



Лешек Есень

Восточное партнерство – усиленная ЕПС Сотрудничество с желающими соседями

Введение

В конце мая 2008 года Польша и Швеция представили совместное предложение по Восточному партнерству между ЕС и его соседями. Целью этого стратегического документа Польского института международных дел (*PISM*) является углубление дискуссии над возможностями, предоставляемыми введением в жизнь и дальнейшим развитием данного предложения, при условии положительного отношения других государств-членов ЕС и одобрения Европейской Комиссией.

В своем предложении по Восточному партнерству Польша и Швеция ратуют за то, чтобы существующие инструменты сотрудничества между Европейским союзом и его восточными соседями были дополнены усиленной поддержкой ЕС. Такая поддержка должна быть направлена тем соседям ЕС, которые продвинулись дальше всего в осуществлении инструментов Европейской политики соседства (ЕПС). Предложение включает более эффективное использование инструментов ЕПС, с учетом потребностей и стремлений тех соседей, которые отвечают критериям для получения такого рода помощи. Использование странами ЕС национальных инструментов и поддержки в рамках структур ЕПС должно составлять определенную программу действия, которая будет способствовать действительной интеграции наиболее передовых восточных стран в общий рынок ЕС, – таково фундаментальное обещание ЕПС.

Предложение представляет собой по существу план сотрудничества между ЕС и восточноевропейскими странами, наиболее передовыми в осуществлении ЕПС, учитывающий постепенное включение этих стран в политику и программы ЕС наряду с их постепенной интеграцией в общий рынок ЕС. В этих рамках предусматривается сотрудничество с Украиной, как страной, наиболее готовой к передовым отношениям с ЕС. По своему характеру план является открытым – при желании и готовности к нему могут присоединиться другие страны.

Возможно, наиболее уместно было бы развить концепцию предложения по Восточному партнерству на примере самой передовой страны по соседству с ЕС, а именно – Украины. Исходя из этого, нижепредставленные варианты и идеи скроены по потребностям Украины, хотя полное развитие Восточного партнерства должно будет включать расширенные соглашения о свободной торговле и планы действия со всеми готовыми и желающими соседями.

Ответ ЕС на потребности его соседей: случай Украины

Самые важные задачи предложенной программы состоят в том, чтобы сделать более эффективными государственные структуры Украины, усилить профессионализм ее администрации, усовершенствовать ее законодательство и помочь победить коррупцию. Все это не только представляет собой элементы правильного управления, но и необходимо для участия в общем рынке ЕС. С этой точки зрения, Восточное партнерство стремится к двум целям: укрепить Украину и наметить ей путь к участию в общем рынке ЕС, а также определить ее европейские перспективы.

Европейская политика соседства предоставляет инструменты, правильное использование которых должно облегчить восстановление отношений Украины с ЕС. Все существующие институционально-формирующие инструменты, предназначенные для поддержки Украины в рамках структур ЕПС,

включая программы *TAIEX*, *SIGMA*, *Twinning* и *Twinning Light*, должны использоваться как можно полнее.

Опыт использования этих программ восточными соседями ЕС относительно невелик. Поэтому Восточное партнерство должно, в частности, помочь Украине выбрать самые подходящие технические инструменты помощи, учитывая ее возможности и значимые проблемы. Эти инструменты по природе своей являются дополнительными и могут быть точно приспособлены к различным потребностям бенефициария.

Twinning – эффективный долгосрочный инструмент технической поддержки, состоящей из помощи, предоставляемой в рамках прямого сотрудничества между соответствующими административными единицами. Восточное партнерство должно значительно усилить свои предложения в рамках программы *Twinning* для Украины. Прежде всего, поддержка ЕС должна быть обращена к тем областям законодательства и управления, в которых страны, недавно принятые в ЕС, особенно Польша, имеют значительный и положительный опыт. Украина будет нуждаться в инструменте *Twinning* преимущественно в тех областях, где гармонизация национального законодательства с соглашениями сообщества является самой сложной. Это особенно относится к законам о конкуренции, о коммерческих предприятиях, санитарным и фитосанитарным нормам, свободам, безопасности и правосудию, общественному снабжению и защите окружающей среды.

Проекты *Twinning* лучше всего подойдут для улучшения качества украинского законодательства посредством упрощения и кодификации закона, удаления ненужных инструкций, особенно в области экономической деятельности. Польша поддержит расширение инициативы «совершенствования регулирования» на Украину и на все страны ЕПС, которые к этому готовы. Важный инструмент улучшения качества закона – так называемая «оценка воздействия», которая используется для измерения эффекта от применения определенных решений в экономике, в области защиты окружающей среды и в социальных делах. Украина, в соответствии с ее Планом

действия-2005, должна осуществить такую систему. Это один из примеров возможной области сотрудничества при использовании инструмента *Twinning*.

TAIEX (Техническая помощь и инструмент обмена информацией) – проект краткосрочной технической поддержки, организованной с помощью Европейской комиссии. В случае Украины этот инструмент должен быть применен к тем потребностям, которые являются результатом усилий по согласованию украинского законодательства с законодательством сообщества. В рамках этой программы для служащих украинской государственной службы и органов правосудия будут организованы обучение, симпозиумы, семинары и конференции. Как эффективный инструмент, поддерживающий лучшее понимание определенных проблем и обмен опытом, *TAIEX* может быть особенно полезен в сфере свобод, безопасности и правосудия (в форме обучения полиции и других представителей системы органов правосудия).

Twinning Light – инструмент среднесрочной поддержки (до 6 месяцев) и представляет собой мост между полной программой *Twinning* и помощью в рамках программы *TAIEX*. Польша могла бы способствовать усилению этого инструмента в формате Восточного партнерства и использовать его как часть своего сотрудничества с украинскими партнерами в связи с соответствующими проектами.

