

Европейский инструмент для развития

Руководство для гражданского общества



Ноябрь 2011

Автор:

Манана Кочладзе, Зеленая альтернатива/Сеть НПО Бенквоч

Дизайн и макет:

Надежда Антонова

Эта публикация была подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. За содержание публикации несет ответственность Сеть НПО в Центральной и Восточной Европе Бенквоч и ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться как позиция Европейского Союза.

Бенквоч также благодарна за постоянную поддержку нашей работы таким донорам: Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Европейский климатический фонд, Международный Вышеградский фонд, Oxfam Novib, Фонд Сигрида Раузинга, VROM — Голландское министерство окружающей среды и территориального планирования.



Содержание

Глоссарий и аббревиатуры	4
1. Европейский инструмент сотрудничества в целях содействия развитию	5
1.1. Три основные составляющие ИСР	5
1.1.1. Географические программы (ИСР I)	5
1.1.2. Тематические программы (ИСР II)	6
1.1.3. Программа для стран Соглашения Котону (ИСР III)	6
2. Составляющие ИСР. Планирование и реализация. Разработка программ	7
2.1. Основная документация по географическим программам	7
2.1.1. Общегосударственный уровень	7
2.1.2. Региональный уровень	8
2.2. Как осуществляется планирование. Принцип «N +2»	8
2.3. Помощь Евросоюза на этапе реализации программ	9
2.3.1. Бюджетная поддержка	9
2.3.2. Типы бюджетной поддержки	11
2.3.3. Реализация программы бюджетной поддержки. Контроль	12
2.3.4. Планирование тематических инструментов	12
2.4. Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ)	14
2.5. Инструмент стабильности	14
3. ИСР и государства Средней Азии 15	15
3.1. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве	15
3.2. Стратегия ЕС в отношении государств Средней Азии (2007 г.)	16
3.3. Региональная стратегия на 2007-2013 гг. и индикативная программа для Средней Азии	17
3.4. Приоритеты регионального сотрудничества на 2007-2010 гг.	17
4. Реализация в течении 2007-2010 гг.	20
4.1. Роль Евросоюза в повышении эффективности помощи государствам Средней Азии	21
4.2. Роль гражданского общества в формировании приоритетов ИСР на новый финансовый период (2013 2020 гг.)	21
Ссылки	24

Глоссарий и аббревиатуры

- ЕИДП** — Европейский инструмент добрососедства и партнерства
- ЕИСДПЧ** — Европейский инструмент содействия демократии и правам человека
- ЕСВС** — Европейская служба внешних связей Европейской комиссии (European External Affairs Service, EEAS)
- ИСР** — Инструмент развития в целях сотрудничества (Development Cooperation Instrument, DCI)
- НИП** — Национальная индикативная программа (National Indicative Program, NIP)
- ОПБ** — Общая поддержка бюджета (General Budget Support, GBS)
- ПАЕ** — Политики добрососедства в Европе
- РЭП** — Доклад об экологической ситуации в регионе, региональный экологический профиль (REP)
- РИП** — Региональной индикативной программы (Regional Indicative Program, RIP)
- РСА** — Региональный стратегический документ, стратегия (Regional Strategy Paper, RSP)
- СЭП** — Страновой экологической профиль (Country Environmental profile, CEP)
- СДС** — Стратегический документ по стране (SCD)
- СПБ** — Секторальная поддержка бюджета (Sectoral Budget Support, SBS)
- СПС** — Соглашения о партнерстве и сотрудничестве
- ССБ** — Стратегии сокращения уровня бедности (poverty reduction strategy, PRS)
- ССД** — Страновой стратегический документ (Country Strategy Paper, CSP)
- ТАСИС** — Программа технической помощи государствам СНГ (TACIS)
- Action Fiches** — проекты
- Central Asia Investment Facility, CAIF** — предварительный новый грантовый инструмент — Программа инвестиций для государств Средней Азии
- DG AIDCO** — Генеральный директорат Еврокомиссии по вопросам внешней помощи
- DG DEvelopment** — Генеральный директорат Еврокомиссии по развитию сотрудничества
- DG RELEX** — Генеральный директорат по внешним связям

1. Европейский инструмент сотрудничества в целях содействия развитию

Целью применения Инструмента сотрудничества в целях развития (ИСР) является достижение более тесного сотрудничества между странами в этой сфере. На основании Резолюции Европарламента и Совета Европы (ЕС) № 1905/2006 от 18 декабря 2006 г. посредством ИСР средства Евросоюза предоставляются странам Азии (включая государства среднеазиатского региона) и Латинской Америки, Ближнего Востока и Южной Африки.

Инструмент сотрудничества в целях развития пришел на смену программе ТАСИС и стал **правовой основой для развития сотрудничества между ЕС и государствами Средней Азии**. Резолюцией были определены правила предоставления помощи странам Азии и Латинской Америки, Ближнего Востока и Южной Африки на период 2007-2013 гг. Этот документ способствует выполнению различных политических обязательств Евросоюза, в том числе реализации положений Лиссабонского соглашения, Европейского консенсуса по развитию¹, Целей развития тысячелетия ООН, Пекинской декларации и других международных соглашений. Инструмент должен способствовать снижению уровня бедности, устойчивому социально-экономическому развитию, плавной и постепенной интеграции развивающихся стран в мировую экономику.

Общий объем помощи составляет 16897 млн. евро. Из них 10057 млн. выделены на реализацию географических программ, 5596 млн. — тематических и 1244 млн. евро предназначены странам, подписавшим Соглашение Котону (18 стран Африки, Карибского и Тихоокеанского регионов).

1.1. Три основные составляющие ИСР:

1.1.1. Географические программы (ИСР I): оказание поддержки 48 странам из пяти различных регионов: 18 странам Латинской Америки, 19 азиатским государствам, 5 — среднеазиатским и 5 государствам Ближнего Востока и Южной Африки. Для реализации таких программ выделено 10057 млн. евро. Географическая программа должна соответствовать следующим критериям:

- Ориентированность на сокращение уровня бедности и достижение Целей развития тысячелетия.
- Удовлетворение потребностей населения в сфере образования и здравоохранения.
- Повышение уровня социальной защищенности и увеличение количества рабочих мест.
- Содействие реализации принципов надлежащего управления, установлению демократии, соблюдению прав человека и проведению институциональных реформ.
- Развитие торговли и региональной интеграции.
- Содействие устойчивому развитию посредством защиты окружающей среды и надлежащего управления природными ресурсами.
- Способствование интегрированному управлению водными ресурсами и использованию энерготехнологий с учетом будущих потребностей.
- Поддержка в посткризисных ситуациях и экстренных случаях.

1.1.2. Тематические программы (ИСП II) дополняют географические. Эти программы могут быть реализовываться в таких направлениях:

- Инвестирование в человеческий капитал.
- Окружающая среда и устойчивое управление природными ресурсами.
- Негосударственные субъекты и местные власти.
- Повышение уровня продовольственной безопасности.
- Сотрудничество в сфере миграции и предоставления убежища.
- Общий бюджет ВНС для реализации тематических программ на период 2007-2013 гг. составляет 5596 млн. евро.

1.1.3. Программа для стран Соглашения Котону (ИСП III). Представляет собой программу мер по оказанию помощи странам²-производителям сахара в преодолении негативных последствий рыночных условий, предложенных Евросоюзом во время организации общего рынка сахара. Странам, подписавшим Соглашение Котону, по ИСП предоставляется 1244 млн. евро.

