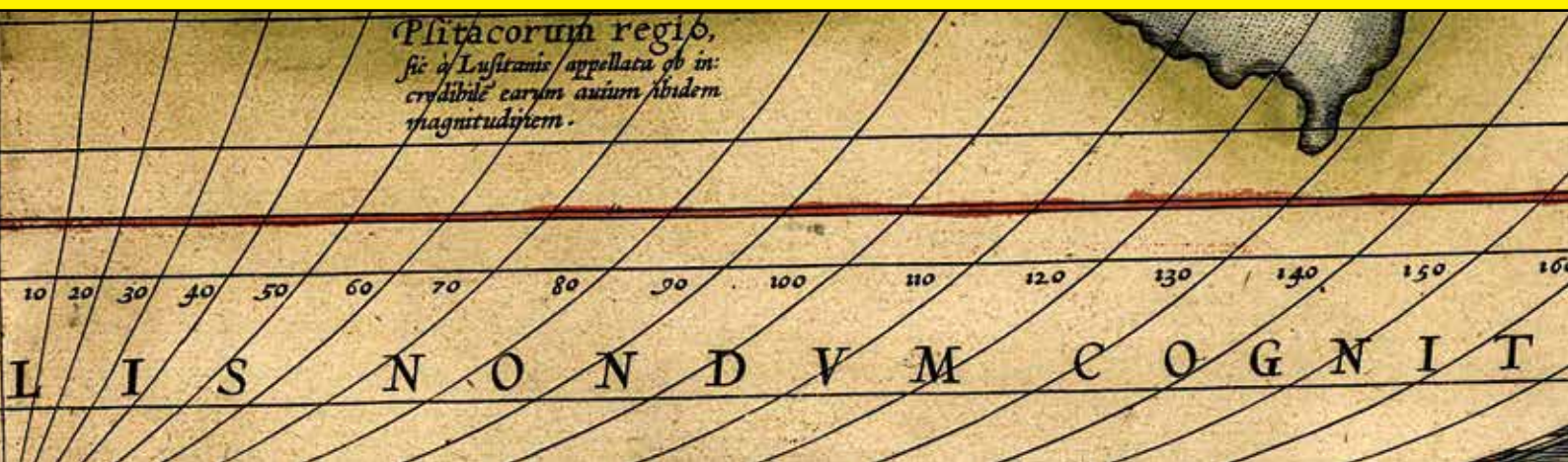




# РУКОВОДСТВО ПО ЕВРОПЕЙСКОМУ ИНСТРУМЕНТУ СОСЕДСТВА И МЕЖДУНАРОДНЫМ ФИНАНСОВЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ



# СОДЕРЖАНИЕ

Глава I – Европейская политика соседства и её основные аспекты .....	4
Инструмент для реализации ЕПС – План действий .....	5
Новая ЕПС – «Новый ответ на изменение в странах-соседах» .....	7
ЕПС и Лиссабонский договор .....	8
Глава II – От ЕИСП к ЕИС .....	10
Европейский инструмент соседства и партнерства .....	10
Выделение ресурсов .....	11
Процесс программирования ЕИСП .....	13
Проблемы и вызовы, связанные с ЕИСП .....	14
Предлагаемый Европейский инструмент соседства на 2014-2020 гг. ....	16
Предлагаемый бюджет для ЕИС .....	18
Основной инструмент осуществления ЕИСП и ЕИС – бюджетная поддержка .....	19
Предложенные изменения в ЕИС .....	24
Глава III – Роль международных финансовых организаций .....	26
Основы ЕИБ .....	30
Основы ЕБРР .....	34
Механизмы смешивания (Blending mechanisms) .....	40
Платформа ЕС для смешанного финансирования .....	41
Инвестиционный инструмент соседства (NIF) .....	42
Квалификационные критерии проектов и участие общественности .....	43
Глава IV – Участие гражданского общества .....	48
Роль отводимая общественным организациям в процессах ЕПС .....	48
Возможности участия общественных организаций в ЕПС .....	50
Вовлечение в ЕИСП/ЕИС .....	53
Как повысить способность НПО эффективно работать в ЕПС/ЕИС .....	54
Глоссарий .....	56



Manana Kochladze  
CEE Bankwatch Network  
Na Rozcesti 6  
Prague Czech Republic  
19000  
[www.bankwatch.org](http://www.bankwatch.org)



Bihter Moschini  
Arab NGO Network for Development  
P.O.Box: 5792/14,  
Mazraa: 1105 – 2070  
Beirut, Lebanon  
Tel: +961 1 319366  
Fax: +961 1 815636  
<http://www.annd.org/english/contactus.php>



Это исследование было подготовлено при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание этой публикации является ответственностью CEE Bankwatch Network и не может рассматриваться как позиция Европейского Союза.

Распространяется бесплатно

# ДЛЯ ЧЕГО ЭТО РУКОВОДСТВО?

В контексте обновленного подхода к Европейской политике соседства (ЕПС), очерченного в совместном коммюнике от 25 мая 2011 года, к 2014 году новый финансовый инструмент, а именно Европейский инструмент соседства (ЕИС), станет ключевым финансовым инструментом для 16 стран-партнеров к востоку и югу от границ ЕС (Алжир, Армения, Азербайджан, Беларусь, Египет, Грузия, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Молдова, Марокко, Оккупированная Палестинская территория, Сирия, Тунис и Украина). В этом же коммюнике говорится о новом походе к расширенному внешнему мандату ЕИБ для восточных и южных соседей, а также расширению мандата ЕБРР на отдельные страны Средиземноморского региона.

Это руководство призвано предоставить детали о Европейской политике соседства, о новом финансовом инструменте, и о их связи с международными финансовыми организациями (МФО), а именно:

- повысить информированность относительно ЕПС и ЕИС;
- предоставить средство, которое поможет общественным организациям понять, как принять участие в планировании программных приоритетов на государственном и региональном уровнях, знать, что финансируется инструментами ЕС и к каким результатам ведёт;
- обеспечить более широкое привлечение гражданского общества к процессу принятия решений и выработки политики в ЕС, ЕИБ и ЕБРР;
- показать, как критически оценивать роль ЕИБ и ЕБРР с точки зрения прав человека;
- предоставить практический совет относительно того, как отстаивать общественные интересы в работе ЕПС, ЕИС и МФО (ЕБРР и ЕИБ).

# ДЛЯ КОГО ЭТО РУКОВОДСТВО?

Это руководство будет полезным для общественных организаций, защитников прав человека и местных активистов, которые отслеживают влияние Европейской политики добрососедства и её финансовых инструментов, как в социальном, так и экономическом контекстах. В разных

странах разные типы организаций интересуются этой темой, но в первую очередь руководство должно быть интересно тем, кто занимается мониторингом и продвижением вопросов развития и прав человека.

# КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ГЛАВ

## ГЛАВА I – ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА И ЕЁ ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ

В главе описывается история Европейской политики добрососедства, её появление, задачи и цели, охватываемые страны, справочные документы и характер развития после народных восстаний в Южном Средиземноморье. Также описывается партнерство со странами Восточной Европы и Южного Кавказа, а именно

Восточное партнерство. Также освещаются сходства и различия между соответствующими программами партнерства. Основные ссылки будут с веб-сайта ЕС и официальных документов. В этом разделе также будут представлены важные вопросы, поднимаемые организациями гражданского общества.

## ГЛАВА II – ОТ ЕИСП К ЕИС: КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ, РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММ И КРИТИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА

В этом разделе говорится о финансовом инструменте ЕИСП и новом ЕИС, а также будет проведен обзор регламентов, целей, финансирования, основных различий, усвоенных уроков, программных характеристик ЕИСП и ЕИС, роли гражданского общества и связанных рекомендаций. Кроме ЕИСП и ЕИС, в главе уделяется внимание Инвестиционному инструменту соседства (ИИС) – финансовому механизму, нацеленному на мобилизацию дополнительных средств для покрытия инвестиционных нужд региона соседства ЕС. Также будет предложена критическая оценка роли ИИС, наличия информации по финансируемым проектам, доступ к этой информации и т. д.

Кроме того, в этом разделе будет дано объяснение и конкретизирована ключевая концепция смешивания средств ЕС и бюджетной поддержки – в качестве механизма, используемого ЕИС. Что касается смешивания средств, основное внимание будет уделено проблемам смешанной помощи в целях развития с частными инвестициями, влиянию на частный и государственный сектор, вопросам прозрачности/подотчетности, а также рискам роста государственного долга. Далее будет подробно рассмотрены ключевые аспекты бюджетной поддержки, ее важность, вопрос прозрачности, коррупции и основные рекомендации для участия общественных организаций (в мониторинге).

## ГЛАВА III – РОЛЬ МФО

В связи с предыдущей главой и главным образом на основании черновика регламента ЕИС, в данном разделе внимание сосредоточено на роли международных финансовых организаций. Будут кратко представлены ЕБРР и ЕИБ, и подробно рассказано о внешнем мандате ЕИБ

на 2007-2013, 2013-2020 гг. и расширении миссии ЕБРР. Кроме того, в этой главе объясняется участие ЕИБ и ЕБРР в развитии стран, вызовам, а также важным вопросам, требующим рассмотрения (включая прозрачность, мониторинг, влияние проекта).

## ГЛАВА IV — МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ЕИСП/ЕИС И РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В главе уделяется внимание ключевому аспекту мониторинга и оценки ЕИСП и ЕИС, а также представлен процесс мониторинга (среднесрочные стратегические документы, НИП). Глава проливает свет на подход ЕС к гражданскому обществу, как важной составляющей партнерства с момента основания ЕПС и до обновленного подхода, а также сложности участия общественных

организаций, которые надо преодолеть. В главе также представлены практические предложения по мониторингу и отстаиванию прав (с кем и по поводу чего контактировать, какие документы, когда и какие вопросы рассматривать и т.д.), а также два конкретных примера (один из Северной Африки и другой из Восточного партнерства) позиции общественных организаций.

