

УДК 341.241:|339.923:061.1ЕС|

ДОГОВОРНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ОСНОВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

А.Н. САДОВСКАЯ

(Белорусский государственный университет, Минск)

Дано определение и краткая характеристика политики развития Европейского Союза. Проанализирована и систематизирована ее договорно-правовая база в соответствии с общей классификацией источников права Европейских сообществ. Исследованы ключевые правовые и финансовые инструменты политики развития.

Политика развития (Development policy) - это политика Европейского Союза (ЕС) в отношении развивающихся государств Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ), Азии и Латинской Америки (АЛА), южного и восточного Средиземноморья [3, с. 91]. Цель политики развития ЕС - содействие устойчивому развитию и искоренению бедности в развивающихся странах, а также интеграция этих стран в мировую экономику. Кроме обозначенных экономических и социальных задач, ЕС преследует и политические цели, такие как развитие и укрепление демократии, верховенство закона, уважение прав человека и основных свобод [9, с. 128].

Сотрудничество по развитию в рамках ЕС дополняют национальные политики государств-членов в данной сфере. При этом Европейский Союз осуществляет координацию своей политики развития на мировом уровне с другими крупными донорами, будь то отдельные государства (Япония, Соединенные Штаты Америки и др.) или международные организации (Организация Объединенных Наций, Всемирный Банк; Международный валютный фонд (МВФ) и др.). Важным фактором является согласованность политики развития с другими политиками ЕС, которые затрагивают интересы развивающихся стран, включая общую сельскохозяйственную политику (ОСХП) и общую торговую политику.

Сегодня Европейский Союз и его государства-участники обеспечивают вместе около 55 % всей международной помощи развивающимся странам [11, с. 188], а истоки политики развития ЕС берут начало в ассоциации отдельных зарубежных стран и территорий с государствами - членами Европейского Сообщества, формально закрепленной Римским Договором об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 года. В последующее десятилетие многие из этих стран и территорий стали независимыми, однако и страны ЕС, и новые независимые государства были заинтересованы в продолжении сотрудничества в новых условиях. Это сотрудничество было формализовано в I и II Яундских конвенциях, подписанных соответственно в 1963 и 1969 г. между Ассоциацией Африканских государств (в основном бывшие французские и бельгийские колонии) и странами Сообщества [10, с. 307]. Подписание данных конвенций, предусматривавших предоставление торговых концессий и оказание содействия развитию африканских государств, стало первым шагом в строительстве политики развития ЕС.

Позже, главным образом благодаря вхождению Великобритании в ЕС, на смену данным конвенциям пришли Ломейские конвенции, действовавшие с 1975 по 2000 г. Они охватывали взаимоотношения Евросоюза со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского региона. Первая Конвенция была подписана в 1975 Году в Ломе, столице Того (Западная Африка), девятью странами Западной Европы и сорока шестью развивающимися странами АКТ [14]. Последнюю, IV Ломейскую конвенцию в декабре 1989 года подписали уже 12 стран ЕС и 70 стран АКТ. В ноябре 1995 года на острове Маврикий была подписана обновленная IV Ломейская конвенция, которую со стороны ЕС подписали уже 15 стран [17, с. 414].

Начало 80-х годов прошлого столетия ознаменовалось реориентацией политики развития Европейского сообщества. В «Пизанском меморандуме» (октябрь 1982 г.) Европейская Комиссия под давлением впервые выбранного в ходе прямых выборов Европарламента определила новые задачи политики развития, которые в последующем не раз пересматривались. Кроме ряда общих вопросов, главным среди которых выступает гарантия мира, этот документ закрепил приоритетность шести практических целей: поддержка и помощь развивающимся странам, содействие продовольственному самообеспечению с акцентом на развитие сельского хозяйства, развитие человеческого капитала и сохранение культурного наследия, развитие независимых основ НИОКР, мобилизация всех доступных природных ресурсов, восстановление и поддержка экологического баланса [4, с. 69 - 70]. Эта система сегодня широко применяется при распределении средств ЕС на оказание помощи развивающимся странам. В мае 1992 года Европейская Комиссия представила программу сотрудничества по политике развития до 2000 года, в которой были изложены последствия Маастрихтского договора [16]. Сегодня особое внимание уделяется сотрудничеству в области прав человека и эффективного управления.