2. Составляющие ИСР

Планирование и реализация ИСР

Разработка программ

Процесс планирования и реализации как географических, так и тематических программ включает в себя разработку документа по стратегии страны (ССД) и отдельных регионов (РСД). Эти документы служат базой для создания индикативных программ, реализация которых рассчитана на несколько лет, и годовых программ действий для каждой страны-партнера или региона.

Реализация

На уровне реализации происходит практическое осуществление запланированных действий, при этом могут использоваться следующие механизмы:

- Бюджетное финансирование.
- Техническое содействие.

2.1. Основная документация по географическим программам

2.1.1. Общегосударственный уровень

Стратегический документ по странам (ССД) определяет приоритетные направления помощи ЕС конкретной стране. В соответствии с этим документом производится анализ задач и проблем страны. ССД разрабатывается на семилетний период и включает в себя «стратегию реагирования» в отношении текущих задач на данный период.

Этот документ должен также содержать доклад об экологической ситуации в стране — **Экологический профиль (СЭП)**, претендующей на получение помощи. Это поможет привлечь во внимание вопросы экологии уже с самого начала реализации программы.

Национальная индикативная программа (НИП). На основе представленной в ССД стратегии реагирования в национальной индикативной программе дается более подробное определение предмета и бюджета операций на следующие семь лет. Главная задача НИП заключается в подробном описании того, как деньги Евросоюза будут использованы для достижения целей страновой стратегии, какие ожидаются результаты и показатели эффективности. Поэтому в НИП также должна содержаться оценка возможного воздействия на экологическую ситуацию последующих этапов цикла. Вопросы экологии должны рассматриваться в стратегии реагирования по отношению ко всем секторам экономики, но при этом экология может быть рассмотрена и как отдельный сектор.

Реализация НИП происходит в два этапа. В отношении финансового периода с 2007-го по 2013 гг. было подготовлено два индикативных плана: на 2007-2010-й и на 2011-2013 гг. В 2009 году многолетний индикативный план был Евросоюзом пересмотрен (согласно соответствующему распоряжению), а в 2010 году была подготовлена и утверждена НИП на 2011-2013 гг. В ходе пересмотра многолетних НИП пересматриваются и объемы финансирования, а также приоритеты. Особую важность это приобретает в посткризисные периоды или в ситуациях, когда страна-партнер не выполняет принятые на себя обязательства.

Подготовку ССД и НИП осуществляют Служба внешних связей Европейской комиссии (European External Affairs Service, EEAS) и DG AIDCO в сотрудничестве с местными делегациями Евросоюза. В период подготовки сотрудники Европейской комиссии должны проводить консультации не только с правительствами, но и с общественными организациями (в соответствии с Резолюцией №1905/2006).

Согласно п. 19 Резолюции №1905/2006, «При подготовке и реализации стратегических документов учитываются принципы эффективности внешней помощи: национальной приверженности, партнерства, координации, гармонизации, согласования со странами-получательницами помощи или региональными системами и ориентированности на результат (согласно изложенному в п. 3 (5) к (8)³)».

В соответствии с п. 3 того же документа, стратегические документы в принципе должны основываться на диалоге со странами-партнерами или регионами, включая диалог с общественностью и представителями региональных и местных властей, — в целях обеспечения достаточной приверженности процессу со стороны страны или региона и содействия реализации национальных стратегий развития, особенно направленных на снижение уровня бедности⁴.

При кризисе, в постконфликтных ситуациях или при существовании угрозы демократии, верховенству закона, правам человека или основным свободам, Евросоюз может потребовать проведения отдельного пересмотра стратегии сотрудничества в отношении данной страны или региона.

В **годовом плане действий** определяется объем финансирования, выделяемого в год конкретной стране. Также в этом документе подробно описываются программы, проекты и мероприятия, которые будут финансироваться за счет этих средств. Подготовку годового плана действий осуществляет Генеральный директорат Еврокомиссии по вопросам внешней помощи (DG AIDCO) при консультациях с местными делегациями.

2.1.2. Региональный уровень

Цель региональной стратегии (РСД) — определение сути стратегии региональных программ, которые будут реализовываться в рамках ИСР.

В РСД также должен содержаться доклад об экологической ситуации в регионе — региональный экологический профиль (РЭП). Это необходимо для определения экологических проблем, общих для группы соседних стран (в том числе и трансграничных проблем). Например, это может быть управление экосистемами, которое можно эффективнее осуществлять на региональном уровне. Кроме того, в этой стратегии должны рассматриваться и вопросы регионального сотрудничества, такие как региональная интеграция и торговля.

На основе региональной стратегии осуществляется подготовка многолетней региональной индикативной программы (РИП). Этапы подготовки РИП в точности совпадают с этапами подготовки ГИП.

2.2. Как осуществляется планирование. Принцип «N +2»

Запланированные на конкретный год мероприятия будут осуществляться в соответствии с правилами Европейской комиссии в отношении предоставления финансовой помощи. Эти правила основаны на принципе «N+2», где «N» — год соответствующего годового плана действий. Это означает, что для завершения годового плана действий нужны дополнительные два года на составление финансовой отчетности.

Реализация годового плана осуществляется в соответствии с конкретными правилами. К примеру, первый детальный годовой план действий был подготовлен в 2007 году. Средства для его реализации

выделяются из бюджета 2007 года. Каждый годовой план должен быть одобрен Европейской комиссией. Одобрение Еврокомиссии дает «зеленый свет» началу его реализации. Это означает, что, учитывая административные процедуры, годовой план действий 2007 года на практике реализуется в 2008 году. Итоги проектов 2007 года подводятся в 2009-м (то же касается и финансовой отчетности). Именно поэтому годовой план действий 2007 года завершается два года спустя, в 2009-м.

Эта же схема будет применена и в последнем, 2013 году. В отношении финансового периода с 2007-го по 2013 г. соответствующие проекты будут осуществляться в 2014 году, в то время как заключительные доклады будут представлены в 2015-м. Итоговый отчет по реализации программы за период 2007-2013 гг. будет подготовлен в 2015 году.

2.3. Помощь Евросоюза на этапе реализации программ

Объемы и приоритеты помощи конкретной стране со стороны ЕС определяются страновой - Стратегический документ по стране (СДС) и региональными стратегиями, трехгодичными индикативными программами и детальным годовым планом.

Механизмы реализации программ на общегосударственном уровне:

- Бюджетная поддержка
- Техническое содействие

2.3.1. Бюджетная поддержка.

Бюджетная поддержка является одной из форм предоставления международной финансовой помощи, при которой деньги направляются непосредственно в государственный бюджет страны-получательницы. В отличие от такой процедуры, средства на поддержание платежного баланса страны перечисляются национальному банку и идут на поддержку национальной валюты⁵. Отличается программа бюджетной поддержки и от программы оказания помощи в целях реализации конкретных проектов. Для получения бюджетной поддержки по линии Еврокомиссии страной-получательницей должны быть соблюдены определенные условия — т. н. «критерии соответствия». В связи с этим страной, которая планирует получать помощь в рамках этой программы, должны быть разработаны и (или) реализованы такие программы и политики:

- Четко сформулированная национальная политика и (или) стратегия экономического роста.
- Стабильная макроэкономическая политика, положительно влияющая на такие показатели как инфляция, внешний долг и обменный курс.
- Программа усовершенствования управления финансами государства.