# ГЛАВА I – ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА И ЕЁ ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ

## ЧТО ЧИТАТЕЛЬ МОЖЕТ ПОЧЕРПНУТЬ ИЗ ЭТОЙ ГЛАВЫ?

- **ОСНОВЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ СОСЕДСТВА И ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА**
- **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ЕПС, А ТАКЖЕ КРАТКИЙ АНАЛИЗ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ**
- **ИЗМЕНЯЮЩИЙСЯ ХАРАКТЕР В ЕПС В ПЕРИОД ПОСЛЕ НАРОДНЫХ ВОССТАНИЙ В АРАБСКОМ РЕГИОНЕ**

## КАК ИСПОЛЬЗОВАТЬ ЭТУ ГЛАВУ?

- **УЗНАТЬ БОЛЬШЕ О ЕПС И ВОСТОЧНОМ ПАРТНЕРСТВЕ**
- **ПОВЫСИТЬ ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ О ЦЕЛЯХ ПОЛИТИКИ**
- **РАЗВИТИЕ КРИТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА ОБ ИЗМЕНЯЮЩИХСЯ АСПЕКТАХ ПОЛИТИКИ**

До 2004 г., перед расширением ЕС до 25 государств-членов, признавая политическую и экономическую взаимосвязь с сопредельными странами, Европейская Комиссия приняла Коммюнике под названием «Расширенная Европа»<sup>1</sup>. Это – первый документ, где в общих чертах описывалась Европейская политика соседства.

В данном коммюнике партнеры-соседи описывались как существенный фактор увеличения производства, экономического роста и внешней торговли ЕС, создания расширенной зоны политической стабильности и действия верховенства закона, а также содействия взаимному обмену человеческим капиталом, идеями, знаниями и культурой.

Кроме того, было четко заявлено, что помимо географической близости, ЕС должен сосредоточиться на возможностях для процветания и проблемах бедности своих соседей. Это потре-

бовало действий, направленных на устранение коренных причин политической нестабильности, экономической уязвимости, институциональных недостатков, конфликтов, бедности и социальной изоляции.

Европейская политика соседства (ЕПС) официально стартовала в 2004 г. между 25 государствами-членами ЕС и ближайшими соседями ЕС, включая Алжир, Армению, Азербайджан, Беларусь, Египет, Грузию, Израиль, Иорданию, Ливан, Ливию, Молдову, Марокко, Оккупированную Палестинскую территорию, Сирию, Тунис и Украину. Фактически, у ЕС были хорошие отношения с этими странами уже довольно давно, поскольку со странами Восточной Европы были Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, а Европейско-средиземноморское партнерство Барселонского процесса и Соглашения об ассоциации охватывают страны Средиземноморья.

# ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЕПС – ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

Совместный план действий, подготовленный Европейской комиссией и соответствующими странами-партнерами, представляет собой жизненно важный элемент ЕПС. Планы действий охватывают целый ряд ключевых сфер для конкретных мероприятий:

- политический диалог, социально-экономическое развитие и реформы;
- вопросы, связанные с торговлей, рыночной и регуляторной реформой,
- вопросы правосудия, свободы и безопасности;
- различные отраслевые вопросы, включая энергетику, транспорт, информационное общество, окружающую среду, исследования и инновации;
- личные контакты между людьми, включая культуру и гражданское общество.

Несмотря на то, что каждый План действий специфичен для каждой страны, все они включают эти главы и применимы в течении трех-пяти лет.

Планы действий – это политические документы общего характера и их невыполнение не тянет за собой никаких правовых санкций. ЕПС разработана таким образом, чтобы быть динамичной, т.е. её пересматривают в свете отчетов о ходе выполнения приоритетных мероприятий, и предпринимают шаги на пути к большей интеграции с внутренним рынком и другими ключевыми политиками ЕС.

Реализация стимулируется и отслеживается с помощью различных средств, включая соответствующие подкомитеты существующих соглашений – совместные органы ЕС и страны-партнера – которые отслеживают внедрение согласованных реформ по каждому сектору. Правительства стран также готовят отчеты о реализации Плана действий ЕПС в различных формах, в то время как ЕК ежегодно представляет отчеты о успехах в реализации Плана действий в каждой стране.

## ПОЛЕЗНЫЕ СОВЕТЫ ДЛЯ НПО

Каждый год ЕС проводит консультации с гражданским обществом в рамках процесса отчетности о ходе выполнения ЕПС. Участвуя в этом процессе, общественные организации отслеживают выполнение Плана действий в реальной жизни и предлагают свои рекомендации и приоритеты. Кроме того, НПО стоит участвовать в процессе, дабы гарантировать, что установленные приоритеты действительно отвечают нуждам национального развития и приоритетам их стран. (Читайте больше в главе IV)

На основе этих оценок ЕС пересматривает содержание Плана действий и принимает решение относительно его коррекции либо значительных изменений. Решения относительно дальнейших шагов по развитию двухсторонних отношений (включая подписание новых соглашений) также могут приниматься на основании этих оценок. Такие решения могут быть объединены в форме Соглашений об ассоциации. Например, в ноябре 2009 г. Совет сотрудничества принял Повестку дня ассоциации Украина-ЕС. Эта Повестка дня заменяет прежний План действий и направлена на подготовку и содействие вступления в силу нового Соглашения. На 2010 года список приоритетов был совместно согласован Украиной и ЕС.

Тем не менее, следует отметить, что Планы действий не имеют четких временных рамок и контрольных точек для оценки достижений страны или общего прогресса и неудач ЕПС, поскольку политика охватывает большую территорию с различными странами и широким спектром политических вопросов, включая экономическое сотрудничество, политический диалог, демократию и энергетику.<sup>2</sup>

## Развитие Политики соседства ЕС

Отчеты по совместным коммюнике ЕК, в которых давалась оценка ЕПС<sup>3</sup>, высветили целый ряд проблемных аспектов политики. ЕС считает свой подход к экономической интеграции движущей силой партнерства, предполагая, что «более глубокая экономическая интеграция с партнерами ЕПС станет залогом успеха и доверия к политике<sup>4</sup>».

### **ВРЕЗКА 1: ИНИЦИАТИВА ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА (ВП)**

ВП стартовало в 2009 году между 27 государствами-членами ЕС и Арменией, Азербайджаном, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной, улучшая восточный вектор ЕПС и дополняя отношения ЕС с каждым из восточных соседей многосторонним сотрудничеством. ВП нацелено на ускорение политической ассоциации и дальнейшую экономическую интеграцию между ЕС и шестью странами-партнерами посредством двухсторонних и многосторонних курсов.

Двусторонний курс ВП основывается на структурах ЕПС и доведен до логического конца заключением двусторонних соглашений, таких как Соглашение об ассоциации и Соглашение о глубокой и всесторонней зоне свободной торговли (DCFTA). В тоже время, многосторонний курс следует новой системе координат касательно обмена и сотрудничества посредством тематических платформ для стимулирования обмена передовой практикой по вопросам представляющим обоюдный интерес: добросовестное управление, экономическая интеграция и рост, энергетическая безопасность и транспорт, контакты между людьми и посредством флагманских инициатив, которые представляют собой проекты регионального сотрудничества в сферах энергетики, окружающей среды, борьбы со стихийными бедствиями, управления границей, поддержки малого бизнеса.

Поэтому тот факт, что оцениваемые страны-партнеры «продвинулись в проведении экономических и политических реформ и сделали Планы действий краеугольным камнем своих внутренних стратегий реформ»<sup>5</sup>, получил позитивное восприятие. Кроме того, ЕПС предполагает, что Соглашения о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли (СГВЗСВ) – охватывающие всю торговлю товарами и услугами – и мероприятия по сокращению нетарифных барьеров посредством регуляторной конвергенции – жизненно важны для расширения экономической интеграции с партнерами ЕПС. Тем не менее, в собственной оценке ЕК реализации ЕПС подчеркивается, что «бедность и безработица, смешанные экономические показатели, коррупция и слабое управление остаются главными вызовами<sup>6</sup>» почти для всех стран-партнеров.

Более того, в отчетах также подчеркивается тот факт, что если ЕПС не может поспособствовать решению конфликтов в регионе, тогда она потерпит неудачу в одной из своих ключевых целей.

Поэтому эти две проблемные сферы решения вопросов искоренения нищеты и обеспечения повышения занятости, а также непрекращающийся конфликт (в частности арабо-израильский конфликт и конфликты в регионе восточного соседства) свидетельствуют, что ЕПС не достаточно далекоглядная, чтобы решать реальные проблемы своих стран-партнеров.

Другой важный недостаток ЕПС, признанный Комиссией – это роль гражданского общества.

В Коммюнике признается, что «участие гражданского общества в ЕПС должно выходить за рамки программ обмена и сотрудничества. [ЕС] должен стимулировать правительства-партнеры к соответствующему участию представителей гражданского общества в роли заинтересованных сторон в процессе реформ, будь то в ходе подготовки законодательства, мониторинге его выполнения или при разработке государственных или региональных инициатив, связанных с ЕПС»<sup>7</sup>. Учитывая слабость гражданского общества в некоторых странах-партнерах, и его ограниченное влияние на политику, этот проблемный вопрос, поднятый ЕС, по-прежнему остается не решенным с помощью партнерства.



Все вышесказанное требует, чтобы ЕС сделал соответствующие шаги для улучшения политики соседства. Некоторые меры были предприняты, такие как внедрение Инициативы восточного партнерства (2009) с тем, чтобы увеличить

дифференциацию между странами-партнерами Средиземноморского и Восточного региона. Тем не менее, основные изменения ЕПС претерпела лишь в 2011 году, после народных восстаний в Южном Средиземноморье.