При исследовании договорно-правовой базы политики развития Европейского Союза представляется целесообразным использовать общую классификацию источников права Европейских сообществ; основополагающие договоры (первичное право), акты интеграционных институтов (вторичное право), общие принципы права и международные договоры [12, с. 48]. Применительно к политике развития, проводимой Европейским Союзом в отношении вышеуказанных стран, данная классификация выглядит следующим образом.

Основополагающие договоры. Несмотря на то, что начало политике развития Европейских сообществ было положено подписанием Договора об учреждении Европейского экономического сообщества в 1957 г., только со вступлением в силу Договора о Европейском Союзе 1992 года (Маастрихтский договор) сотрудничество стран ЕС в области развития получило специальное правовое оформление.

Политика по отношению к колониальным владениям стран-участниц Европейских сообществ, которая была позднее оформлена как политика развития ЕС, являлась составной частью Римского договора об учреждении Европейского экономического сообщества. Договор определял цели и задачи политики ЕС в этой сфере, способы ее реализации, а также органы, полномочные принимать решения в данной области. Так, статьи 131 — 136 Римского договора регулировали вопросы ассоциации с зарубежными странами и регионами, статья 113 - торговую политику, статья 43 - оказание продовольственной помощи [6, с. 159].

Договор о Европейском Союзе (ДЕС) значительно укрепил правовую базу коммунитарной политики развития. Статья 130 ДЕС вводит новое понятие «сотрудничество по развитию», которое преследует три цели: содействие экономическому и социальному развитию, интеграция развивающихся стран в мировую экономику и кампания против бедности [8, с. 133].

Специальные положения, касающиеся сотрудничества по развитию, содержатся в главе XX Маастрихтского договора - Сотрудничество по развитию (ст. 177 - 181); главе XXI - Экономическое, финансовое и техническое сотрудничество с третьими странами (ст. 181а, внесенная в качестве дополнения Ниццким договором); Приложении II к Маастрихтскому договору; Декларации 36, принятой как дополнение к Заключительному Акту Амстердамского договора 1998 года [5, с. 199-201; I, с. 124].

Эти положения означают для стран-членов ЕС следующее:

- во-первых, государства-члены обязуются принять общие цели ЕС в сфере развития и международной помощи, а именно стабильное экономическое и социальное развитие, плавная и постепенная интеграция развивающихся стран в мировую экономику, сокращение и полное искоренение бедности, развитие демократии и верховенство закона;

- во-вторых, Европейский Союз и государства-члены выполняют обязательства и принимают во внимание задачи развития, одобренные ими в рамках Организации Объединенных Наций и других компетентных международных форумов;

- в-третьих, Совет ЕС обладает полномочиями принимать необходимые меры, направленные на осуществление задач ЕС в сфере международной помощи;

- в-четвертых, Европейский Союз имеет право подписывать международные соглашения, касающиеся сотрудничества в области развития. Кроме того, государства-члены могут либо в индивидуальном порядке, либо коллективно, либо совместно с ЕС принимать на себя определенные обязательства по оказанию международной помощи. Однако при этом полномочия в сфере торговли принадлежат *только* ЕС.

Вторичное право. К этому виду законодательства относятся регламенты, директивы и решения Совета и Комиссии ЕС. Они регулируют процесс реализации программ помощи и развития в каждом регионе. Координирующая роль при этом принадлежит Комиссии ЕС, которая может потребовать от стран-членов выполнения определенных действий. Регламенты и директивы, касающиеся сотрудничества по развитию, обязывают государства-члены принять определенный тип программы помощи, ее получателей, цель программы и механизм ее реализации в каждом конкретном регионе [20, с. 14].