Программа *SIGMA* (Поддержка совершенствования управления и менеджмента) – совместная инициатива ОЭСР и ЕС, служащая усилению административной эффективности в странах Центральной и Восточной Европы. Оценки эффективности и функциональных возможностей украинской администрации и других областей являются составной частью этой программы. Восточный формат партнерства должен стремиться к включению украинских учреждений в региональную сеть, которая возникла как часть программы *SIGMA* и включает, среди прочего, надзорные учреждения и аудиторские агентства. Программа *SIGMA* должна использоваться для подготовки дальнейшей оценки эффективности украинской

администрации и поддержки институциональных реформ, особенно в органах контроля.

В итоге цель предложения по Восточному партнерству в вопросах технической поддержки состоит в том, чтобы поделиться совместным опытом управления, который приобрели Польша и другие региональные члены ЕС. Это поможет украинской стороне идентифицировать те области, где проекты *Twinning* будут наиболее полезны государству.

В частности, программа поддержки Восточного партнерства наиболее передовых стран Политики европейской соседства, особенно Украины, должна включать в себя следующие четыре ключевых области: социальную сферу, сельское хозяйство, энергетику и перемещение через границы.

(1) Расширение социального измерения ЕПС. Восточное партнерство должно стремиться обеспечить возможность путешествовать и приобретать новый опыт внутри и вне ЕС для наибольшего количества граждан стран ЕПС. Восточное партнерство, в частности, должно:

- принять специальную обменную студенческую программу ЕПС, благодаря которой одаренные студенты будут иметь возможность совершать краткосрочные, связанные с обучением, посещения стран ЕС;

- радикально увеличить число студентов ЕПС, пользующихся международной программой обмена *Erasmus Mundus*, и поддержать участие партнеров ЕПС в программе *Jean Monnet*, которые развивают дальнейшее знание о ЕС;

- учредить «Европейский гражданский фонд образования», который будет поддерживать развитие правовых норм, демократии, соблюдение прав человека и национальных меньшинств, а также гражданскую поддержку в Украине и в других продвинутых странах ЕПС. Образцом может служить немецкое Федеральное ведомство политического образования (*Bundeszentrale für Politische Bildung*);

- помочь распространению программ, поддерживающих обучение иностранным языкам на Украине, особенно детей;

- активно поддерживать обучение администрации по программам помощи ЕС, доступным для стран ЕПС; эта деятельность адресована прежде всего местным властям и молодежи;
- стремиться обеспечить помощь системам здравоохранения стран ЕПС, особенно в обмене опытом по предотвращению и лечению СПИДа;
- развивать сотрудничество с учеными стран ЕПС, включающее более полное использование 7-ой рамочной Программы ЕС.

(2) Помощь сельским районам и фермерам. В настоящее время сельские районы восточных соседей ЕПС пустеют и населены главным образом пожилыми людьми, в то время как обширные участки земли остаются невозделанными. Например, инфраструктура украинских сельских районов требует серьезных долгосрочных инвестиций. Поэтому Восточное партнерство должно способствовать усвоению Украиной, в максимально возможной степени, инструментов развития сельских регионов, аналогичных тем, которые действуют как часть второго столпа Сельскохозяйственной политики Общего рынка. Программа *Twinning*, будучи используема в этом контексте сельскохозяйственного управления, может служить для подготовки сельских районов к принятию законодательства сообщества. И в этой области опыт Польши и других новых государств-членов ЕС может иметь специфическую ценность для Украины и других стран ЕПС.

(3) Внедрение Инвестиционного инструмента соседства (*NIF*) и Европейского инструмента соседства и партнерства (*ENPI*) в сотрудничестве в областях инфраструктуры и энергетики. Долгосрочной целью такого сотрудничества должна быть интеграция рынков ЕС и Украины, основанная на принципах единого рынка энергии, как подготавливается в ЕС. Такое сотрудничество повлекло бы за собой:

- гармонизацию украинских инструкций с законодательством ЕС в этой области;
- техническую и финансовую помощь для модернизации инфраструктуры распределения и хранения Украины; функ-

ционирование украинских сетей и подсетей имеет ключевое значение для безопасности поставок энергии в ЕС;

- усиление сотрудничества в области ядерной энергии.

(4) Способствование усилению внимания к возможности продвижения к установлению безвизового режима с наиболее передовыми странами ЕПС, особенно с Украиной. Польско-украинские отношения в этой области должны составить хорошую модель.

Управление и финансирование

По всем предложениям по Восточному партнерству относительно этих типов помощи, предоставляемой странам ЕПС и странам, уже участвующим в процессе расширения ЕС, нужно иметь дело со **специальным координатором по технической помощи**. Задачи координатора включают все вопросы, связанные с выполнением этого типа проектов. Координатор должен также быть вовлечен в программы распределения внешнеэкономической помощи в области развития (ODA). Одной из особых задач координатора должна стать координация и программирование технической помощи Украине и сотрудничество с этой страной в этой области.

Восточное партнерство не влечет за собой никаких новых бюджетных расходов ЕС. Решающими должны стать улучшенная координация и использование доступных фондов других международных финансовых учреждений, таких как EBRD, EIB и Всемирный банк.

Забота об эффективном использовании всех капиталов, получаемых Украиной через Европейский инструмент соседства и партнерства, должна быть приоритетной. Сильная, опытная поддержка должна быть предложена и в области управляемых Евросоюзом фондов, долгосрочного планирования и подготовки единой стратегии реформ.

** Документ является совместным проектом экспертов PISM Лукаша Адамского, Марцина Кокиора, Александры Кречманьской, Анджея Шептыцкого, Адама Шиманьского и Беаты Войны, возглавляемых Лешекком Есенем.*