## НОВАЯ ЕПС — «НОВЫЙ ОТВЕТ НА ИЗМЕНЕНИЕ В СТРАНАХ-СОСЕДЯХ»

Реальная необходимость пересмотра ЕПС появилась после изменения политического, социального и экономического контекста в странах-партнерах Южного Средиземноморья, вызванного восстаниями 2011 г. Новое партнерство было закреплено на бумаге в Совместном Коммюнике<sup>8</sup> под названием «Новый ответ на изменения в странах-соседях» и нацелена на принятие нового подхода на основе достижений ЕПС с 2004 г. и ответ на стремления людей к большей демократии и процветанию.

Новая политика, предложенная ЕС в 2011 году, включает следующие элементы:

- **Подход «больше за большее»:** является центром пересмотренной политики и основан на принципе позитивной обусловленности. Это значит, что если страны-партнеры проведут больше реформ, тогда они получают больше выгод (больше средств и большую интеграцию).
- **Дифференциация** в подходе касательно специфики партнеров и собственного пути реформирования.
- **Обоюдная подотчетность** между ЕС его партнерами, которая будет обеспечена растущими контактами и использованием Отчетов о проделанной работе в качестве инструментов с рекомендациями по конкретной стране.
- **Усиленное партнерство гражданского общества** (например, НПО, бизнес, наука, СМИ, профсоюзы и религиозные группы) для чего ЕС создал Инструмент гражданского общества, охватывающий все страны-соседи ЕС.

**Соответственно, обновленная ЕПС основывается на шести столпах<sup>9</sup>:**

- **Поддержка движения в направлении «глубокой демократии»:** акцент на свободных и справедливых выборах, уважающих главенство закона, правах человека и основоположных свободах, а также партнерствах гражданского общества.
- **Интенсификация сотрудничества в сфере политики и безопасности:** предложение, чтобы ЕС больше занимался решением глубоких конфликтов в регионе.
- **Поддержка устойчивого экономического и социального развития:** признавая либерализацию торговли ключом к созданию рабочих мест и экономическому росту, данный принцип сосредоточен на ведении переговоров о «глубоких и всеобъемлющих зонах свободной торговли» с готовыми к сотрудничеству и дееспособными партнерами.
- **Организация мобильных партнерств:** повышение мобильности граждан между странами-партнерами и ЕС, в частности для студентов, исследователей и предпринимателей.
- **Усиление Восточного партнерства и формирование Партнерства ради демократии и совместного процветания в Южном Средиземноморье:** в странах южного региона ЕС начнет программы институционального развития, тесно сотрудничать по вопросам миграции, мобильности и безопасности, а также запустит пилотные программы в поддержку развития в сельской местности.
- **Предоставление дополнительного финансирования на основе более четкой политики:** дополнительное финансирование партнеров в Южном Средиземноморье для обеспечения роста и финансирования новых инициатив, в частности сотрудничество с гражданским обществом, а также сельскохозяйственного и регионального развития.

# ЕПС И ЛИСАБОНСКИЙ ДОГОВОР

Лиссабонский договор в 2009 году внес поправки в конституционную основу ЕС и повлиял на сами страны-соседи и на подход ЕС к этим странам. Согласно Совместному Коммюнике (2011), Лиссабонский договор «позволяет ЕС укреплять свою внешнюю политику: сотрудничество с соседними странами может быть теперь расширено и более эффективно и комплексно охватывать полный спектр вопросов»<sup>10</sup>. Действительно, Лиссабонский договор, в своей статье 8, повторно сформулировал приверженность ЕС «развитию особых отношений с соседними странами с целью создания зоны процветания и добрососедства, построенной на ценностях Союза и характеризующиеся тесными и мирными отношениями, в основе которых лежит сотрудничество»<sup>11</sup>.

Кроме того, согласно статье 21 Лиссабонского договора<sup>12</sup>, которая определяет общие положения внешних действий Союза, Союз должен «придерживаться общей политики и действий», и поддерживать такие цели, как «консолидация и обеспечение демократии, главенство закона, права человека и принципы международного права, сохранять мир, предупреждать конфликты и укреплять международную безопасность, в соответствии с целями и принципами устава ООН; стимулировать устойчивое экономическое, социальное и экологическое развитие развивающихся стран с главной целью искоренения бедности; помогать развитию международных отношений для сохранения и совер-

шенствования качества окружающей среды и устойчивого управления глобальными природными ресурсами для обеспечения устойчивого развития».

Далее в статье 208 Договора о функционировании Евросоюза (TFEU) подчеркивается, что «Политика сотрудничества Европейского Союза в целях развития должна вестись в рамках принципов и целей внешних действий Союза», и «что основной целью политики сотрудничества в целях развития должно быть сокращение и, в долгосрочной перспективе, искоренение бедности. В политиках Союза, которые могут влиять на развивающиеся страны, ЕС должен учитывать задачи сотрудничества в целях развития».

Поэтому новая политика соседства и соответствующий инструмент финансирования, нацелены на строгое соблюдение положений Лиссабонского договора. Задачи, поставленные в статье 21, гарантируют, что главная цель политики развития ЕС – «сокращение, а в долгосрочной перспективе, искоренение бедности». Это большое достижение для всех, кто занимается вопросами развития, поскольку открывает двери для реальной политики с задачами, независимыми от других внешних политик Союза. Он также содействует укреплению позиции развития по отношению к Общей внешней политике и политике безопасности (CFSP). В целом статья 21 увеличивает согласованность и последовательность внешних действий ЕС.

## КАК ОЦЕНИТЬ РЕАЛИЗАЦИЮ ЕПС

Чтобы провести оценку реализации ЕПС в каждой отдельной стране, а также на региональном уровне, важно рассмотреть ряд вопросов, включая следующие:

- ЕПС/ВП содействует потребностям развития стран-партнеров?
- Какова роль ЕПС/ВП в экономическом развитии страны?
- Экономическая политика, реализуемая в свете Планов действий, нацелена на равное распределение благосостояния и решения коренных причин бедности?
- Содействует ли ЕПС/ВП выполнению статьи 21 TEU и статьи 208 TFEU Лиссабонского договора в плане сокращения бедности и устойчивого развития?
- Каким образом ЕПС/ВП и Планы действий решают вопросы безработицы? Стимулируют ли они экономическую политику, связанную с секторами, в которых создаются рабочие места, включая промышленный сектор, аграрный сектор и сферу услуг?
- Насколько соответствует список задач в сфере торговли, прописанный в Планах действий, нуждам развития, а также этапам и возможностям стран-партнеров?
- Как оценивается «безопасность»? Как происходит интеграция связки «безопасность-развитие»?
- Как средства, выделяемые в рамках политики, способствуют демократии и правам человека? Является ли помощь эффективной? Соответствует ли она вызовам развития стран-партнеров?
- Создает ли ЕПС пространство на уровне страны для обеспечения реализации принципа партнерства?
- Являются ли национальные стратегические программы и планы действий итоговыми документами процесса национального диалога? Какую роль вы как общественные организации играли в их подготовке?
- Какие роли отведены разным заинтересованным сторонам на национальном уровне, включая общественные организации в процессе реализации и мониторинга национальной стратегической программы?

### Кратко о ЕПС

- Заинтересованные страны: Алжир, Армения, Азербайджан, Беларусь, Египет, Грузия, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Молдова, Марокко, Оккупированная палестинская территория, Сирия, Тунис и Украина.
- Ключевые документы: Соглашения об ассоциации, Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, Страновые отчеты, Планы действий, Периодические отчеты о проделанной работе.
- Основное финансирование: Европейский инструмент соседства (до 2014 – Европейский инструмент политики соседства)
- Ваши действия: регулярный мониторинг реализации, Влияние на определение приоритетов посредством участия в консультациях (См. больше в Глава IV).

# ГЛАВА II – ОТ ЕИСП К ЕИС

## ЧТО ЧИТАТЕЛЬ МОЖЕТ ПОЧЕРПНУТЬ ИЗ ЭТОЙ ГЛАВЫ?

- **ОСНОВНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ЕИСП И НОВОМ ЕИС.**
- **КЛЮЧЕВЫЕ КОНЦЕПЦИИ ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТИ И СОГЛАСОВАННОСТИ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ.**
- **КЛЮЧЕВЫЕ КОНЦЕПЦИИ «СМЕШИВАНИЯ» И БЮДЖЕТНАЯ ПОДДЕРЖКА.**

## КАК ИСПОЛЬЗОВАТЬ ЭТУ ГЛАВУ?

- **УЗНАТЬ БОЛЬШЕ О ФИНАНСОВОМ ИНСТРУМЕНТЕ ЕПС.**
- **КРИТИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА МЕХАНИЗМА СМЕШАННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ И БЮДЖЕТНОЙ ПОДДЕРЖКИ.**

## ЕВРОПЕЙСКИЙ ИНСТРУМЕНТ СОСЕДСТВА И ПАРТНЕРСТВА

С 1 января 2007 года в процессе реформы инструментов помощи ЕК таких как MEDA<sup>13</sup>, Тасис<sup>14</sup> и других различных программ, произошла их постепенная замена единым инструментом – Европейским инструментом соседства и партнерства.<sup>15</sup> Основная цель ЕИСП была определена в рамках ЕПС. Предполагается, что она будет содействовать расширению сотрудничества и экономической интеграции между ЕС и его соседями. ЕИСП управляется EuroreAid, чьи решения, принятые на политическом уровне, превращаются в реальные действия.<sup>16</sup>

В Регламенте (ЕК) №1638/2006<sup>17</sup> изложены общие положения о создании ЕИСП и описаны фазы цикла помощи и фаза составления программ ЕИСП. Также в нем изложены основоположные принципы помощи ЕИСП: взаимодополняемость, партнерство и софинансирование. Действительно, помощь ЕИСП состоит в том, чтобы дополнять или содействовать национальным, региональным или местным стратегиям и мерам.

