісією макроекономічної ситуації та стану управління державними фінансами. На додаток до цих істотних вимог, секторальна політика і стратегія, секторальна програма середньострокових видатків та урядова система координації донорів також повинні бути розроблені та втілені країною-реципієнтом.

Підтримка секторальних програм є основним та пріоритетним методом ЄСП. Метою запровадження секторального підходу є забезпечення національної відповідальності (national ownership), підтримка секторального розвитку та створення системи координації донорів. Ефективна система координації донорів, очолювана урядом, є однією з визначених рис секторальної програми. Вона часто є початковим пунктом секторальної програми та, в багатьох випадках, центральним елементом, навколо якого мають обертатися інші компоненти.

ЄСП безумовно запроваджується з метою підвищення ефективності надання технічної допомоги. Перед його розробкою були визначені основні проблеми, пов'язані із наданням допомоги в рамках TACIS, і ЄСП, власне, був запроваджений для подолання них. Ці проблеми включали такі:

- Здатність донорів нав'язувати власні пріоритети урядам і наполягати на спеціальних вимогах щодо менеджменту та процедур виконання проектів, підриваючи тим самим існування внутрішніх політик та програм національних органів управління.
- Багато проектів не сприяли розвитку узгодженої державної секторальної політики та призвели до фрагментарності, дублювання зусиль та втрати зв'язку між діями, які фінансувалися з внутрішніх та зовнішніх ресурсів.
- Для країн з великою кількістю проектів допомоги і безліччю донорів, кожен з яких має власну систему звітності, операційні витрати на постачання допомоги в рамках проектів ставали неприйнятно високими [7, с.132].

- Одночасно розповсюджена довіра до недержавних структур з управлінням проектами та спеціальні заходи кадрового забезпечення серйозно підірвали ефективність урядових систем, з негативними результатами для уряду.

Таким чином, ця оцінка висвітлила дві фундаментальні проблеми: проекти, які фінансуються як проекти допомоги, не використовуватимуть урядові системи і структури так, як це потрібно, та, по-друге, використання специфічних для донорів процесів затвердження та розгляду проектів неминуче усуває участь уряду, створюючи складності для уряду під час відбору проектів, а саме: чим керуватися при виборі та визначенні пріоритетів [8, с.112].

Тому у порівнянні з TACIS ЄІСП не має суттєвих недоліків, але з іншого боку, він не зможе вирішити всі проблеми, які були в період TACIS. Це є проблеми концептуального розуміння пріоритетів розвитку, формату надання допомоги. Окремою проблемою є те, що ЄІСП не дозволить швидко та незворотно забезпечити механізм передачі провідної ролі та відповідальності (ownership) уряду за використання технічної допомоги.

Згідно з Національною Індикативною Програмою на період 2007-2010 рр. ЄС планує надати Україні 494 млн. євро на підтримку подальшого процесу реформ та впровадження нового розробленого Плану дій, тобто приблизно 123,5 євро млн. на рік. Це суттєве збільшення допомоги порівняно з попереднім періодом (2004-2006 рр.), коли із запланованих 212 млн. євро Україна отримувала у середньому 80 млн. євро на рік [9]. Однак, ця допомога не відповідає потребам України щодо інтенсифікації політико-правового та соціально-економічного наближення України до рівня Євросоюзу, а також стосовно прискорення взаємної секторальної інтеграції та запровадження принаймні зони «вільної торгівлі».

Для розвитку відносин Україна-ЄС ефективно втілення Національної індикативної програми на 2007-2010 роки буде особливо важливим, передусім щодо використання виділених коштів (що пов'язано з організацією моніторингу їх «акуратного освоєння»), і стане одним з індикаторів спроможності України підтримувати високий рівень довіри та партнерства з ЄС. Зокрема у супровідному рекомендаційному документі Євросоюзу «Стратегія для України» (Ukraine Country Strategy Paper), що є додатком до ЄІСП, було зазначено: «...відносини України з ЄС залежатимуть від внутрішньої ситуації та розвитку України. Зважаючи на те, що Україна досягла значного прогресу у впровадженні внутрішніх реформ та адаптації європейських стандартів, відносини між Україною та ЄС будуть поглиблюватися та зміцнюватися» [10, с.7].

Таким чином, ЄІСП відрізняється від TACIS, як на рівні політичному, так і на рівні прикладному, операційному: його механізми та методики містять ряд суттєвих прогресивних новацій, які, хоч і не одразу, хоч і не абсолютно, але зможуть підвищити ефективність надання технічної допомоги в Україні за умови їх правильного використання.

Із трьох операційних модальностей надання технічної допомоги в рамках ЄІСП (секторальна бюджетна підтримка, спільні фонди та власні процедури Єврокомісії) ЄК наполегливо радить використовувати першу. Секторальна бюджетна підтримка повинна бути обрана як фінансовий інструмент там, де це дозволяють умови. Бюджетна підтримка дозволяє проводити операції в межах єдиної програми та полегшує більш повний і послідовний аналіз державної політики. Це більше спонукає уряди країн-реципієнтів допомоги брати повну відповідальність в проведенні секторальних реформах, таким чином забезпечуючи більш стійкі результати. Бюджетна підтримка також заохочує широкий діалог з урядом, спрощуючи процес координації з іншими донорами навколо національних процедур і збільшує спроможність країни в абсорбції ресурсів (оскільки існує єдина процедура). Секторальна підтримка бюджету підтримує реформи в секторі, які розглядаються як важливі для сталого економічного і соціального розвитку країни, та які є пріоритет-

ними в межах стратегії суспільного розвитку або національної рамкової стратегії. Перевага цієї модальності для України в тому, що вона дозволить забезпечити одночасно провідну роль держави, посилення інституційної спроможності та галузевий соціальний розвиток, тим самим усуваючи ризик відсутності загальної стратегії розвитку.

Література

1. Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24.10.2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument: [Електронний документ]. – (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_1310_en.pdf). – Перевірено 18.08.2009.
2. Міністерство економіки України. Інформаційна довідка щодо Європейського інструменту сусідства та партнерства: [Електронний документ]. – (http://me.kmu.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=84109&cat_id=80873). – Перевірено 29.09.2009.
3. European Neighbourhood and Partnership Instrument. Ukraine. National Indicative Programme. 2007-2010: Електронний документ]. – (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_ukraine_en.pdf). – Перевірено 10.10.2009.
4. Ferrero-Waldner B. The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument // *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, 2005. – p. 140.
5. Commission of the European Communities. Guiding principles of the sectoral programmes support. February 2003. Brussels. – p. 161.
6. Denysyuk, V. «Politique de voisinage» de l'Union européenne, quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe? // *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, № 485, 2005. – p. 69.
7. Commission of the European Communities. Guiding principles of the sectoral programmes support. February 2003. Brussels. – p. 132.
8. Milcher S., Slay B. and Collins M. The Economic Rationale of the 'European Neighborhood Policy'. In: Anders Aaslund, ed., *Europe After Enlargement*, Cambridge University Press, 2006. – p. 112.
9. European Neighbourhood and Partnership Instrument. Ukraine. National Indicative Programme. 2007-2010: Електронний документ]. – (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_ukraine_en.pdf). – Перевірено 14.07.2009.
10. European Neighborhood and Partnership Instrument. Ukraine. Country Strategy Paper 2007-2013. – p. 7.