Защита прав человека, верховенство закона и надлежащее управление также являются ключевыми факторами для получения бюджетной поддержки. После оценки соответствия страны перечисленным критериям Европейская комиссия начинает обсуждать с правительством страны перспективы предоставления бюджетной поддержки. Основной целью программы является содействие политике, направленной на снижение уровня бедности, достижение экономического роста и проведение социально-экономических реформ. Непосредственно после принятия решения о предоставлении бюджетной поддержки Европейская комиссия предусматривает меры защиты от финансовых рисков.

Существует два варианта предоставления бюджетной поддержки:

1. Общая поддержка бюджета (ОПБ) — направление средств в государственную казну страны для поддержки реализации политики и (или) стратегии национального развития.
2. Секторальная поддержка бюджета (СПБ) — направление в государственную казну страны средств для поддержки политики и (или) стратегии в отношении отдельных секторов экономики.

Оба механизма бюджетной поддержки связаны с переводом средств в государственную казну страны, получающей помощь. Вследствие этого различий в процедурах между ОПБ и СПБ нет. Однако эти программы отличаются друг от друга, поскольку у них разные цели. Средства общей бюджетной поддержки могут быть использованы для содействия реализации национальной

стратегии развития, иногда и для реализации стратегии сокращения уровня бедности (ССБ), в то время как секторальная бюджетная поддержка обычно используется для поддержки отдельных отраслей (например, образования и здравоохранения).

Преимуществом использования таких форм помощи является то, что они становятся частью формирования государственного бюджета и используются в соответствии с бюджетным процессом развивающихся стран.

ОПБ во многом походит на схему предоставления помощи на цели поддержания платежного баланса, а СПБ — на программы поддержания отдельных проектов. Различие в целях отражается в условиях соглашения и в том, как происходит диалог с правительством страны, претендующей на получение помощи.

«Европейским консенсусом» рекомендовано более масштабное (если позволяют обстоятельства) использование бюджетной поддержки. Считается, что подобные программы способствуют усилению чувства национальной принадлежности и установлению более стабильной макроэкономической ситуации, а также обеспечивают более подходящий базис для государственных расходов и политики, делают бюджет более согласованным, способствуют гармонизации помощи со стороны доноров и ее соответствию государственным приоритетам и программам, снижают операционные издержки, укрепляют и развивают местные институты власти, совершенствуют внутреннюю отчетность (в том числе имеется в виду парламентский контроль), повышают эффективность и устойчивость процессов. Инструмент ОПБ должен способствовать реализации национальной политики и стратегии развития страны. При этом в соответствии с директивами Европейской комиссии программа ОПБ должна быть сфокусирована на ряде ключевых аспектов, а не затрагивать все существующие проблемы. Хотя согласно тем же директивам, горизонтальные проблемы (права человека, гендерные вопросы, надлежащее управление, охрана окружающей среды) должны быть должным образом учтены.

Национальная политика и стратегии могут существенно влиять на состояние окружающей среды. Зачастую достижение устойчивых результатов зависит от имеющихся экологических условий и доступности природных ресурсов. Примеры связи между национальной политикой (или стратегией) и окружающей средой: зависимость экономики страны от природных ресурсов, загрязнение окружающей среды и истощение природных запасов путем стимулирования экспорта, влияние на окружающую среду проблем бедности и безработицы, зависимость от климатических изменений, влияние развития транспортной инфраструктуры и так далее. Некоторые варианты последствий могут быть вызваны косвенно: например, вследствие внесения изменений в формы налогообложения и тарифы. Скажем, определенная экспортная политика может привести к увеличению объемов лесозаготовок и добычи полезных ископаемых, что существенно повлияет на биологическое разнообразие и качество воды.

Поэтому уже на стадии подготовки документов по стратегиям в отношении конкретных стран должны учитываться проблемы и тенденции охраны окружающей среды. Эта информация должна содержаться и в докладе по состоянию окружающей среды той или иной страны (СЭП).

Также в программе ОПБ должны учитываться гендерные вопросы, так как одна из Целей развития тысячелетия состоит в «обеспечении гендерного равенства и расширении прав и возможностей женщин». Европейская комиссия использует различные инструменты, в том числе гендерную оценку, чтобы интегрировать гендерные вопросы и соответствующее финансирование в программы общей бюджетной поддержки. В зависимости от условий, имеющихся в конкретной стране, при разработке программы эти вопросы рассматриваются по-разному. Гендерные аспекты могут учитываться при выборе критериев и показателей предоставления траншей помощи.

Надлежащее управление является также одним из горизонтальных вопросов, касающихся социально-экономических и политических аспектов управления. Включает такие моменты:

- содействие демократизации, в том числе поддержка избирательного процесса и наблюдение за проведением выборов;
- защита прав человека (как они определены в международных пактах и конвенциях), уважение этих норм и недопущение дискриминации;

- укрепление верховенства закона и правосудия (правовой основы, юридических механизмов разрешения споров, доступности правосудия и т. д.);
- повышение роли гражданского общества и его потенциала;
- децентрализация и реформы местного самоуправления, а также развитие потенциала (в целях поощрения и институционализации участия на местном уровне, с упором на местные структуры власти);
- реформа системы государственного управления, управления государственными финансами и реформа государственной службы.

В соответствии с руководящими принципами Европейская комиссия должна регулярно в процессе диалога вести обсуждение с правительствами стран-партнеров всех шести аспектов. Но вопросы управления государственными финансами, как правило, представляют для Еврокомиссии больший интерес. Очень часто критерии эффективности, а также технические консультации при подготовке бюджетной поддержки больше сфокусированы на проблемах управления государственными финансами, нежели на всех остальных вопросах в целом.

2.3.2. Типы бюджетной поддержки

В соглашении, которое страна заключает с Европейской комиссией, четко определяется тип бюджетной поддержки. Для таких программ планируется достижение кратко- и среднесрочных целей, и реализация их происходит в несколько этапов.

Для перечисления средств используются два типа траншей — фиксированный транш и переменный.

Нужно отметить, что бюджетная поддержка предоставляется при соблюдении страной определенных условий. Их существует два типа: общие и специфические. Общие условия распространяются на все транши и в основном совпадают с критериями соответствия. Специфические условия определяются для отдельных траншей и включают в себя основные критерии и показатели. Для получения фиксированных траншей соблюдение общих условий (а в некоторых случаях — и специфических тоже) является обязательным. Такой метод бюджетного управления известен как «все или ничего».

Предоставление переменных траншей представляет собой такой метод выплат, при котором их величина зависит от того, как страна исполняет принятые на себя обязательства (например, учитываются результаты анализа ситуации в сфере управления государственными финансами в предыдущие годы, а также конкретные показатели: обучение персонала, развитие инфраструктуры и социальной сферы).

Соглашением определяется и форма поддержки. Обычно применяется вариант прямой поддержки бюджета. Это возможно при условии конвертируемости и свободной доступности иностранной валюты, а также формирования резервов страны партнера в т. ч. и в иностранной валюте.

Кроме этого различают целевую и нецелевую поддержку бюджета. Обычно используется вариант нецелевой бюджетной поддержки. Из его преимуществ необходимо отметить возможность общей оценки выполнения программы, совершенствование управления государственными финансами в целом и нацеленность на результат.

Следует заметить, что целевая бюджетная поддержка подразумевает перевод средств ЕС в государственную казну страны-получательницы помощи в сумме, равной сумме расходов в рамках бюджета.

Перевод средств Евросоюза производится по факту, после аудита и проверки расходов. Такая практика в корне расходится с рекомендациями и руководящими принципами ОЭСР в отношении эффективности предоставляемой помощи. Оговаривается, что в исключительных случаях использование целевой бюджетной поддержки возможно — например, в странах, где, несмотря на значительные прямые инвестиции, остро стоит проблема с исполнением бюджета и требуется предоставлять помощь более целенаправленно.