Например, в сфере оказания продовольственной помощи страны-члены должны:

- получить от Комиссии одобрение метода и средств оказания продовольственной помощи развивающимся странам;

- сообщить Комиссии о предпринятых мерах, которые были одобрены ею ранее;

- утвердить специальные органы и службы, уполномоченные производить оплату расходов на оказание продовольственной помощи, и как можно скорее проинформировать Комиссию о статусе таких подразделений и органов и об административных, и бухгалтерских правилах их работы;

- предоставлять не реже, чем один раз в год полный или частичный отчет о расходах на оказание продовольственной помощи.

Серия директив Совета ЕС устанавливает общие рамки политики развития Европейского Союза применительно к регионам или же затрагивает общие вопросы сотрудничества по развитию. Каждая директива определяет тип Официальной помощи развитию (ОПР), ее возможных получателей, цели помощи ЕС и ход ее осуществления в каждом регионе или по каждой проблеме; устанавливает источник финансирования подконтрольных ей мероприятий; в случае, когда директива касается какого-либо отдельного регио-

на, она определяет необходимые политические условия оказания помощи Европейским Союзом (например, соблюдение демократических норм, уважение прав человека, верховенство закона, справедливое правление); описывает процесс координации действий между Комиссией ЕС и государствами-членами и назначает орган, ответственный за принятие решений по каждой конкретной директиве.

Более детальные указания и руководства к действию по различным аспектам политики развития содержатся в рекомендациях и заключениях Комиссии ЕС, в то время как стратегии в отношении какого-либо региона или государства определяются в ежегодных Документах региональной и страновой стратегии, которые утверждаются решением Европейской Комиссии [20, с. 67].

Несмотря на то, что документы, принимаемые различными комитетами ЕС, не относятся к вторичному праву, они основываются на регламентах и директивах Совета и Комиссии Европейского Союза. Согласно Договору об образовании Европейского сообщества именно Комиссия ответственна за применение законодательства на уровне Сообщества (ст. 202 упомянутого договора) [12, с. 96]. На практике же каждый законодательный инструмент очерчивает сферу правоприменительных полномочий Комиссии и указывает, как Комиссия может их использовать. Зачастую законодательный акт предусматривает такую процедуру, как «комитология», согласно которой какой-либо комитет выступает «ассистентом» Комиссии [20, с. 8]. Комитеты, выступающие форумом для дискуссий и обсуждений, состоят из представителей государств-членов и возглавляются Комиссией. Они позволяют Комиссии наладить диалог с национальной администрацией еще до принятия правоприменительных мер, что обеспечивает наиболее полное отражение ситуации в каждом из рассматриваемых государств.

Общие принципы политики развития ЕС. Законодательно закреплены четыре принципа политики развития ЕС: последовательность, дополнительность, координированность и согласованность. В частности, Договор о ЕС содержит положение о том, что ЕС и страны-члены обязуются координировать свою политику в области развития и проводить между собой консультации о реализации программ помощи развивающимся странам (ст. 180) [5, с. 186].

Международные договоры. Государства - члены ЕС - являются крупнейшим финансовым донором в систему ООН. Их взносы составляют около 40 % регулярного бюджета ООН и бюджета операций по поддержанию мира (ОПМ) ООН. Около 50 % расходов на различные фонды и программы ООН также оплачивают страны - члены Европейского Союза [17, с. 415]. Существуют тесные рабочие взаимоотношения между Комиссией ЕС и многими подразделениями системы ООН. В соответствии со статьей 302 ДЕС Комиссия также заключила формальные соглашения с отдельными органами ООН. Они приняли форму меморандумов о взаимопонимании и обмена письмами. Такие соглашения были заключены с Международной организацией труда (МОТ), Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Ближневосточным агентством Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО). В августе 1999 года ООН и ЕС заключили Рамочное соглашение о финансировании и совместном финансировании проектов ООН Европейским Союзом. В ноябре 2001 года Европейская комиссия заключила также Рамочное соглашение о доверительной собственности и совместном финансировании с Всемирным Банком, которое предусматривает для сторон возможность обмена персоналом и обеспечивает регулярные консультации сторон о ходе реализации данного соглашения [16].

Европейский Союз и его государства-члены подписали следующие международные соглашения ООН в сфере развития: Конвенцию ООН по борьбе с опустыниванием, Конвенцию о биологическом разнообразии и Картахенский протокол по биобезопасности к ней, Рамочную конвенцию ООН об изменении климата и Конвенцию об оказании продовольственной помощи [19, с. 25].