## Формы реализации ЕИСП:

1. Бюджетная поддержка
  2. Проекты (конкурс заявок)
  3. Другие условия (механизм смешивания)
- (более подробное описание дается в последующих разделах)

В Регламенте ЕИСП<sup>18</sup> подчеркивается, что поддержка ЕИСП должна согласовываться с целями и принципами Европейского консенсуса по политике развития<sup>19</sup>. Европейский консенсус по политике развития (принятый в 2005 г.) ставит сокращение бедности, развитие на основе европейских демократических ценностей (включая уважение прав человека, социальную справедливость, верховенство закона и т. д.) и национальную приверженность стратегиям развития во главу угла помощи ЕС. В этом отношении, программы ЕИСП и проекта должны соответствовать политике ЕС.

Кроме того, в регламенте также делается акцент на необходимости обеспечить согласованность между финансовой помощью со стороны ЕИСП и финансовой помощью, предоставляемой с помощью иных внутренних и внешних инструментов финансирования ЕС, а также Европейского инвестиционного банка (ЕИБ).

Другой важный момент регламента, касается роли различных заинтересованных сторон. Соответственно, в регламенте подчеркивается, что «... страны-получатели должны взаимодействовать с соответствующими партнерами в зависимости от ситуации, в частности на региональном и местном уровне при подготовке, реализации и мониторинге программ и проектов».

## ВЫДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ

Помощь ЕИСП распределяется через три типа программ:

- Национальные программы для каждой страны-партнера: одна для каждой из 16 стран-участниц;
- Региональные программы: три региональные программы — по одной для Востока и Юга, и одна трансрегиональная программа, охватывающая оба региона;
- Пятнадцать Программ приграничного сотрудничества (ПГС).<sup>20</sup>

Распределение ЕИСП		
	Сума (млн €)	
	2007-2010	2011-2013
Двусторонние	1034,5	1283,4
Региональные	247,75	262,3
Межрегиональные	523,9	757,7
Приграничные	234	293
Инвестиционный инструмент соседства	700	
Механизм поддержки государственного управления	Ориентировочно €50млн в год	

Бюджет ЕИСП на период 2007-2013 гг. составляет €11,2 млрд. После старта ВП в 2009 г., он возрос на €350 млн. Позже в мае 2011 г., после народных восстаний в странах-партнерах Южного Средиземноморья, бюджет ЕИСП стремительно вырос за счет дополнительных средств и составил €1,242 млрд. Около 95 % бюджета ЕИСП выделяется на национальные программы и программы с участием многих стран, а оставшиеся 5 % выделяются на программы приграничного сотрудничества.

## ТРЕХСТУПЕНЧАТЫЙ ПРОЦЕСС СОСТАВЛЕНИЯ ПРОГРАММ В РАМКАХ ЕИСП И СВЯЗАННЫЕ ДОКУМЕНТЫ:

- В Национальных стратегических программах (НСП) или Региональных стратегических программах излагаются приоритетные сферы и стратегия помощи на период от пяти до семи лет;
- Национальные индикативные программы (НИП) или Региональные индикативные программы переводят приоритеты помощи, определенные в НСП, в приоритеты финансирования. Они определяют, на период от трех до четырех лет, объемы выделенного финансирования и его распределение между основными сферами сотрудничества;
- Ежегодные программы действий (ЕПД) детально описывают мероприятия и проекты, которые будут реализованы с использованием каждого бюджетного финансирования.

## Финансирование Инициативы восточного партнерства

Финансирование ВП составляет €600 млн, что увеличивает общую сумму средств ЕИСП для восточных партнеров до €19 млрд на 2010-2013 гг.

Средства распределили следующим образом:

- Программы Комплексного институционального развития в помощь реформам (около €175 млн);
- Пилотные программы регионального развития для преодоления региональных экономических и социальных различий (около €75 млн);
- Реализация ВП, с фокусом на демократию, государственное управление и стабильность, экономическую интеграцию и сближение с политикой ЕС, энергетическую безопасность и контакты между людьми с целью сближения партнеров с ЕС (около €350 млн).

# ПРОЦЕСС ПРОГРАММИРОВАНИЯ ЕИСП

Режим оказания помощи ЕИСП и соответствующие программные документы (см. врезку) можно классифицировать следующим образом:

- 1. Национальная программа** – направлена на поддержку реализации Планов действий ЕПС. Страновая стратегия, описывающая приоритеты на период реализации ЕИСП – это один из ключевых программных документов. Она охватывает весь период, а именно шесть лет. Национальные индикативные программы (охватывающие три года) и ежегодные Планах действий содержат подробности распределение финансов и временные рамки. Эти документы базируются на приоритетах, определенных в Страновых стратегиях.
- 2. Региональные программы помощи** охватывают два региона – Южно-средиземноморский и Восточно-европейский. Поэтому две региональные стратегии (одна посвященная средиземноморским партнерам, другая – восточным партнерам) описывают общие рамки действий на шестилетний период. Региональные индикативные программы определяют распределение финансов среди приоритетов соответствующих Стратегических (которые охватывают трехлетний период) и являются ключевыми программными документами.
- 3. Межрегиональные программы помощи**, дополняют национальные и региональные программные документы, и нацелены на обеспечение эффективной и действенной поддержки для достижения целей ЕПС на межрегиональном уровне.
- 4. Программы Приграничного сотрудничества** – посредством программ между двумя или более странами с общей сухопутной

границей или многосторонних программ охватывающих морской бассейн, программы приграничного сотрудничества (ПГС) должны принести пользу приграничным районам соседних странах, и своим визави со стороны ЕС. В период с 2007 по 2013 гг., 13 программ приграничного сотрудничества (9 программ сухопутных границ, 1 морская граница и 3 морских бассейнов) были начаты вдоль восточных и южных границы ЕС с общим финансированием в размере €950,5 млн Программы сосредоточены на общих проблемах, в частности в таких сферах, как окружающая среда, общественное здравоохранение, профилактика и борьба с организованной преступностью. Учитывая конкретную роль, которая отведена местному участию, программы намереваются стимулировать местное самоуправление. Документ о стратегии приграничного сотрудничества (на шесть лет) и индикативная программа (на три года) – главные программные документы.

- 5. Механизм поддержки государственно-го управления (МПГУ)** был создан для обеспечения дополнительной поддержки как «признание и поддержки работы тех стран-партнеров, которые добились наибольшего прогресса в выполнении согласованной программы реформ, затронутых в их Планах действий». Средства МПГУ доступны «в дополнение к национальным программам поддержки ключевых элементов программы реформ»<sup>21</sup>. Механизм финансирования отвечает основам политики ЕПС поскольку поощряет усилия стран-партнеров, нацеленные на стимулирование добросовестного государственного управления. Бюджет 2007-2013 Механизма поддержки государственно-го управления составил €300 млн.

Приоритеты межрегиональной программы <sup>22</sup>	Инструменты
Содействие реформе советами и экспертным потенциалом Европы.	Инструмент технической помощи и обмена информацией (TAIEX) <sup>23</sup> , Поддержка совершенствования в руководстве и управлении (SIGMA) <sup>24</sup> .
Стимулирование высшего образования и мобильности студентов.	TEMPUS <sup>25</sup> , ERASMUS MUNDUS <sup>26</sup> .
Стимулирование межрегионального культурного обмена.	Межрегиональная деятельность (восток-юг) с акцентом на независимом культурном секторе и контактах между людьми.
Стимулирование сотрудничества между местными субъектами в странах-партнерах и ЕС.	CIUDAD – инструмент наращивания потенциала для модернизации и укрепления местного и регионального управления.
Стимулирование инвестиционных проектов в странах Восточного партнёрства.	Инвестиционный инструмент соседства (ИИС).

## ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ, СВЯЗАННЫЕ С ЕИСП

Регламент ЕИСП является юридически обязательным до конца 2013 г.<sup>27</sup> и будет заменен новым финансовым инструментом – Европейским инструментом соседства (ЕИС). Регламент ЕИС признает позитивные аспекты ЕИСП, но также признает вызовы и уроки, извлеченные в ходе реализации ЕИСП.

Извлеченные уроки включают:

- **Сложный и длительный процесс составления программ** который включает масштабные консультации между ЕС и процедурные шаги, которые занимают около 18 месяцев. Такой длительный процесс усложняет формирование адекватной стратегии, адаптированной под реальную ситуацию в стране, и ограничивает релевантность принимаемых документов.
- **Широкий спектр приоритетов, которые мешают инструменту содействовать основным целям и задачам ЕПС, а также обеспечивать согласованность политик**<sup>28</sup> – предмет ЕИСП затрагивает вопросы реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, Соглашения об ассоциации или других соответствующих соглашений, стимулирование добросовестного управления и справедливого социально-экономического развития.

Кроме того, он включает 29 тематических сфер сотрудничества. Все это вместе усложняет определение основных целей и задачи ЕПС. Тем не менее, оценки ЕИСП показывают, что связи между основами политики ЕПС и программными документам о предоставлении помощи остаются смешанными<sup>29</sup>.

- **Отсутствие целостного подхода в отношении антикоррупционных мер** – 90 % средств ЕИСП поступают непосредственно в качестве бюджетной поддержки. Тем не менее, почти все страны-партнеры имеют проблемы с прозрачностью процессов формирования и трат государственного бюджета. Регламенту ЕИСП не хватает конкретных инструментов для решения проблем коррупции в механизмах бюджетной поддержки<sup>30</sup> (см. больше по бюджетной поддержке ниже).
- **Экологические и социальные воздействия финансирования** – регламент ЕИСП не требует оценки воздействия на окружающую социальную среду проектов, финансируемых в рамках ЕИСП. Принимая во внимание, что национальное (особенно природоохранное) законодательство часто не соответствует директивам ЕС и установленным практикам, влияние может быть противоречивым



и проблематичным для местного населения, оказавшегося под влиянием конкретных программ и проектов ЕИСП.

- **Неэффективное использование имеющихся мер влияния, в частности Механизма поддержки государственного управления** – несмотря на позитивный подход,

МПГУ использовался лишь несколько раз. Принимая во внимание отсутствие четких критериев отбора получателей средств по данному механизму, общие проблемы связанные с вопросами управления и защитой прав человека как в Европе, так и Средиземноморском регионе, не позволяют использовать его в полной мере.

# ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ЕВРОПЕЙСКИЙ ИНСТРУМЕНТ СОСЕДСТВА НА 2014-2020 ГГ.

В соответствии с Совместным коммюнике от 25 мая 2011 года, новый Европейский инструмент соседства (ЕИС)<sup>31</sup> будет предоставлять поддержку 16 странам-партнерам к востоку и югу от границ ЕС с 2014 по 2020гг. В декабре 2011 года ЕС внесла предложение в Европейский Парламент утвердить новые инструменты внешней помощи<sup>32</sup>, включая Европейский инструмент соседства<sup>33</sup> на 2014-2020 гг.

Программы ЕИС структурированы так же, как и ЕИСП. В проекте регламента предлагаются следующие программы:

- 1) **двусторонние программы** для поддержки одной страны-партнера;
- 2) **многосторонние программы**, в для решения вопросов, общих для всех или целого ряда стран-партнеров, а также региональное и субрегиональное сотрудничество между двумя или более странами-партнерами, и которые могут включать сотрудничество с Российской Федерацией;
- 3) **программы приграничного сотрудничества**, нацеленные на сотрудничество между одной или более государствами ЕС с одной стороны и одной или более странами-партнерами и/или Российской Федерацией с другой, вдоль общей части внешней границы ЕС.

В проекте регламента ЕИС предлагается ряд важных изменений, которые бы укрепили **согласованность** между финансовым инструментом и основами политики ЕПС, с целью обеспечения более эффективного выделения ресурсов и реализации совместно согласованных приоритетов между странами-партнерами и государствами-членами ЕС.

Для того, чтобы поощрить страны-партнеры, ЕИС будет применять бы **дифференциацию** и принцип **«больше за большее»**: согласно проекту регламента, особое внимание будет уделяться тем странам-партнерам, которые по-настоящему серьезно подходят к развитию устойчивой демократии на базе верховенства права.

Поскольку пересмотренная ЕПС в 2011 г. строится вокруг подхода «больше за большее», ЕИС создает прочную связь с подходом «больше за большее», с помощью индивидуального подхода к каждой стране. Таким образом «уровень устремлений отдельной страны развивать партнерство с ЕС, ее продвижение на пути обустройства глубокой и устойчивой демократии, успехи в реализации согласованных целей реформ, потребности и возможности страны, а также потенциальное воздействие поддержки Европейского Союза»<sup>34</sup> будет определять объем финансирования.

Тем не менее, несмотря на хорошие формулировки в тексте регламента, по-прежнему неясно, как будут формироваться показатели принципа «больше за большее», и как будет происходить контроль за выполнением. (см. врезку про принцип «больше за большее»).

## ОПАСЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРИНЦИПА «БОЛЬШЕ ЗА БОЛЬШЕЕ»

Новая концепция «Больше за большее» должна предусматривать ЕПС, которая закладывает основы для более справедливой дифференциации между соседями, исходя из их собственной эффективности, нежели геополитических интересов ЕС.

Однако, остается неясным, как данный принцип будет воплощаться на практике, учитывая то, что в прошлом главную роль играли скорее успех экономических реформ и геополитические интересы государств-членов ЕС, нежели достижения в сфере демократии и прав человека, как в восточных, так и южных соседствующих регионах.

Часто приоритетные сектора, которые реформировали правительства в сопредельных регионах, например, управление государственными финансами, государственные закупки, экономическая либерализация и приватизация, игнорируют другие сферы, такие как научные исследования и инновации, образование, сельское хозяйство, здравоохранение и так далее. Как следствие, мероприятия в рамках реформ соответствуют общему своду законов (*acquis communautaire*) ЕС лишь избирательно.

Для решения этой проблемы необходимо создать количественные и качественные показатели для оценки реального прогресса, достигнутого каждой соседствующей страной. Результаты такой оценки на основании четко определенных показателей, помогли бы правильно сформулировать решения ЕС о финансировании и строить отношения по принципу «Большее за большее». Это также помогло бы избежать противоречивых и фрагментарных реформ, которые в итоге снижают приверженность страны гармонизации с *acquis communautaire* ЕС.

Система количественных и качественных показателей для каждой страны-соседа – на основе модели евроинтеграционного подсчета – является одним предпочтительным примером.

ЕИС **оптимизирует свою сферу охвата**, сосредотачиваясь в своем сотрудничестве на ключевых политических задачах Планов действий ЕПС согласно договоренностей с партнерами. В целом, сферы сотрудничества будут сокращены до максимум шести приоритетов на будущий семилетний период.

Это сделает помощь ЕС более соответствующей потребностям, действенной и сфокусированной. Главные цели, которые следует достичь, включают стимулирование прав человека и основополагающих свобод, мощный и более инклюзивный рост, поддержка прогрессивной экономической интеграции во внутренний ры-

нок ЕС, укрепление доверия в целях безопасности и предотвращения и урегулирования конфликтов. Внимание также будет уделяться активизации контактов между людьми, отраслевому сотрудничеству (напр. энергетика и изменение климата) и развитию организаций гражданского общества.

Проект регламента ЕИС, в соответствии с новыми Общими правилами и процедурами инструментов внешнего действия<sup>35</sup>, упростит и оптимизирует положения о выполнении. Процесс составления программ станет короче, менее сложным и оптимизированным таким образом, чтобы обеспечить адекватную, соответствующую и своев-

ременную стратегию реагирования в отношении стран-партнеров. Европейская комиссия подготавливает всеобъемлющую многолетнюю Программу единой помощи на следующий семилетний период на основе Планов действий ЕПС (или эквивалентных документов) вместо разнообразной программной базы ЕИСП. Также упрощаются процедуры предоставления помощи ЕС в ситуации кризисов или угроз демократии, верховенства закона, правам человека и фундаментальных свобод, или природных или антропогенных катаклизмов.

Регламент ЕИС обеспечивает больше связей с внутренними инструментами и политиками ЕС с целью укрепления политического характера помощи ЕС с помощью механизмов для объединения средств, полученных от внутренних и внешних инструментов бюджета ЕС. Цель – дать возможность странам-партнерам и их гражданам взять участие в успешных внутренних программах ЕС таких сферах, как мобильность студентов, молодежные программы или поддержка гражданского общества.

Что касается участия заинтересованных сторон, регламент ЕИС усиливает роль гражданского общества и группы общественных организаций не рассматриваются, как простые получатели средств ЕИС, но будут иметь право на более эффективную роль как в планировании, так и в осуществлении и мониторинге мероприятий ЕИС.

Эта идея в ЕИС звучит следующим образом: «Поддержка Союза в рамках этого регламента должна, в принципе, устанавливаться в партнерстве с бенефициарами. Партнерство должно привлекать, по возможности, национальные, региональные и местные органы власти, другие заинтересованные стороны, гражданское общество, социальных партнеров и других негосударственных участников к подготовке, осуществлению и мониторингу поддержки Союза.»

В то время как данный пункт все еще не является юридически обязательным для обеспечения государственного участия в ходе необходимых процедур на всех стадиях составления программ, прогресс в сравнении с ЕИСП очевиден.

В то время как участие в составлении программ и мониторинге ЕИСП было проблематичным, вызывало противодействие правительств ряда стран-бенефициаров, часто с помощью подмены реальных НПО суррогатными (организованными государственными чиновниками), ЕС должен возглавлять процесс подготовки программ, демонстрируя передовую практику. Кроме того, процедура привлечения гражданского общества, должна быть не просто ради «галочки», но гарантировать реальное участие гражданского общества.<sup>36</sup>

## ПРЕДЛАГАЕМЫЙ БЮДЖЕТ ДЛЯ ЕИС

Предлагаемый бюджет для нового ЕИС – €18,2 млрд, определен согласно Многолетней финансовой программе (МФП)<sup>37</sup> на 2014-2020 гг. Основные параметры МФП были приняты в 2011 году.

МФП представляет бюджет – план трат, который переводит приоритеты политик ЕС на язык финансирования и ограничивает траты на определённый период указывая максимальный доступный бюджет по каждой категории расходов.

Предлагаемый бюджет должен быть утвержден Европейским парламентом и Европейским советом до своего вступления в силу.

# ОСНОВНОЙ ИНСТРУМЕНТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЕИСП И ЕИС – БЮДЖЕТНАЯ ПОДДЕРЖКА

ЕС – один из крупнейших мировых поставщиков средств бюджетной поддержки – метода, с помощью которого помощь в целях развития предоставляется непосредственно правительствам развивающихся стран, а не конкретным проектам.

Бюджетная поддержка – это структурированная и системная помощь, которая непосредственно направляется в системы финансового управления, отчетности и закупок страны таким образом, чтобы страна-получатель («страна-партнер») могла управлять программами развития и политикой сокращения бедности в соответствии с внутренними приоритетами. Эти особенности нацелены на укрепление внутренней отчетности и ответственности, которая поддерживает принципы заложенные в Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи (2005) и Аккрской программы действий (2008).

Бюджетная поддержка обеспечивает основные преимущества в сравнении с помощью в осуществлении проектов и другими типами помощи, поскольку позволяет распределять помощь посредством централизованной структуры, может гармонизировать программы помощи и избежать распространения и фрагментации помощи, которые повышают расходы на администрирование. Она обеспечивает оптимальное финансирование долгосрочных, устойчивых стратегий развития путем увеличения средств для периодических расходов, может предусматривать ресурсы для нужд долгосрочного государственного планирования, бюджетного процесса и надзора, включая системы управления государственными финансами (УГФ), но также для судебной системы, парламента и гражданского общества – функции надзора, которые являются жизненно необходимыми для устойчивого и ответственного развития.

Таким образом бюджетная поддержка признается самым подходящим инструментом для предоставления помощи со стороны международного сообщества.