2.3.3. Реализация программы бюджетной поддержки. Контроль

Необходимо постоянно контролировать исполнение программы бюджетной поддержки и ее соответствие оговоренным условиям.

Другими словами, необходимо оценивать исполнение программы правительством страны, ее результативность, а также нужно регулярно оценивать адекватность программы и ее соответствие поставленным целям, анализировать происходящие на макроэкономическом уровне изменения. Еврокомиссия осуществляет оценку на основе информации, предоставленной правительством страны-получательницы помощи и организациями-донорами, Всемирным банком, ОБСЕ и т.д. При реализации такой программы нужен постоянный диалог с правительством соответствующей страны и контроль над выполнением.

Формальные и неформальные процессы политического диалога имеют большое значение для надлежащего контроля над ходом реализации национальной политики и стратегии, для улучшения макроэкономических условий и управления государственными финансами.

На процесс диалога оказывают влияние все вышеперечисленные критерии. Финансовые соглашения содержат общие и специфические условия, которые используются в качестве критериев выплаты. Поэтому контроль над их исполнением является основным элементом мониторинга. Европейская комиссия оценивает выполнение программы и ее эффективность, а также проводит так называемую совместную диагностику, которая предполагает содействие диалогу по ключевым вопросам национальной политики и стратегии. Все действия должны соответствовать национальным процедурам и утвержденным срокам, что достигается посредством координации деятельности доноров, обеспечения участия других заинтересованных сторон, таких как парламент, местные органы власти и общественность.

В ходе мониторинга может быть выявлена потребность в предоставлении дополнительной поддержки, такой как долговременные или кратковременные консультации по техническим вопросам. Такая необходимость может быть обнаружена не только во время подготовки финансового соглашения (например, оценка управления государственными финансами), но и во время его реализации (оценка систем контроля производительности, ежегодная оценка прогресса в области управления госфинансами, поддержка институционального развития и формирования потенциала на будущее).

Осуществление текущего контроля подразумевает регулярную отчетность местной делегации перед AIDCO и Генеральным директором Еврокомиссии по развитию сотрудничества (DG DEvelopment) и EEAS путем представления ежеквартальных экономических отчетов и годовых отчетов об управлении государственными финансами. В рамках системы раннего предупреждения глава местной делегации должен сообщать о любых серьезных проблемах, которые возникают или могут возникнуть во время реализации программы бюджетной поддержки.

2.3.4. Планирование тематических инструментов

В дополнение к национальным или региональным географическим программам в Средней Азии Европейская комиссия осуществляет глобальные тематические программы. Цель тематических программ состоит в эффективном решении глобальных проблем **в таких сферах как права человека, охрана окружающей среды, гражданское общество, обеспечение продовольственной безопасности, миграция и предоставление убежища**. Эти программы **дополняют инструменты сотрудничества при реализации географических программ**. В отличие от географических, тематические программы финансируют проекты, напрямую осуществляемые общественными и международными организациями. Стандартным механизмом отбора проектов является **конкурс проектных предложений**.

В случае тематического сотрудничества Европейская комиссия также разрабатывает **многосторонние программы по приоритетным направлениям деятельности**. Эти стратегические документы утверждаются Европейским парламентом и Советом Европейского союза.

С 2007 года тематические программы включают:

- **Инвестирование в человеческий капитал**

Целью этой программы является улучшение условий жизни и благосостояния граждан бедных и наименее развитых стран. В рамках своей политики в области развития ЕС в отношении этой программы ориентируется на консолидацию усилий в следующих областях:

- Хорошее здоровье для всех, борьба с бедностью, улучшение сексуального и репродуктивного здоровья, улучшения здравоохранения и медицинского обслуживания.
- Образование: знания и навыки.
- Содействие гендерному равенству и равноправию женщин — гендерное равноправие.
- Другие аспекты социального развития и содействия развитию культуры, продуктивной и достойной занятости, общественной сплоченности, содействие реализации стратегии решения проблем молодежи и детей, включая борьбу с использованием детского труда в любой его форме, борьбу с торговлей детьми и насилием в их отношении.

- **Окружающая среда и управление природными ресурсами с учетом будущих потребностей**

Целью программы является интеграция требований, касающихся охраны окружающей среды, во внешнюю политику стран Евросоюза. В качестве приоритетных областей, дающих право на получение финансирования, Евросоюзом были определены следующие виды деятельности:

- Развитие потенциала для обеспечения экологической интеграции в развивающихся странах.
- Поощрение экологически устойчивого развития в связи с изменением климата, нарушением биологического разнообразия, опустыниванием, истощением лесов и морских ресурсов, эрозией почв, сокращением объемов рыболовства, загрязнением окружающей среды и т. д.
- Поощрение инновационной деятельности в целях сохранения лесов и надлежащего управления лесными ресурсами.
- Создание системы охраны водных ресурсов и поощрение рационального использования воды.
- Поддержка использования устойчивых источников энергии.
- Выработка региональных, международных и трансграничных инициатив.

- **Негосударственные субъекты и местные власти**

Программа ориентирована на гражданское общество и направлена на укрепление потенциала неправительственных организаций и местных властей путем поддержания их собственных инициатив.

Новый стратегический документ на 2011-2013 гг. содержит тематическую программу в отношении негосударственных субъектов и местных властей⁶. Для этой программы в DCI выделено 702 млн. евро на период 2011-2013 гг. Кроме того **583 млн. евро выделено на программы для развития гражданского общества для всех стран Азиатского региона. Для стран Средней Азии будет выделено 0.75% средств — около 5 млн Евро.**

- **Повышение продовольственной безопасности**

Это специальная программа, направленная на **повышение безопасности беднейших и наиболее уязвимых слоев населения** и тем самым вносящая вклад в достижение Целей развития тысячелетия в части решения проблем нищеты и голода.

- **Сотрудничество в сфере миграции и предоставления убежища**

Программа по миграции и беженцам направлена на обеспечение более эффективного управления миграционными потоками по всем аспектам этой деятельности.

Приоритетами этой программы являются:

- Содействие возвращению мигрантов.
- Поддержание хорошо управляемой трудовой миграции.
- Борьба с нелегальной иммиграцией и содействие реадмиссии нелегальных мигрантов.
- Защита наиболее уязвимых групп мигрантов от эксплуатации и отчуждения.

Кроме этих программ, финансируемых по линии ИСР, Европейская комиссия реализует две специальные программы в Средней Азии.

2.4. Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ)

Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ) пришел на смену Европейской инициативе в области демократии и прав человека. Этот новый документ призван содействовать защите прав человека, демократизации и предотвращению конфликтов.

ЕИДПЧ был утвержден Европейским парламентом и Советом ЕС в декабре 2006 года, в рамках финансовой перспективы на 2007-2013 гг. В соответствии с Резолюцией (ЕС) № 1889/2006 был создан отдельный механизм продвижения демократии и прав человека, укрепления приверженности курсу Европейского союза на усиление демократии, верховенства закона и уважения прав и основных свобод людей во всем мире.

Стратегия ЕИДПЧ направлена на развитие и укрепление результатов работы, выполняемой совместно с общественными и международными организациями с целью содействия их объединению в рамках политической реформы в качестве ее субъектов.

Цели Стратегии ЕИДПЧ

В Стратегии ЕИДПЧ⁷ определены **пять основных целей**:

Цель 1. Рост уважения к правам человека и основным свободам в странах, где они подвергаются наибольшему риску.