Кроме того, Европейский Союз является участником четырех международных соглашений о товарах потребления - Международное соглашение о какао 2001 года, Международное соглашение о кофе 2001 года, Международное соглашение о тропической древесине 1994 года, Международное соглашение о сахаре 1992 года [17, с. 420].

Государства - члены ЕС часто подписывают такие соглашения самостоятельно, в случае если они являются нетто-импортерами (конечными импортерами) данных товаров или если какое-либо соглашение представляется особо важным для целей развития. Однако при этом во всех случаях Европейский Союз выступает полноправным участником данных соглашений.

В области политики развития ЕС можно выделить также так называемое «мягкое» законодательство [20, с. 8]. Оно включает в себя выступления и заявления Совета и Комиссии ЕС по вопросам политики развития и решения о формах и размерах участия ЕС в международных программах помощи (таких, например, как Всемирный фонд борьбы с ВИЧ/СПИДом, Оказание продовольственной помощи), а также принятые Евросоюзом заявления о политике развития как общего, так и регионального характера. Главный документ данного вида - Заявление Совета и Комиссии о политике развития Европейского Союза [22]. Оно

задает направление реализации международной помощи ЕС, трансформируя общие цели политики развития, о которых говорится в основополагающих договорах, в более конкретные задачи в этой области. Не существует какой-либо консолидированной версии документа о всей деятельности Европейского Союза в области развития. В приложении к Договору Котону, о котором пойдет речь ниже, имеется Полный перечень документов ЕС, касающихся политики сотрудничества по развитию [21]. Он включает в себя директивы Европейской Комиссии и Совета ЕС, резолюции, заключения и решения Совета ЕС, а также документы, касающиеся политики развития, принимаемые Советом АКТ. Несмотря на то, что данный перечень не обладает обязывающей юридической силой, это четко прописанный и скомпонованный документ.

Прецедентное право в области политики развития. Решения Суда Европейского Союза в сфере развития принимаются в отношении трех категорий действий: 1) действия, направленные против различных приобретений странами-получателями, осуществляемых в соответствии с программами, финансируемыми ЕС; 2) действия частных компаний или государств-членов против решений в области торговли (главным образом временное приостановление действия торговых льгот или предоставление новых льгот наименее развитым странам); 3) действия, исходящие из предполагаемого недостатка консультаций между Комиссией ЕС и Европейским парламентом [13, с. 5]. Только вторая категория мер имеет прямое воздействие на государства - члены ЕС, и Суд ЕС неоднократно применял их.

Реализация политики развития Европейского Союза происходит через многочисленные правовые и финансовые инструменты, которые свидетельствуют о разноплановых и многоуровневых отношениях ЕС с развивающимися государствами.

Правовые инструменты можно разделить на две группы: односторонние инструменты и инструменты, основанные на конвенциях или договорах о партнерстве.

Система односторонней помощи базируется на положениях статьи 133 Договора об образовании Европейского сообщества, которая регулирует общую торговую политику и основы Всеобщей системы преференций (ВСП), призванной облегчить доступ товаров из развивающихся государств на рынки стран ЕС [19, с. 11]. В соответствии с положениями статьи 308 данного договора Европейский Союз оказывает финансовую и техническую помощь странам Азии и Латинской Америки, а также осуществляет различные мероприятия в таких областях, как продовольственная помощь, гуманитарная помощь и борьба против СПИДа.

Система многостороннего сотрудничества предполагает заключение международных соглашений, предусмотренных статьей 310 Договора об образовании Европейского сообщества [10, с. 316]. Эти соглашения являются либо двусторонними, регулирующими отношения Союза с отдельным государством (например, с каждой из стран Магриба - Алжиром, Марокко и Тунисом), либо многосторонними, объединяющими страны ЕС с большой группой партнеров - Ломейские конвенции и Договор Котону.