Тем не менее, ЕС сам признает, что «коррупция – это один из ключевых факторов, влияющих на баланс аргументов «за» и «против» бюджетной поддержки. Неспособность решить проблему коррупции подрывает доверие к бюджету и более широкой политической экономике, и имеет последствия как для финансовых рисков, так и рисков развития.»<sup>38</sup> Дополнительная бюджетная свобода действий без наличия эффективного надзора, предоставляемая странам-партнерам, создает растущие возможности для взяточничества и коррупции. Кроме того, есть опасность что деньги бюджета, высвободившиеся после появления бюджетной или отраслевой внешней поддержки, используются для приобретения, например, вооружения.

Наконец, существует явная проблема «атрибуции» – если страна предоставляет поддержку по проекту, например, сооружения автомобильной дороги, то причину и воздействие проекта увидеть легко. Бюджетная поддержка (по крайней мере с точки зрения общей бюджетной поддержки) не обеспечивает четких обозримых результатов. (См. врезку по Египту)

Чтобы решить эту дилемму, в 2011 году, было принято новое коммюнике под названием «Будущий подход ЕС к бюджетной поддержке третьих стран»<sup>39</sup>, определяющее новый подход к бюджетной поддержке. Коммюнике ссылается на Лиссабонский договор и усиливает согласованность и эффективность мер ЕС и помощи ЕС для создания реальных качественных изменений в странах-партнерах с целью сокращения и искоренения нищеты как основной цели политики ЕС в области развития<sup>40</sup>.



Протест на площади Тахрир, Каир, 25 ноября 2011.  
<https://www.flickr.com/photos/elhamalawy/>

## ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД АУДИТОРОВ ПРО ПОДДЕРЖКУ ЕС НА ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЯ В ЕГИПТЕ — НАМЕРЕНИЯ ХОРОШИЕ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ НИЗКАЯ

В июне 2013 года Европейский суд аудиторов опубликовал очень осуждающий доклад относительно помощи ЕС, цель которой – развивать основные сферы управления в Египте в период до и после Восстания в январе 2011 г.

Аудит сосредоточил свое внимание на Управлении государственными финансами (УГФ) и борьбе с коррупцией с одной стороны и правами человека, и демократией с другой. На период с 2007 по 2013 г. приблизительно €1 млрд в виде помощи было распределено ЕС Египту. Поскольку более половины этой суммы проходит через казначейство Египта, с использованием поддержки бюджета, значительная надежда возлагается на УГФ страны.

Аудит обнаружил, что Еврокомиссии в целом и Европейской службе внешнеполитической деятельности (ЕСВД) в частности, не удалось эффективно использовать фонды ЕС для улучшения системы управления в Египте. Хотя отчасти это произошло по причине тяжелых условий, с которыми ЕК столкнулась в Египте, в докладе подчеркивалось, что часть проблем связано именно с организацией работы Комиссия и ЕСВД в Египте.

В аудиторском отчете делалось заключение, что «Основная программа защиты прав человека оказалась в значительной мере неуспешной. Она на-

чалась с запозданием и испытывала препятствия по причине негативного отношения египетских властей. Комиссия и ЕСВД не использовали финансовые и политические рычаги, которые находились в их распоряжении чтобы противодействовать этой непримиримости. От некоторых элементов программы пришлось полностью отказаться. Средства, направленные через общественные организации, были недостаточными, чтобы заметно изменить ситуацию.

После Восстания никаких новых инициатив не предпринималось для решения ключевых проблем защиты прав человека, а предпринятые до сих пор меры не имели особого влияния. Правам женщин и меньшин не уделялось достаточное внимание во время пересмотра программы, невзирая на острую необходимость в экстренных действиях для отражения волны растущей нетерпимости [в стране]».

Согласно отчету, Комиссия и ЕСВД не смогли обеспечить решения властями Египта основных слабых мест УГФ. Отсутствие прозрачности бюджета, неэффективной функции аудита и повальная коррупция были примерами таких слабых мест. Комиссия и ЕСВД не реагировали на отсутствие прогресса путем решительных действий для обеспечения подотчетности за значительные средства ЕС, которые продолжали перечислять непосредственно египетским властям.

Более ранние формы бюджетной поддержки подразумевали Общую бюджетную поддержку (ОБП) – которая представляла собой передачу средств государственной казне в поддержку национального развития или политики и стратегии реформ, а также Секторальную бюджетную поддержку (СБП) – представлявшую собой передачу средств в государственную казну в поддержку

политики и стратегии отраслевой программы. Министерство финансов или Департамент казначейства правительства страны-получателя управляют обеими этими формами бюджетной поддержки. Таким образом, «с точки зрения технического финансирования не существует разницы между двумя этими видами, если говорить об их взаимозаменяемости»<sup>41</sup>. (см. Врезку)

## ВЗАИМОЗАМЕНЯЕМОСТЬ ПОМОЩИ

Взаимозаменяемость – это когда одна единица актива может быть легко заменена другой единицей такого же актива. Если предположить, что активом являются деньги (помощь или внутренний доход). В ситуации с бюджетной поддержкой речь идет о свободном переносе средств между статьями бюджета. Правительства сами решают, как распределять свои внутренние ресурсы при выделении иностранной помощи. Проблема (с точки зрения донора) возникает, к примеру, когда правительство получает помощь для целей конкретной отрасли, но затем перераспределяет как минимум часть своих собственных ресурсов, которые изначально предназначались для этой цели, и передает на решение вопросов высшего политического приоритета. Таким образом, в худшем случае, даже целевые проекты в социальных секторах могут опосредствованно софинансировать коррупцию в государственных закупках, аппарат репрессий или даже гонку вооружений. Этот потенциальный вызов взаимозаменяемости существует независимо от того, предоставлена ли помощь посредством проектов или бюджетной поддержки, но в случае бюджетной поддержки проявляется в большей степени.

Новый подход ЕС к бюджетной поддержке изменяет формы бюджетной поддержки и условия, с ней связанные.

Предлагается следующее:

**1. Контракты добросовестного управления и развития (КДУР)** для обеспечения поддержки политики национального развития или реформирования, стратегии продвижения прав человека и демократии и отображения приверженности основоположным ценностям прав человека, демократии и верховенства закона. Как сказано в Руководящих принципах бюджетной поддержки<sup>42</sup>, обсуждения Организационного комитета бюджетной поддержки<sup>43</sup> и Диалог по бюджетной поддержке будут нацелены на решение вопросов функционирования бюджетной поддержки.

Это включает также мониторинг ситуации с правами человека в стране-получателе с помощью:

- политических отчетов со стороны глав Делегации ЕС (и/или Глав миссии ЕС когда это целесообразно), что включает непрерывную подачу информации и оценок политических изменений, также в плане основоположных ценностей, и формулировки рекомендаций по мере необходимости.
- постоянного политического диалога между ЕС и страной-партнером как форума для рассмотрения вызовов и опасений, связанных с основоположными ценностями, включая права человека.
- Становые стратегии ЕС по правам человека как средство представления комплексных оценок, охватывающих принципы, сформулированные в статье 21, а также определение мероприятий для достижения поставленных целей. Они учитывают Общие периодические отчеты в контексте ООН.

Исходя из результатов мониторинга ЕС, могут возникнуть различные ситуации, перечисленные в таблице ниже<sup>44</sup>.



<p><b>В основном стабильная или позитивно развивающаяся ситуация</b></p>	<p>Продолжать разворачивать деятельность, спланированную в КДУР, включая предоставление средств. Вносить небольшие изменения для лучшего способствования фундаментальным ценностям.</p>
<p><b>Возникают некоторые опасения, однако в целом основоположные ценности по-прежнему соблюдаются.</b></p>	<p>Комиссия (географический директор), после консультации с Главой делегации ЕС, ЕСВД и коллективами региональной бюджетной поддержки может <b>предложить</b> Организационному комитету бюджетной поддержки <b>меры по смягчению последствий</b>, изменения в проводимой деятельности и подходе к выборке и распределению средств.</p> <p>Затем EuropeAid и Делегация ЕС предпринимают необходимые финансовые и договорные корректировки или меры, в зависимости от ситуации.</p>
<p><b>Значительное ухудшение ситуации с основополагающими ценностями</b></p>	<p>ЕСВД и Делегация ЕС, при поддержке региональных команд бюджетной поддержки, предоставляют географическому директору доклад, включая анализ политического влияния на мероприятия по бюджетной поддержке и свои рекомендации к действию, который направляет эту программу БП уже со своими собственными рекомендациями в Организационный комитет по бюджетной поддержке для принятия решения.</p> <p>Организационный комитет по бюджетной поддержке примет решение по <b>переориентации запланированной помощи для бюджетной поддержки в пользу других средств предоставления помощи, и/или принятии мер предосторожности.</b></p> <p>По мере необходимости будут проведены консультации с уполномоченными по вопросам развития или соседства, а также Верховному представителю ЕС по иностранным делам (HR/VP).</p>
<p><b>Крайние случаи.</b></p>	<p>В целом сотрудничество следует <b>приостановить</b>, решение о соответствующих мерах принимаются учреждениями ЕС. Среди мер может быть перераспределение средств по неправительственным каналам.</p>

**2. Контракты по реформированию отрасли** (КРО) обеспечат предоставление бюджетной поддержки для проведения реформ отрасли и улучшения качества оказания услуги. Согласно Руководящим принципам, улучшения достигается путем обеспечения как доступности (равноправный доступ), так и качества оказания услуги, в частности бедным слоям населения, и стимулирование гендерного равенства и прав детей. В то время как КДУР требует неперемного условия в виде позитивной оценки приверженности страны основоположным ценностям, КРО не требует какого-либо предварительного условия, однако если отрасли, которым оказывается поддержка, связаны с основоположными ценностями, как например сектор юстиции (в отношении верховен-

ства закона, прав человека и т. д.), Руководящие принципы требуют «особенное внимание».

**3. Контракты по развитию государства** (КРГ) для предоставления бюджетной поддержки в переходных и нестабильных ситуациях. Такая поддержка не предоставляется одновременно с КДУР и КРО. Скорее КРГ должны готовить почву для КДРУ и КРО за счет поддержки создания государственных/отраслевых политик развития, укрепляя макроэкономическую базу. Кроме того, поскольку предыдущие две формы, а именно КДУР и КРО, охватывают период длительностью от трех до шести лет, КРГ разработаны так, чтобы включать одно или двухгодичные обязательства, и являются более целевыми.

# ПРЕДЛОЖЕННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЕИС

Новый подход к «Бюджетной поддержке» имеет несколько характеристик, требующих последующего мониторинга в ходе его реализации. Сюда входят:

1. Бюджетная поддержка на основе программы **эффективности помощи** и обязательств, излагаемых в Монтеррейском консенсусе (2002), Европейском консенсусе по вопросам развития (2005), Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи (2005), и Аккрской программе действий (2008). Тем не менее, часть стран-соседей все еще не присоединились к Парижской декларации, и даже в случаях, когда страны подписали ее, реализация скорее формальная, чем искренняя<sup>45</sup>.
2. Вопросы, связанные с **мошенничеством и коррупцией**, остаются важными поскольку бюджетная поддержка более подвержена коррупции и ненадлежащему использованию средств, чем другие типы помощи. Новый бюджетный подход требует, чтобы «страны-партнеры активно принимали участие в борьбе с мошенничеством и коррупцией и имели в своем распоряжении эффективные механизмы, охватывающие весь «цикл мер по борьбе с мошенничеством и коррупцией» (профилактика, выявление, расследование и применение санкций), а также адекватные органы инспекции и судебскую дееспособность»<sup>46</sup>. Несмотря на то, что данный подход предусматривает наращивание потенциала для борьбы с коррупцией<sup>47</sup>, отсутствие эффективных механизмов внутренней подотчетности, и системная коррупция<sup>48</sup> в странах-партнерах должны оцениваться заблаговременно.
3. Общая цель всех различных форм бюджетной поддержки – искоренение бедности, стимулирование устойчивого и инклюзивного роста и укрепление демократий. Поэтому соблюдение экономических **условий** бюджетной поддержки, такой как либерализация торговли или приватизация, подрывает достижение целей бюджетной поддержки.
4. В новом подходе делается особый акцент на **взаимную подотчетность, партнерство и диалог**. Тем не менее, следует брать во внимание ограниченность возможностей и пространства

для процессов вовлечения заинтересованных лиц в разработку политики. Поэтому предлагаемая **Платформа для диалога по вопросам бюджета** должна включать все уместные заинтересованные стороны. Предполагается что диалог должен быть «надлежащим образом задокументирован, чтобы помочь продемонстрировать тот вклад, который делает бюджетная поддержка». Важно подчеркнуть, что хотя документирование процесса диалога важно, системное раскрытие информации и гарантирование равного доступа к информации, включая публичный и своевременный доступ ко всем «надлежащим образом задокументированным» документам всеми заинтересованными сторонами, обеспечило бы настоящую совокупную выгоду для диалога.

5. ЕС считает публикацию государственного бюджета условием для предоставления для всех форм бюджетной поддержки, как ключевой компонент для прозрачности и надзора за бюджетом. Тем не менее, отсутствие прозрачности в отношении расходов бюджета вызывает серьезное беспокойство почти во всех странах ЕПС.
6. Другой критерий правомочности – **стабильная макроэкономическая база**. В этом отношении в Руководящих принципах говорится, что «основным для оценки стабильности макроэкономической базы и ответных мер в области политики является отношение страны с **МВФ** и анализ предоставляемый этим учреждением. Удовлетворительная реализация финансовой программы МВФ в поддержку среднесрочной программы корректировки и реформирования или Инструмента поддержки политики, в целом обеспечит хорошую гарантию того, что макроэкономическая база ориентирована на стабильность.» Тем не менее, роль МВФ в странах-партнерах должна подробно изучаться и получить должную оценку перед тем как считать успешную реализацию ее финансовой программы удовлетворительным показателем. МВФ, вместе с другими международными финансовыми учреждениями, находился на передовой формировании Программ структурной корректировки (ПСК), которые развивающиеся страны, включая арабские страны, вынуждены

были приняты начиная с 1980-х. ПСК обычно содействовали переориентации макроэкономической политики для сосредоточения на борьбе с инфляцией, привлечении прямых иностранных инвестиций и больше открытости торговле и потокам капитала, в то же время не обращая должного внимания на трудоустройство и справедливое распределение доходов. В то же время, все ПСК избежали внимательного изучения со стороны местных заинтересованных сторон (политических партий, профсоюзов и групп гражданского общества) в принимающих странах, таким образом подрывали базовые принципы демократии и участия<sup>49</sup>.

Несмотря на то, что новая структура управления бюджетной поддержки ЕС<sup>50</sup> имеет ряд позитивных аспектов, для обеспечения координированного подхода, предстоит решить проблему отсутствия настоящего участия

гражданского общества в общем подходе. Поэтому структура принятия решений ЕИС должна обеспечивать настоящее участие общественности посредством<sup>51</sup>:

- Регулярного доступа общественных организаций к соответствующей документации и окончательным соглашениям в стране и на государственном языке;
- Возросшего участия общественности в определении приоритетов;
- Участия представителей НПО в совместных мониторинговых/руководящих комитетах – их отбор следует проводить в кругах НПО;
- Результаты мониторинга и оценки должны быть открытыми для общественности без каких-либо ограничений для демонстрации недостатков внутри институциональной, правовой и политической базы для обеспечения большей ответственности и эффективности работы.



# ГЛАВА III – РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

## ЧТО ЧИТАТЕЛЬ МОЖЕТ ПОЧЕРПНУТЬ ИЗ ЭТОЙ ГЛАВЫ?

- УЗНАТЬ О ЕБРР И ЕИБ
- РОЛЬ МФО В РЕАЛИЗАЦИИ ЕИСП/ЕИС
- ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕБРР/ЕИБ ВКЛЮЧАЯ ПРОЗРАЧНОСТЬ, МОНИТОРИНГ И ВЛИЯНИЕ НА УРОВНИ РАЗВИТИЯ
- ЕБРР И ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ
- ВНЕШНИЙ МАНДАТ ЕИБ: СТАРЫЙ И НОВЫЙ

## КАК ИСПОЛЬЗОВАТЬ ЭТУ ГЛАВУ?

- УЗНАТЬ БОЛЬШЕ О ЕБРР/ЕИБ
- КРИТИЧЕСКИ ОЦЕНИТЬ РОЛЬ, ОТВОДИМУЮ БАНКАМ
- ОЦЕНИТЬ МЕХАНИЗМА СМЕШАННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ
- ОТСТАИВАТЬ ПОДХОД К БАНКАМ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

### Введение

Потенциальное влияние средств ЕС на регион соседства организовано посредством различных регламентов. В них также объясняется, как финансовая помощь ЕС может быть использована посредством Европейского инвестиционного банка и Европейского банка реконструкции и развития.

Действительно, существуют варианты того, как средства ЕС могут быть использованы региональными банками развития, двухсторонними учреждениями и «домашним банком» ЕС – ЕИБ – для работы в странах-соседях. Например, бюджетная гарантия ЕС может быть использована для операций ЕИБ вне ЕС, включая страны-соседи, в форме кредитов, паев и акций со средств ЕИС в пользу финансовых учреждений, а также безвозмездной помощи (грантов) через так называемые механизмы смешивания ЕС (более подробное объяснение дано в последующих разделах).

Что касается регламентов, изначально регламент (ЕК) №1638/2006 Европейского парламента и Совета по ЕИСП утверждал, что помощь Сообщества в рамках данного инструмента может также быть использована «для отчислений в ЕИБ или другим финансовым посредникам в соответствии со статьей 23, для кредитного финансирования, вложений в акции, гарантийных фондов или инвестиционных фондов».

Кроме того, в 2008 году ЕК официально дала старт Инвестиционному инструменту соседства (ИИС) с целью обеспечить Сообщество и государства-члены грантовой поддержкой для кредитных операций, проводимых европейскими многосторонними и двусторонними финансовыми организациями в странах-партнерах ЕПС.

В проекте регламента, устанавливающим общие правила и процедуры реализации инструментов внешних действий ЕС<sup>52</sup> на 2014-2020 гг.,

поясняется, что финансовая помощь может предоставляться посредством следующих видов финансирования: «(а) безвозмездная помощь (гранты); (б) контракты на закупки услуг, поставок или работ; (с) бюджетная поддержка; (д) взносы в трастовые фонды, сформированные Комиссией; (е) финансовые инструменты, такие как кредиты, гарантии, вход в уставной капитал или квазикапитал, инвестиции или участия, а также инструменты распределение риска с возможным сочетанием с грантами; (ф) владение акциями или долевое участие в международных финансовых организациях, включая региональные банки развития.»

Кроме того, она также может предоставляться «посредством отчислений в международные,

региональные или национальные фонды, как, например, фонды, созданные Европейским инвестиционным банком, международными организациями, государствами-членами или странами-партнерами и регионами, для привлечения совместного финансирования со стороны целого ряда доноров, или фондам, созданными одним или более донорами с целью совместной реализации проектов.»

На самом деле это означает, что после утверждения проекта регламентов, не только ЕИБ сможет получать средства в рамках ЕИС, но также и региональные банки развития, такие как ЕБРР, а также двусторонние финансовые агентства в сфере развития на подобие KfW (Германия), AFD (Франция) и другие.



# КОНКРЕТНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: ПРОЕКТ ТБИЛИССКОЙ ОБЪЕЗДНОЙ ЖЕЛЕЗНОЙ ДОРОГИ, ГРУЗИЯ

Проект Тбилисской объездной железной дороги был утвержден ИИС в ноябре 2009 г., до проведения оценки воздействия на окружающую среду и социальную сферу. Согласно протоколу заседания совета директоров, ЕБРР «объявил о своем намерении в будущем, в частности, после завершения исследований, связанных с проектом, ходатайствовать о поддержке данного проекта со стороны ИИС. Председатель передал ЕБРР вопросы об экологической безопасности, беспокоящие делегацию ЕК в Грузии, на которые был получен ответ ЕБРР. Было решено, что ЕБРР предпримет все необходимые меры для предотвращения или смягчения упомянутых экологических рисков. Председатель объявил, что отчет по Оценке воздействия на окружающую среду и социальную сферу будет распространен среди членов правления, учитывая важность поднимаемых вопросов (земельная собственность, влияние на окружающую среду и т.д.). Было решено, что ведущее учреждение и софинансирующие организации проведут в максимально короткий срок координационное/информационное собрание по проекту со всеми заинтересованными сторонами, включая делегацию ЕК и посольства государств-членов ЕС в Грузии.»