Цель 2. Укрепление роли гражданского общества в содействии соблюдению прав человека и продвижению демократических реформ, в оказании поддержки дружественному примирению групповых интересов и укреплению политического участия и представленности.

Цель 3. Содействие деятельности в сфере прав человека и демократии в областях, охватываемых руководящими принципами Евросоюза (диалог по правам человека, правозащитники, смертная казнь, пытки, проблема детей и вооруженных конфликтов, права ребенка, насилие в отношении женщин и девочек, борьба со всеми формами дискриминации в отношении них, международное гуманитарное право и руководящие принципы на будущее).

Цель 4. Поддержка и укрепление международных и региональных структур, занимающихся вопросами защиты прав человека, верховенства правосудия и закона, развития демократии.

Цель 5. Формирование доверия и повышение надежности и прозрачности демократических избирательных процессов, в частности, путем наблюдения за ходом выборов.

2.5. Инструмент стабильности

Инструмент стабильности является основным тематическим инструментом Европейской комиссии по содействию безопасности страны в условиях кризиса или при наличии перспективы его возникновения. Европейский союз осознает важность обеспечения безопасности не только для граждан, но также и в качестве предварительного условия развития — и долгое время велась работа над созданием стабильного положения в этом отношении в странах-партнерах.

Этот стратегический инструмент вступил в силу 1 января 2007 года. Его бюджет на 2007-2013 гг. составляет 2062 млн. евро.

Инструмент стабильности состоит из двух составляющих: краткосрочный компонент для кризисных ситуаций и долгосрочный компонент для более стабильных ситуаций, которые позволяют реализовывать внешнюю политику сотрудничества.

3. ИСР и государства Средней Азии

Средняя Азия для Евросоюза — это огромная территория, состоящая из пяти бывших республик Советского Союза и находящаяся в зоне как российских, так и китайских интересов. При этом в последние несколько лет Китай является одним из ключевых партнеров ЕС. До 2006 года Евросоюз сотрудничал и оказывал техническое содействие странам Средней Азии в рамках инструмента ТАСИС (программа технической помощи государствам СНГ), на смену которому в 2007 году пришел Инструмент сотрудничества в целях развития (ИСР).

3.1. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве

Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанные между странами-партнерами и государствами ЕС, состоят из трех основных элементов: политический диалог, торгово-экономические отношения и сотрудничество в различных отраслях экономики.

Целями такого партнерства являются:

- обеспечение надлежащей основы для осуществления политического диалога;
- поддержка усилий, предпринимаемых странами в целях укрепления демократии и развития своей экономики;
- сопровождение перехода к рыночной экономике;
- содействие развитию торговли и инвестиций.

Такое партнерство нацелено, в том числе, и на создание основы для сотрудничества в законодательной, социально-экономической, финансовой, научной, общественной, технической и культурной областях.

СПС способствуют двустороннему политическому диалогу между государствами и Европейским союзом. Целью этих соглашений является поощрение сближения позиций стран по международным вопросам, представляющим взаимный интерес, сотрудничество во имя укрепления стабильности, безопасности, демократии и соблюдения прав человека. Диалог будет проходить на уровне министров в рамках Совета по сотрудничеству, на парламентском уровне в рамках парламентского комитета и на высоком официальном уровне.

СПС должны способствовать установлению режима наибольшего благоприятствования в торговле между Евросоюзом и другими странами, свободному транзиту товаров через их территорию. Также в СПС определены условия, касающиеся занятости, создания предприятий и видов деятельности компаний, трансграничного предоставления услуг, текущих платежей и капитала.

Что касается экономического сотрудничества, СПС должны способствовать социально-экономическому развитию, развитию человеческих ресурсов, функционированию бизнеса (в частности, содействовать процессам приватизации, инвестированию и развитию финансовых услуг), сельского хозяйства и пищевой промышленности, энергетики, транспорта, туризма, а также охране окружающей среды, региональному сотрудничеству и реализации денежно-кредитной политики.

СПС заключаются на первоначальный период в десять лет, при этом автоматически продлеваются на ежегодной основе, до тех пор пока не завершатся переговоры по новому соглашению. ⁸ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между странами Средней Азии и Евросоюзом	Год подписания и ратификации
Туркменистан	Подписано в мае 1998 г. Не ратифицировано
Узбекистан⁹	Подписано в апреле 1996 г. Ратифицировано в 1999 г.
Казахстан¹⁰	Подписано в январе 1995 г. Ратифицировано в 1999 г.
Таджикистан¹¹	Подписано в октябре 2004 г. Ратифицировано в 2010 г.
Кыргызстан¹²	Подписано в феврале 1995 г. Ратифицировано в 1999 г.

3.2. Стратегия ЕС в отношении государств Средней Азии (2007 г.)

20 июля 2007 года Совет Европейского союза принял стратегию «Евросоюз и Средняя Азия: стратегия нового партнерства»¹³. В этом документе говорится о намерении Евросоюза инициировать фундаментальные перемены в отношениях со странами Средней Азии и связать при этом общие политические цели с конкретным рабочим планом в регионе. Стратегия ЕС в отношении государств Средней Азии (2007 г.) показывает, что этот регион представляет для Брюсселя интерес во многих областях: это и безопасность, и энергетика, и экономическое развитие, торговля, транспорт, права человека, верховенство закона и образование. Отношения между Европой и Средней Азией в сфере энергетики, безопасности и прав человека укрепились. Однако о конкретных достижениях на сегодняшний день можно сказать не много.

Стратегия определяет широкий спектр целей. В первую очередь это достижение стабильности и процветания в Средней Азии, включая решение проблем безопасности, к которым относятся и вопросы миграции, борьбы с организованной преступностью и международным терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и оружия, торговлей людьми. Развитие и консолидация устойчивого, справедливого и открытого общества, соблюдение международных норм расценивается как «необходимая» для обеспечения плодотворного партнерства между Европейским союзом и государствами Средней Азии. Нужно отметить, что данная стратегия признает зависимость Евросоюза от внешних энергоресурсов и подчеркивает планы Евросоюза по усилению сотрудничества с государствами Средней Азии в целях обеспечения энергетической безопасности Европы, а также укрепления энергетических рынков Средней Азии.

В документе содержится ряд конкретных обязательств, в том числе касающихся укрепления политического диалога, создания «ориентированного на результат» диалога по правам человека, реализации инициатив в сфере образования, верховенства закона, «электронного шелкового пути», экологических и энергетических проектов. Межкультурный диалог также определен в качестве цели для отношений между ЕС и Средней Азией. Документ отмечает важную роль взаимоотношений государств-членов Евросоюза со странами Средней Азии и указывает, что стратегия создает «общие рамки» политики Евросоюза в регионе.

Для достижения этих целей стратегией предполагается использование Инструмента сотрудничества в области развития (ИСР) Европейской комиссии. Нужно отметить, что в 2007-2013 гг. через ИСР государствам Средней Азии было выделено 750 млн. евро — вдвое больше, чем за 2000-2006 гг. Кроме этого, небольшие суммы Евросоюз выделил через глобальные тематические инструменты (ИСР II).

Между тем, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), а с недавних пор и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) активизировали свою деятельность в Средней Азии. Несколько

государств-членов ЕС также имеют свои собственные программы помощи (в частности, Германия), суммы помощи по которым сопоставимы с суммами ИСР. Как уже отмечалось, приоритеты помощи стран ЕС определяются рамочными документами ИСР.