К двусторонним соглашениям, заключаемым ЕС с развивающимися странами, относятся Соглашения об ассоциации и Соглашения о торговле и сотрудничестве (СТС). Европейским Союзом подписаны Соглашения об ассоциации и СТС со ста тридцатью восьмью развивающимися странами и территориями [19, с. 77]. Двусторонние Соглашения о торговле и сотрудничестве между ЕС и развивающимися странами - это так называемые «соглашения первого поколения», они имеют некоторые общие черты. Во-первых, большинство из них были заключены Европейским Союзом от имени всех государств-членов. Во-вторых, они ориентированы преимущественно на экономическое сотрудничество, охватывая при этом сферу торговли, развития, экономического, социального и регионального взаимодействия. Эти соглашения являются также правовой базой для сотрудничества в обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве, энергетике, охране окружающей среды, научных исследованиях, предоставлении финансовых услуг, выработке стандартов, подготовке кадров, разработке статистики и других областях. В-третьих, в целом данные соглашения с точки зрения их характера и значения являются ограниченными, так как они заключаются на определенный срок, а необходимость постоянного возвращения к переговорам о продлении представляет значительный фактор нестабильности в отношениях, особенно для иностранных инвесторов [7, с. 106 - 107].

Соглашения об ассоциации, как и СТС, являются инструментом внешней политики Европейского Союза (и политики развития как ее части) и предусматривают ассоциативную форму отношений третьих стран с ЕС. Данные соглашения представляют собой так называемые «соглашения второго поколения», после ратификации которых утрачивают силу Соглашения о торговле и сотрудничестве. Правовую основу для ассоциации образует статья 238 Договора об образовании Европейского сообщества (Ассоциация с третьими странами и организациями) [6, с. 167].

Соглашения об ассоциации создают институциональную основу для проведения политического диалога. Так как Соглашения об ассоциации являются соглашениями смешанного типа, они требуют ратификации *всеми национальными парламентами. Это необходимо в силу того, что соглашения касаются также областей, которые не являются сферой компетенции ЕС, таких, например, как культурное сотруд-*

ничество. Длительный ратификационный процесс делает необходимым заключение Временного соглашения, вводящего в действие торгово-политические статьи Соглашения об ассоциации. Временное соглашение заключается согласно статье 113 Договора об образовании Европейского сообщества квалифицированным большинством Совета Министров ЕС. Одобрения национальными парламентами стран - членов ЕС - не требуется, так как торговая политика в большинстве своем находится в компетенции Союза.

Соглашения об ассоциации подразделяются на многочисленные статьи, приложения и протоколы, в которых изложены содержание, цели и формы сотрудничества. В Соглашениях об ассоциации затронуты не только экономические вопросы, но и вопросы правовых преобразований, что закладывает основу политического диалога и ширококомасштабного сотрудничества в экономической, научной и технической областях между ЕС и развивающимися странами. Однако Соглашения об ассоциации не охватывают весь опыт ЕС (*acquis communautaire*). Под термином «опыт» ЕС понимается все законодательство Европейского Союза, которое было разработано или переработано в ходе существования ЕС. Он включает Римские учредительные договоры, измененные Единым Европейским Актом, Маастрихтским, Амстердамским и Ниццским договорами, распоряжения и директивы Совета Министров ЕС, а также решения Европейского Суда [18, с. 82].

Наиболее продвинутым и полномасштабным многосторонним международным соглашением в области политики развития ЕС является Договор о партнерстве между государствами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона, с одной стороны, и Европейским сообществом и его государствами-членами, с другой стороны, подписанный в 2000 году в г. Котону (Бенин). Он определил принципы сотрудничества сторон на ближайшие 20 лет. Данный договор вступил в силу в апреле 2003 года [21].

Одной из основных целей Договора Котону является постепенная и гармоничная интеграция стран АКТ в систему мировой экономики на базе консолидации процессов региональной интеграции внутри самой группы АКТ. Договор предусматривает поэтапный процесс перехода к новому торговому режиму, который не будет более базироваться на односторонних преференциях, а будет постепенно формировать систему, основанную на принципах взаимности. Этапами этого процесса должны стать региональные Договоры об экономическом партнерстве (ДЭПы), которые, вступив в силу в 2008 г., подготовят создание свободных экономических зон в 2020 г.