В основе двустороннего сотрудничества между ЕС и другими странами лежит оказание поддержки, и программа такого сотрудничества формируется в соответствии со стратегиями страны-члена ЕС, которые согласуются с планами развития страны и сокращения масштабов нищеты.

Кроме описанных выше программ, Евросоюз дополнительно реализует в Средней Азии несколько инициатив, которые финансируются с помощью Европейского инструмента добрососедства и партнерства (ЕИДП) в рамках Политики добрососедства в Европе (ПДЕ), охватывающей страны «Восточного партнерства» и Средиземноморского региона.

3.3. Региональная стратегия на 2007-2013 гг. и индикативная программа для Средней Азии

Целью этого документа является обеспечение стратегической основы для региональных программ, осуществляемых в рамках ИСР.

В РСД также должен содержаться доклад об экологической ситуации в регионе. Это необходимо для определения экологических проблем, общих для группы соседних стран (в том числе и трансграничных проблем). Например, это может быть управление экосистемами, которое можно эффективнее осуществлять на региональном уровне. Кроме того, в этой стратегии должны рассматриваться и вопросы регионального сотрудничества, такие как региональная интеграция и торговля.

Документ РСД в отношении государств Средней Азии на период 2007-2013 гг. (ориентировочный бюджет 775 млн. евро)¹⁴ направлен на поддержание стабильности и безопасности в странах Средней Азии, оказание помощи в их стремлении к устойчивому экономическому развитию и сокращению уровня бедности, а также содействие более тесному региональному сотрудничеству как внутри среднеазиатского региона, так и между государствами Средней Азии и Евросоюзом. Нужно отметить, что региональная стратегия ЕС по Средней Азии является рамочным документом оказания помощи и для стран-членов Евросоюза.

3.4. Приоритеты регионального сотрудничества на 2007-2010 гг.¹⁵

Наряду с РСД Европейской комиссией также был разработан и представлен детальный индикативный план на 2007-2010 гг., согласно которому на этот период выделяется ок. 314 млн. евро.

В соответствии с этим планом 30% выделяемых средств (94,2 млн. евро) направляется на укрепление регионального сотрудничества в Средней Азии.

- Образование: 25 млн. (8%).
- Энергетика: 22 млн. (7%).
- Транспорт: 15 млн. (5%).
- Защита природы: 16,2 млн. (5%).
- Охрана границ: 16 млн. (5%)

Распределение средств для стран Средней Азии в соответствии с региональным индикативным планом на 2007-2010 гг.:

- Казахстан: 44 млн. евро.
- Кыргызстан: 55 млн. евро.
- Таджикистан: 66 млн. евро.
- Туркменистан: 22 млн. евро.
- Узбекистан: 32,8 млн. евро.

В 2011-2013 гг. среднеазиатским государствам планируется выделить 321 млн. евро, при этом 105 млн. евро (33% от общей суммы) выделяется на решение вопросов регионального сотрудничества, в частности, на такие цели:

а) Достижение устойчивого развития в регионе: 50 млн. евро.

Из них:

- энергетика — 25 млн. евро;
- окружающая среда — 20 млн. евро;
- развитие делового сотрудничества — 5 млн. евро.

б) Образование, наука и контакты между людьми: 45 млн. евро.

в) Установление верховенства закона, охрана границ, работа таможенных структур и борьба с организованной преступностью: 10 млн. евро.

Из запланированных на 2011-2013 гг. сумм 67% предназначены для реализации национальных программ. В их отношении НИП выделяет следующие приоритеты:

1. Сокращение бедности и повышение уровня жизни:

- а) сельское хозяйство и развитие села, региональное и местное развитие;
- б) поддержка реформ в социальном секторе:
 - социальная защита;
 - здравоохранение;
 - образование.

2. Рациональное управление и реформирование экономики:

- а) надлежащее управление и верховенство закона:
 - содействие реформированию судебной системы и установлению верховенства закона;
 - усиление государственного управления и управления госфинансами.
- б) углубление реформ в торгово-экономической сфере, а также развитие малого и среднего бизнеса.

На основе этих приоритетов для каждой страны определены первоочередные задачи, а именно:

Первоочередные задачи				
Казахстан	Развитие административного потенциала: 8 млн. евро	Верховенство закона и судебная власть: 10 млн. евро	Региональное развитие и местная власть: 12 млн. евро	
Кыргызстан	Реформа образования: 19 млн. евро	Система социальной защиты: 18 млн. евро	Реформа судебной власти и борьба с коррупцией: 14 млн. евро	
Таджикистан	Система социальной защиты: 20 млн. евро	Здравоохранение: 20 млн. евро	Развитие частного сектора экономики: 16 млн. евро	Реформа управления государственными финансами: 6 млн. евро
Туркменистан	Развитие села и социально-экономические реформы: 9 млн. евро	Долгосрочное устойчивое развитие энергетической отрасли: 14 млн. евро	Помощь в развитии человеческого капитала: 8 млн. евро	
Узбекистан	Повышение уровня жизни через развитие на местах: 17 млн. евро	Содействие достижению верховенства закона: 15 млн. евро	Помощь в развитии торговли, бизнеса, а также малых и средних предприятий: 10 млн. евро	

Новый индикативный план предполагает интенсификацию работы Евросоюза в Средней Азии посредством диалога в политической и технической сферах, а также путем лучшего согласования действий доноров. Помимо этого, ЕС будет осуществлять свою деятельность в среднеазиатском регионе на основе региональной стратегии в отношении стран «Восточного партнерства» и через глобальные программы.

Детальные механизмы реализации вышеописанных приоритетов будут в каждом отдельном случае созданы в процессе подготовки годовых планов действий. На данный момент секторальную бюджетную поддержку получали только Кыргызстан и Таджикистан.

В проектах (Action Fiches) и годовых планах действий будут содержаться критерии оценки и предпосылки применения той или иной формы помощи. Для получения бюджетной поддержки Евросоюз будет требовать от стран Средней Азии соответствия руководящим принципам Евросоюза в этом отношении, а также наличия развитой базовой стратегии или проведения реформ, наличия показателей для осуществления мониторинга. При отсутствии этого программы будут соответствующим образом изменены. Также могут применяться и новые формы помощи, используемые в рамках ЕИДП, такие как поддержка институционального развития и информационного обмена. (В целях уменьшения рисков и стимулирования исполнения странами-получательницами помощи принятых на себя обязательств Евросоюз будет следовать Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи и руководящим принципам ОЭСР в отношении оказания помощи.)

При принятии решения о предоставлении любых форм помощи в первую очередь будут приниматься во внимание вопросы прав человека (в т. ч. детей), гендерные и природоохранные проблемы, проблемы изменения климата, а также аспекты, касающиеся развития гражданского общества и участия общественности в принятии решений.

Новым НИП также предполагается содействие реализации соответствующих политик Евросоюза в сфере энергетики и охраны окружающей среды при помощи мобилизации финансовых ресурсов. Для этого Евросоюзу и входящим в него странам предлагается основать новый грантовый инструмент — Программу инвестиций для государств Средней Азии (Central Asia Investment Facility, CAIF). Цель программы состоит в привлечении инвестиций в энергетический и природоохранный сектор региона со стороны различных финансовых институтов Европы (в первую очередь, Европейского инвестиционного банка).¹⁶

4. Реализация в течении 2007-2010 гг.

Стоит отметить, что за 2007-2010 гг. прогресс Евросоюза в среднеазиатском регионе был достаточно скромным, и это неудивительно, принимая во внимание тот факт, что реально Средняя Азия стала представлять для Евросоюза интерес лишь в течение нескольких последних лет, а также учитывая большое количество приоритетов и текущее положение с финансовыми ресурсами.

Притом, что цели РИП будут действительны до конца 2013 года, уже в период их пересмотра в 2009-2010 гг. стала ясна необходимость диверсификации стратегии и разработки пяти индикативных программ, поскольку страны значительно отличаются друг от друга во многих аспектах (культура, население, ресурсы) и в разной степени заинтересованы в сотрудничестве с ЕС, кроме того, они сталкиваются с необходимостью решения разных проблем (начиная с проблемы бедности в Таджикистане и заканчивая проблемами, связанными с поддержкой демократии и перераспределением доходов в Казахстане)¹⁷. К тому же, все эти моменты не способствуют быстрому прогрессу.

Например, вопреки изложенному в руководящих принципах в отношении стран Средней Азии, до сих пор не разработаны ни страновые стратегии, ни детальные НИП. Все планирование базируется на региональной стратегии и региональных индикативных планах. Новый индикативный план на 2011-2013 гг. более детален и в нем четче разделены региональные и национальные программы, а также содержится описание (объемом в 1 стр.) ГИП для каждой страны. В 2010 году ЕС и страны Средней Азии начали двусторонние переговоры и подготовку документов по странам в соответствии с приоритетами финансирования со стороны ЕС. Но эти документы не подлежат разглашению, поскольку страны стремятся не допускать сравнения между ними¹⁸.

Кроме того, заинтересованность стран в сотрудничестве (как двустороннем, так и на региональном уровне) тоже не однозначна. Например, Казахстан и Кыргызстан участвуют в различных инициативах ЕС и больше заинтересованы в сотрудничестве с Евросоюзом.

В Кыргызстане и Таджикистане помощь Евросоюза до настоящего времени использовалась для реализации проектов, а также шла на поддержку бюджета. И хотя такая поддержка помогает развитию стран-получательниц помощи и создает институциональные отношения между их властями и ЕС, управление при этом все же затруднено и процессы зачастую не прозрачны. ЕС не может контролировать эффективность использования этих средств и не может обезопасить их от пропажи по причине высокой степени коррумпированности страны.

К тому же, решение некоторых вопросов (например, управление водными ресурсами) на региональной основе до сих пор проблематично и требует глубокого знания ситуации. Для Евросоюза управление водными ресурсами, является одним из приоритетных направлений, поскольку также представляет собой вопрос безопасности и предотвращения потенциальных конфликтов между государствами Средней Азии. И хотя Евросоюз осуществляет различные инициативы по управлению водными ресурсами, результаты остаются довольно скромными.

4.1. Роль Евросоюза в повышении эффективности помощи государствам Средней Азии

Евросоюзу следует поощрять проведение государствами, получающими от него помощь, устойчивых реформ, направленных на соблюдение прав человека и повышение благосостояния населения, а также проявление ними большей ответственности, — причем не только касательно процессов по линии Еврокомиссии, но и по отношению к своим гражданам.

В первую очередь, Евросоюз должен обеспечить более высокую прозрачность помощи во время осуществления проектов и программ.

Этого можно достичь путем введения еще более строгих правил отчетности государств-реципиентов через создание совместной контрольной группы (состоящей из представителей ЕС и третьих стран) и, по возможности, публикации правительственных отчетов. **В состав контрольных групп должны входить представители общественности объединений.**

В дополнение к мерам бюджетной поддержки ЕС может открыто поддержать включение представителей общественности в процесс контроля и наблюдения за функционированием того сектора экономики, в который направляется предоставляемая помощь.

Евросоюз должен придерживаться политики большей открытости в том, что касается использования средств и мер контроля включая помощь стран членов Евросоюза. Необходимы регулярные отчеты по этим вопросам перед Европейским парламентом и выработка совершенно определенной единой политики применения санкций, включая отказ в предоставлении помощи, если страны перманентно нарушают права человека и международное законодательство.

И наконец, ЕС должен четко обозначить, что поддержка бюджета является привилегированным инструментом, доступным тем государствам, которые хотят проводить реформы, и с которыми определены и согласованы секторы экономики, нуждающиеся в помощи в рамках программы снижения уровня бедности ИСР. Если одно из этих условий не выполняется (как, например, в ситуации с Туркменистаном или Узбекистаном), Европейский союз не должен и далее осуществлять поддержку бюджета.

К тому же, Программы Евросоюза должны соответствовать потребности местного населения. Например для решения проблемы управления водными ресурсами в регионе Средней Азии Евросоюз должен разработать планы по внедрению в Кыргызстане и Таджикистане альтернативных источников энергии (ветровой, солнечной), а также способствовать рациональному использованию водных ресурсов в сельском хозяйстве среднеазиатских стран.

К сожалению, до сих пор донорская помощь — в первую очередь международных финансовых институтов — направляется на осуществление экспорта энергии из Кыргызстана и Таджикистана, а не идет на устойчивое развитие региона.

4.2. Роль гражданского общества в формировании приоритетов ИСР на новый финансовый период (2013-2020 гг.)

Продолжается обсуждение новых финансовых перспектив ЕС. Представление Еврокомиссией новых планов финансирования на период 2014-2020 гг. намечено на середину 2011 года.¹⁹

В рассчитанных на несколько лет планах финансирования ЕС установлены годовые ограничения в отношении обязательств по основным направлениям (статьям) расходов, а также определены общие максимальные размеры выплат.

В послании Европейской комиссии в адрес Европарламента и Совета Европы «*The latest reform agenda for a Global Europe (Reforming the Budget, Changing Europe)*»²⁰ представлено видение Еврокомиссией порядка реформирования бюджета ЕС²¹. В части о процессах глобализации в Европе говорится: «*Крепкая политика добрососедства, нацеленная на создание Союза средиземноморских государств и стран «Восточного партнерства» (и потенциально ведущая к расширению Европейского экономического пространства), потребует значительно более существенного участия бюджета ЕС.*»

Согласно этому посланию, новое общее мнение касательно расходов ЕС должно быть выработано вокруг трех основных приоритетных направлений:

- устойчивое развитие и рабочие места — с нацеленностью на перемены в направлении интеллектуальной экономики с низкими показателями использования углеводородов, что достигается через исследования, приобретение опыта и конкурентоспособность благодаря инновациям;
- климат и энергетика — при интенсификации технологических изменений, необходимых для повышения энергоэффективности и роста энергоснабжения;
- процессы глобализации в Европе — усиление надежности, обеспеченности и взаимовыручки с нацеленностью на борьбу с бедностью, управление миграционными процессами и расширение сотрудничества с европейскими соседями²².

В 2014-2020 гг. общий бюджет ЕС составит 1480 млрд. евро. На реализацию глобальных программ выделено 70 млрд. (на период 2006-2013 гг. выделялось 54 млрд.). Для реализации инструментов сотрудничества в целях развития выделят 20 600 млрд (в 2006-2013 — 10 млрд.).

В декабре 2011 г. Еврокомиссия представит на утверждение Европейскому парламенту новую резолюцию по ИСР Совет Европы и Европарламент должны совместно утвердить ее до конца 2012 года.

Также началась подготовка позиции ЕС для представления ее в ходе 4-й встречи на высшем уровне, которая состоится 29 ноября – 1 декабря 2011 года в г. Пусан (Южная Корея) и будет посвящена вопросам повышения эффективности внешней помощи. На основании выработанной позиции в октябре 2011 г. Европейской комиссией будет обнародована новая политика в отношении развития, в основу которой будет положено понятие «открытого и устойчивого» роста. Страны Евросоюза также обсудят стратегии развития Тихоокеанского региона и Центральной Азии. Поэтому очень важно, чтобы общественность среднеазиатских стран выдвинула свои требования в отношении приоритетов политики развития и инструмента финансирования государств Средней Азии. Кроме того, необходимо внимательно изучить рабочие документы ИСР с тем, чтобы определить насколько механизмы помощи адекватны ситуации в странах этого региона и представить свои рекомендации.