Можно выделить пять взаимосвязанных и взаимозависимых «опор» нового партнерства ЕС-АКТ [16]:

- политическое измерение (политический диалог, миростроительство, уважение прав человека и справедливое правление);
- вовлечение представителей гражданского общества в осуществление проектов по линии сотрудничества ЕС-АКТ (более широкое участие представителей негосударственного сектора - неправительственных организаций, деловых кругов и т.д.);
- стратегия искоренения бедности, что является главной задачей нового партнерства ЕС-АКТ. Стратегия предусматривает интегрированный подход к проблеме развития, который обеспечивает согласованность ее экономического, социального, культурного и институционального измерений;
- новые рамки экономического и торгового сотрудничества (в частности, дальнейшая либерализация торговли между Европейским Союзом и государствами АКТ, которая должна быть завершена к 2008 г.);
- реформирование сферы финансового сотрудничества (преобразование инструментов ЕФР, которые оказались слишком сложными и негибкими).

Наиболее общий финансовый инструмент политики развития - бюджет ЕС, однако главным финансовым инструментом политики Европейского Союза в отношении стран АКТ и других развивающихся государств является **Европейский фонд развития (ЕФР)**. Его создание в 1958 г. для оказания технической и финансовой помощи колониальным странам Африки, с которыми некоторые государства - члены ЕС (например, Франция, Бельгия, Италия) хотели сохранить свои особые исторические отношения, было предусмотрено статьями 131 и 136 Римского договора 1957 года [6, с. 140]. ЕФР не входит в бюджет ЕС и финансируется непосредственно странами-членами ЕС. Они устанавливают бюджет ЕФР в Совете Министров ЕС путем заключения соглашений, которые впоследствии ратифицируются национальными парламентами всех государств-членов. Европейская Комиссия играет важную роль в управлении Фондом. Каждый ЕФР учреждается на период около пяти лет. С момента заключения первой конвенции о партнерстве ЕС-АКТ в 1964 г. учреждение каждого нового ЕФР привязывалось к заключению нового соглашения/конвенции о партнерстве.

- Первый ЕФР: 1959 - 1964 гг.;
- Второй ЕФР: 1964 - 1970 гг. (I Яундская конвенция);
- Третий ЕФР: 1970 - 1975 гг. (II Яундская конвенция);
- Четвертый ЕФР: 1975 - 1980 гг. (I Ломейская конвенция);
- Пятый ЕФР: 1980 - 1985 гг. (II Ломейская конвенция);
- Шестой ЕФР: 1985 - 1990 гг. (III Ломейская конвенция);
- Седьмой ЕФР: 1990 - 1995 гг. (IV Ломейская конвенция);

- Восьмой ЕФР: 1995 - 2000 гг. (IV Ломейская конвенция и обновленная IV Ломейская конвенция);
- Девятый ЕФР: 2000 - 2005 гг. (Договор Котону).

Бюджет девятого ЕФР составляет 13,5 млрд, евро, плюс займы Европейского инвестиционного банка на сумму 1,7 млрд, евро [14]. Среди основных инструментов Европейского фонда развития - гранты, страховой капитал и займы частному сектору. 90 % проектов ЕФР осуществляется в форме грантов, которые в отличие от займов не надо возвращать. До подписания Договора Котону в июне 2000 г. реализация проектов ЕФР шла по пяти основным направлениям:

- СТАБЕКС (STABEX) - фонд стабилизации доходов от экспорта, действовал в отношении 40 видов сельскохозяйственного сырья и гарантировал компенсацию из Брюсселя в случае падения дохода от реализации;
- СИСМИН (SYSPIN) - фонд стабилизации доходов от экспорта минералов;
- помощь в ликвидации последствий катастроф;
- помощь беженцам;
- помощь структурным преобразованиям в экономике.

СТАБЕКС и СИСМИН были ликвидированы в результате подписания Договора Котону. Этот Договор также способствовал модернизации ЕФР путем введения системы подвижного программирования, в результате чего ЕФР стал более гибким, и возложения большей ответственности на страны АКТ.

Как отмечалось выше, ЕФР не входит в бюджет ЕС, и, следовательно, влияние Европейского парламента на этот источник финансирования очень ограничено. С 1973 года Европарламент и Еврокомиссия неоднократно предпринимали попытки интегрировать ЕФР в союзный бюджет (проблема «бюджетизации») [17, с. 416]. Однако страны - члены ЕС - вплоть до сегодняшнего дня продолжают проявлять нежелание терять контроль над размером своих взносов в ЕФР.

3 октября 2003 года Комиссия ЕС направила Совету и Парламенту послание под названием «На пути к полной интеграции сотрудничества со странами АКТ в бюджет ЕС» [23]. В нем она рекомендует инкорпорировать помощь странам АКТ в рамках ЕФР в бюджет ЕС, чтобы с учетом этого принимать новый многолетний финансовый план ЕС на период после 2006 г. Актуальность проблемы «бюджетизации» возрастает в силу того, что проект Конституционного договора ЕС предусматривает включение ЕФР в общий бюджет, а также в связи с осуществляемой разработкой финансового плана на период после 2006 г. Срок действия настоящего ЕФР истекает в конце 2006 г., в 2007 г. должен вступить в силу следующий ЕФР. Таким образом, Комиссия предлагает вместо учреждения очередного ЕФР, финансируемого двадцатью пятью странами - членами ЕС, включить помощь странам АКТ и другим развивающимся государствам в бюджет ЕС.

Такой инструмент, как **Всеобщая система преференций** для развивающихся стран, был впервые введен Европейским Союзом в 1971 году [11, с. 190]. Ее основной смысл заключался в снятии или, по крайней мере, сокращении таможенных пошлин на ввозимые промышленные товары, сельскохозяйственную продукцию и текстиль, таким образом, развивающиеся страны получали ряд преимуществ при выходе на рынки стран ЕС. В ответ на эти меры развивающиеся страны были обязаны не проводить никакой дискриминации между странами ЕС. Всеобщая система преференций преследовала три цели: увеличение доходов развивающихся стран от экспорта, развитие индустриализации данных стран и ускорение их экономического роста.

В последующие годы Всеобщая система преференций существенно видоизменилась, она характеризуется большей избирательностью. Например, Совет ЕС может исключить то или иное государство из этой системы, если будет установлено, что в нем не соблюдаются фундаментальные принципы, особенно имеющие отношение к правам человека.

Чрезвычайная помощь странам АКТ с крупной задолженностью осуществляется на основании решения № 1/1999 Совета Министров АКТ-ЕС «Об оказании чрезвычайной помощи странам АКТ с крупной задолженностью» от 8 декабря 1999 года [15]. Это решение было принято в рамках более широкой международной Инициативы в отношении бедных стран мира с крупной задолженностью (Initiative for Highly Indebted Poor Countries - HIPC Initiative), одобренной на саммите Большой семерки в Кельне в июне 1999 года. Реализация данной Инициативы призвана способствовать скорейшему, более глубокому и широкому снятию задолженности с этой группы стран.

В январе 2001 года Европейским Союзом был учрежден специальный орган **EuropeAid Cooperation Office** - Управление сотрудничества по оказанию европейской помощи (в нем заняты 1200 сотрудников). EuropeAid занимается координацией всех программ внешней помощи и содействия Евросоюза, которые финансируются как из союзного бюджета, так и Европейским фондом развития. Однако в сферу деятельности EuropeAid не входят предвступительные программы помощи ФАРЕ (PHARE), ИСПА (ISPA) и САПАРД (SAPARD), гуманитарная помощь и Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ) [16].

Управление сотрудничества по оказанию европейской помощи несет ответственность за прохождение всех этапов реализации проекта или программы помощи (выявление и одобрение проектов и программ, подготовка решений о финансировании, осуществление проекта и наблюдение за его ходом, оценка проектов и программ). Это обеспечивает наиболее полное и эффективное достижение целей и решение задач программ помощи и содействия ЕС.