На примере ситуации в Кыргызстане

После произошедших в Кыргызстане событий Евросоюз выразил свою озабоченность случившимся, признал временное правительство и поддержал конституционный референдум. Во время июльских этнических конфликтов стало ясно, что Евросоюз и его члены не могут активно влиять на ситуацию в стране.

В ходе состоявшейся в июле встречи доноров на высшем уровне Евросоюз пообещал выделить Кыргызстану 118 млн. евро. Из них 55 млн. евро были составной частью реализуемой на тот момент программы помощи, а 51 млн. был предоставлен уже в рамках новой индикативной программы помощи Евросоюза странам Средней Азии на 2011-2013 гг. Единственный реальный дополнительный взнос Евросоюза составлял 5 млн. евро на оказание гуманитарной помощи.

Полезные интернет-ресурсы

Неправительственные организации:

<http://www.asia-programming.eu>: информация по проектам и программам Евросоюза, делегации Евросоюза в странах Средней Азии, информация об оказании финансовой помощи (с сайта ЕС).

Казахстан

http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/kazakhstan/kazakhstan_en.htm

- AAP 2010 / Action fiches: годовой план действий и проекты (2010 г.)

Кыргызстан

http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/kyrgyzstan/kyrgyzstan_en.htm

- AAP 2010 / Action fiches: годовой план действий и проекты (2010 г.)
- AAP 2008 / Action fiches: годовой план действий и проекты (2008 г.)
- AAP 2009 / Action fiches: годовой план действий и проекты (2009 г.)

Таджикистан

http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/tajikistan/tajikistan_en.htm

- AAP 2009 - Revision AF2 Health / Action fiches: годовой план действий, новая редакция, форма 2/Health (2009 г.)
- AAP 2010 / Action fiches: годовой план действий и проекты (2010 г.)
- AAP 2008 / Action fiches: годовой план действий и проекты (2008 г.)
- AAP 2009 / Action fiches: годовой план действий и проекты (2009 г.)

Туркменистан

http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/turkmenistan/turkmenistan_en.htm

- AAP 2010 / Action fiches: годовой план действий и проекты (2010 г.)
- AAP 2008 / Action fiches: годовой план действий и проекты (2008 г.)

Узбекистан

http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/uzbekistan/uzbekistan_en.htm

- AAP 2010 / Action fiches: годовой план действий и проекты (2010 г.)
- AAP 2008 / Action fiches: годовой план действий и проекты (2008 г.)

ССЫЛКИ

1. Совместное заявление Совета Европы и представителей правительств государств-членов ЕС, которые присутствовали на заседании Совета, Европейского парламента и Еврокомиссии, посвященном Политике развития Европейского союза: «The European Consensus», Council of the European Union, Brussels, 22 ноября 2005 г., 14820/05 DEVGEN 229 RELEX 678 ACP 155.
2. **Страны Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона**, сокр. **страны АКТ** (англ. *African, Caribbean and Pacific Group of States, ACP countries*) — международная организация, объединяющая на сегодняшний день 79 стран (48 в Африке, 16 в Карибском бассейне и 15 в Тихоокеанском регионе), большинство из которых являлись ранее французскими и британскими колониями. 23 июня 2000 г. на 25-й встрече АКТ-ЕС на уровне министров в столице Бенина г. Котону был подписан новый договор о партнёрстве между ЕС и странами АКТ, определявший принципы сотрудничества сторон на ближайшие 20 лет. Договор получил название «Договор Котону». Под документом поставили свои подписи не только представители 15 государств ЕС и 71 страны АКТ, но и 6 островных государств Тихоокеанского региона — Островов Кука, Республики Науру, Республики Палау, Республики Маршалловы острова, Ниуэ, а также Федеративных штатов Микронезии, приглашенных принять участие в договоре в качестве новых участников. Из 78 стран группы АКТ Договор Котону не подписала только Куба.
3. При подготовке и имплементации документов по стратегии применяются принципы эффективности предоставления помощи: национальная приверженность, партнерство, координация, гармонизация, согласование со страной-бенефициарием или региональной системой, а также ориентированность на результат (согласно п. 3(5)-(8))
4. В целом документы по стратегии основываются на диалоге со страной или регионом, выступающими в данном случае партнерами. В диалоге участвует общественность, региональные и местные власти. Это необходимо для обеспечения достаточной приверженности процессу со стороны страны или региона и в целях содействия реализации национальных стратегий развития, особенно направленных на снижение уровня бедности.
5. Руководство по программированию, дизайну и менеджменту общей бюджетной поддержки, Директорат по внешним связям 2007, http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf
6. http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/nsa-la_strategy_2011-2013_-_en.pdf
7. http://ec.europa.eu/europeaid/what/humanrights/documents/eidhr_strategy_paper_2011_2013_com_decision_21_april_2011_text_published_on_internet_en.pdf
8. В этом случае может иметь место и изменение статуса самого соглашения. Например, соглашение о партнерстве и сотрудничестве может быть заменено соглашением об ассоциации.
9. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0831\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0831(01):EN:NOT)
10. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0728\(02\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0728(02):EN:NOT)
11. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0521en01.pdf
12. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0728\(03\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0728(03):EN:NOT)
13. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/EU_CtrlAsia_EN-RU.pdf
14. http://www.eeas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf
15. Приоритеты регионального сотрудничества со Средней Азией в основном соответствуют приоритетам и целям региональной стратегии в отношении Восточного Партнерства на 2007-2013 гг. в рамках Европейского Инструмента Добрососедства и партнерства (ЕИДП) и связанной с ним индикативной программой на 2007-2010 гг. Это дает государствам Средней Азии возможность участвовать в программах регионального сотрудничества ЕИДП осуществляемых в соответствии с принципами политики добрососедства в Европе.

16. Программа будет создаваться на основе программы инвестиций для стран ПДЕ, см. http://bankwatch.org/ENP-guide/index.php?title=Main_Page
17. EU Assistance to Central Asia: Back to the Drawing Board, <http://aei.pitt.edu/13422/1/WP8-EN.pdf>
18. EU Assistance to Central Asia: Back to the Drawing Board, <http://aei.pitt.edu/13422/1/WP8-EN.pdf>
19. http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm
20. <http://www.euractiv.com/pdf/Draft%20document%20reforming%20the%20udget%20oct%202009.pdf>
21. Следует также отметить, что наряду с подготовкой новых финансовых перспектив на 2014-2020 гг. по запросу Европарламента Европейская комиссия проводит тщательный анализ процесса бюджетирования (начиная с 2006 г.). Это делается для того, чтобы предложить ЕС новую структуру и новые направления финансирования, а также оценить, какие действия окажутся самыми эффективными и принесут наиболее ощутимый результат. На основании этого анализа и последующих обсуждений, состоявшихся в 2007-2009 гг., в 2010-2011 гг. должны быть представлены новые финансовые предложения.
22. www.icps.com.ua/files/articles/55/95/MAFF_Eng.pdf



CEE Bankwatch Network
Na Rozcesti 1434/6
Praha 9, 190 00
Czech Republic
E-mail: main@bankwatch.org

www.bankwatch.org