В заключение следует отметить, что в начале XXI века взаимодействие Европейского Союза с развивающимися странами необходимо рассматривать в контексте процессов глобализации международных отношений. Меняется характер взаимоотношений ЕС-АКТ, появляются новые виды сотрудничества, основанные на конкретном экономическом, социальном и политическом партнерстве. Эти тенденции оказывают влияние на все аспекты политики развития Европейского Союза, вне зависимости от того, в каком регионе мира она осуществляется. Они и будут определять особое положение ЕС на международной арене и доверие к нему со стороны других акторов международных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Амстердамский договор / Ю.А. Борко (отв. ред.). - М.: Интердиалект+, 1999. - 191 с.
2. Бадюков А.Ф. Европейский Союз: Учеб. пособие. - Гродно: ГрГУ, 1997. - 94 с.
3. Глоссарий по Европейской интеграции = Glossary on the European integration = Glossaire sur l'integration Europeenne ...: Терм, договоров и соглашений Европ. Союза на англ., рус., фр., нем. и нидерл. языках / Редкол.: Ю.А. Борко (отв. ред.) и др.; Авт.-сост. В.А. Горский и др. - М.: Интердиалект+, 1998. - 357 с.
4. Дадалко В.А., Пешко Д.А., Максимович О.Е. Европейский Союз: эволюция концепций и опыт реформ: Учеб. пособие. Мн.: Армита - Маркетинг, Менеджмент, 2000. - 231 с.
5. Договор о Европейском Союзе. Консолидированная версия. - М.: Интердиалект+, 2001. - 244 с.
6. Договоры, учреждающие Европейские сообщества. - М.: Право, 1994. 390 с.
7. Достанко Е.А. Европейская интеграция: процессы углубления и расширения. - М.: РИО РТА, 1999. - 188 с.
8. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. - М.: Право, 1994. - 246 с.
9. Еўрапейскі Саюз. Кансалідаваныя дагаворы. Дагавор аб Еўрапейскім Саюзе. Дагавор, які ўстаўляе Еўрапейскую Супольнасць. - Мн.: БелФранс, 2002. - 177 с.
10. Капустин А.Я. Европейский Союз: интеграция и право. - М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. - 434 с.
11. Хухлындина Л.М. Европейский Союз: становление и развитие. - Мн.: РИВШ БГУ, 2004. - 260 с.
12. Шемятенков В.Г. Европейская интеграция: Учеб. пособие. - М.: Международные отношения, 2003. 400 с.
13. Шмаков В.А. Правовой механизм сотрудничества стран ЕС-АКТ (Африки, Карибского Бассейна и Тихого океана) в рамках IV Ломейской конвенции: Автореф. дис. ... юрид. наук: 12.00.10 / Моек. гос. инс-т (ун-т) междунар. отношений МИД РФ. - М., 1995. - 27 с.
14. African, Caribbean and Pacific states (ACP) <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s05032.htm> 23.11.2004
15. Decision No. 1/1999 of the ACP-EC Council of Ministers of 8 December 1999 on exceptional aid for highly-indebted ACP States [Official Journal L 103, 28.04.2000].
16. Development <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s05030.htm> 23.11.2004
17. Jones Robert A, The politics and economics of the European Union: an introductory text. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2001. - 523 p.
18. Korn P. Erweiterung der Europäischen Union: Strategic, Maßnahmen, Stand. - Brussel, 2000. - 144 s.
19. Maxwell. S., Engel P. European Development Cooperation to 2010. ECDPM Discussion Paper No. 48/ODI Working Paper 219. London: Overseas Development Institute, 2003. - 103 p.
20. Migliorisi S., Phamtam M., Rampulla C. The Consequences of Enlargement for Development Policy. Final Report of Development Strategies and IDC. Brussels: Office for Official publications of the European Communities, 2003. - 126 p.
21. The Cotonou Agreement <http://www.europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/agreementen.htm> 02.06.2004
22. The European Community's Development Policy - Statement by the Council and the Commission http://www.europa.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/council_statement.pdf 24.07.2004
23. Towards the full intergration of cooperation with ACP countries in the EU budget / Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 8.October 2003, COM(2003)590 final.