Правление ИИС одобрило выделение €6 млн. из бюджета Комиссии на мероприятия по смягчению воздействия на окружающую среду и дополнительные €2,5 млн. из трастового фонда ИИС на разработку плана мероприятий по ликвидации разливов. В мае 2010 ЕБРР и ЕИБ каждый выделили €100 млн. на этот проект.

Главная цель проекта – перенести транзит опасных грузов (сырой нефти и нефтепродуктов) из густонаселенных районов за пределы столицы с целью увеличения эффективности и безопасности работы железной дороги. Проект предусматривает сооружение новой железнодорожной ветки в обход центрального района столицы и модернизацию железнодорожных станций. Согласно проекту, повторная застройка освобожденных территорий будет содействовать развитию северной части столицы.

Проект стал проблемным с самого начала. Он предусматривает строительство насыпей высотой 18-20 м в густонаселенном Авчаланском районе, где будут проезжать поезда с опасными грузами (сырой нефтью и нефтепродуктами). Проект оставил около 900 семей без надлежащей компенсации за свои земли. Также не проводилось изучение отрицательного воздействия тормозной жидкости на условия проживания в районе. Минимальное расстояние железнодорожного проекта от Тбилисского моря – 900 м. Даже в случае разлива половины цистерны, т. е. 30 тысяч литров, около 50 % полезного объема водохранилища станет бесполезным, тем самым оставив население трех районов Тбилиси, а также около 20 тыс. га сельскохозяйственных земель Гардабаньского района без воды. В целом ряде случаев сообщалось о том, что во время проведения общественных обсуждений ОВОС, а также в ходе реализации проекта, людей и землевладельцев запугивала полиция.

В 2010 г. механизм рассмотрения жалоб ЕБРР стал получать жалобы от пострадавших землевладельцев и просьбы провести расследования случаев коррупции городского совета Тбилиси. В ответ ЕБРР инициировал проведение проверки, запустил процесс решения проблем с привлечением ЕБРР, Грузинской железной дороги и пострадавшего населения. Хотя результаты расследования не преданы широкой огласке, ЕБРР был вынужден отсрочить выдачу займа до окончания разбирательств по всем претензиям.

Следует упомянуть, что в сентябре 2010 года правительство Грузии отказалось брать субсидированный заем у ЕИБ, а также отказалось от займа ЕБРР в 2011 г. С целью завершения проекта Грузинская железная дорога выпускает облигаций на сумму \$250 млн. (процентная ставка 9,875 % – за купон), а также надеется получить деньги из государственного бюджета. В марте 2012 г. оперативный совет ИИС отменил финансирование по причине аннуляции кредитного соглашения между Грузинской железной дорогой и ЕБРР.

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРОЕКТА

С самого начала общественные организации подняли вопросы относительно экономических последствий проекта, включая его влияние на будущее государственной железнодорожной компании и внешнего долга страны. Как объяснили экономисты, «В конечном счете, Грузия столкнется с серьезной проблемой; несмотря на ограничение, налагаемое грузинской конституцией, согласно которой государственный долг не должен превышать 60 % ВВП, в последние годы рост задолженности Грузии превышает скорость роста ВВП, что должно вынудить власти принять решение о том, чтобы «затянуть пояса» и даже заморозить долги. Также важно, чтобы Грузия минимизировала бюджетный дефицит как один из основных факторов накопления иностранных долгов, а также начала постепенно выкупать выпущенные евробонды. Правительство должно сосредоточиться на евробондах, выпущенных Грузинскими железными дорогами, а также на обслуживании долгов, взятых железной дорогой».

В январе 2013 года проект был приостановлен, и прокуратура начала расследование. По заявлениям нового руководства железнодорожной компании, для завершения проекта потребуются дополнительные средства, кроме того есть целый ряд опасений относительно существенно возросших эксплуатационных расходов (электроэнергия, обслуживание) на фоне падения объемов перевозок по причине неправильно спланированного маршрута.

## УСВОЕННЫЕ УРОКИ

Правление ИИС выделило средства на проект еще до завершения исследований оценки воздействия на окружающую среду и социальную сферу, и до того, как экономические выгоды проекта стали известны. Не понятно, почему банки и ИИС профинансировали проект с такими сомнительными экономическими выгодами. Тем более что проект даже не соответствует первоначальным целям – повышение безопасности жителей Тбилиси. Управление ИИС задумано таким образом, что может успешно игнорировать любые вопросы, беспокоящие общественность. Изначально проект широко пропагандировался правительством посредством участия европейских финансовых учреждений и ЕС и получил широкую огласку в международных и грузинских средствах массовой информации. Представляется сомнительным, что проект повысил прозрачность финансирования со стороны ЕС.

Следует заметить, что местный офис ЕС поддерживал очень хорошие отношения с общественными организациями. Операционный отдел делегации старался понять обеспокоенность общественных организаций социальными и экологическими аспектами проекта, о чем свидетельствуют протоколы Оперативного совета.



## ОСНОВЫ ЕИБ<sup>53</sup>

Созданный в 1957 году по Римскому договору, который учредил Европейского экономического сообщества (позже Европейский Союз), Европейский инвестиционный банк является домашним банком Европейского Сообщества. Имея более €50 млрд утвержденных займов в год, ЕИБ также является самым крупным международным государственным финансовым учреждением, работающим по всему миру. Штаб-квартира ЕИБ находится в Люксембурге, а сеть региональных офисов постоянно расширяется.

Будучи органом Европейского Союза, ЕИБ заявляет, что его миссия – способствовать целям ЕС «обеспечивая долгосрочное финансирование для разумных инвестиций». Поэтому финансирование ЕИБ должно соответствовать целям ЕС и таким образом стимулировать устойчивое развитие внутри ЕС и за его пределами. Кроме того, ЕИБ должен обеспечить дополненность своих кредитов, то есть браться за проекты которые имеют смысл с финансовой и социальной точек зрения, но слишком рискованные для коммерческих банков. Иными словами, ЕИБ должен быть в состоянии обеспечить реализацию достойных проектов, которые

при других обстоятельствах не смогут быть воплощены в жизнь. Тем не менее, ЕИБ постоянно обманывает ожидания относительно этих двух обязательств.

ЕИБ финансируется акционерами ЕИБ – по состоянию на 2013 г. 28 государствами-членами Европейского Союза – которые совместно обеспечивают капитал ЕИБ посредством соответствующих взносов, отражающих их экономический вес в Союзе.

За пределами ЕС, кредитование ЕИБ базируется на политике внешнего сотрудничества и развития ЕС, в основе которой лежат два соглашения по которым ЕИБ кредитует за пределами Европы. В странах Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана ЕИБ действует в рамках Котонского соглашения, чьи цели включают «сокращение бедности с целью устойчивого развития»<sup>54</sup>. Аналогично, Мандат внешнего кредитования ЕИБ (МВК) обеспечивает данное учреждение возможностью гарантировать операции в восточной Европе, Азии и Латинской Америке, (АЛА) из бюджета ЕС. МВК охватывает период в семь лет и определяет выделение,



условия и приоритеты для инвестиций в каждый регион, как это предложено Европейской комиссией и санкционировано Европейским советом и Европейским Парламентом.

Что касается Ближнего Востока и Северной Африки, участие ЕИБ заметно в течении нескольких десятилетий. Старт Инструмента европейско-средиземноморского инвестиций и партнерства (FEMIP) в 2002 году активизировал более чем 30-летнее финансовое партнерство между этим регионом и ЕИБ.

С 2002 года €13млрд было инвестировано посредством FEMIP в страны, требующие экономической и социальной модернизации и повышенной региональной интеграции, в частности при подготовке к созданию зоны свободной торговли с ЕС. Имея бюджет в размере €8.7 млрд на 2007-2013 гг., FEMIP отдает приоритет финансированию предприятий частного сектора, независимо от того являются ли они местными инициативами или прямыми иностранными инвестициями<sup>55</sup>.

Одно из крупных направлений кредитования ЕИБ в странах Ближнего Востока и Северной Африки – энергетический сектор. И похоже на то, что он останется основным приоритетом для его инвестиций в данном регионе в рамках стратегии ЕС по диверсификации источников энергоносителей, в частности природного газа. ЕИБ также активно вовлечен в поддержку частно-государственных инвестиций – частичную продажу государственных компаний предоставляющие базовые коммунальных услуги, такие как электричество и вода.

С 2007 года внешний мандат ЕИБ был расширен и охватывает Россию, Украину, Молдову, Армению, Азербайджан и Грузию. Этот мандат предназначен для проектов представляющих особый интерес для ЕС в транспортной, энергетической, телекоммуникационной и экологической инфраструктуре. Общий объем внешнего мандата – €3,5 млрд до 2013 года включительно. Сфера действия (расширенная в середине 2009 г.) теперь также охватывает займы для малых и средних предприятий (МСП) через банки в странах Восточного партнерства в рамках Совместного плана действий МФО<sup>56</sup>.

С сентября 2009 года ЕИБ также сумел инициировать займы МСП для восточных соседей ЕС, хотя до этого ЕИБ мог предложить кредитные продукты МСП только банкам в Европейском Союзе, Западных Балканах и странах, готовящимся ко вступлению в ЕС.

Существует также Инструмент восточных партнеров (EPF) с бюджетом €1,5 млрд, в рамках которого ЕИБ расширит финансирование на свой собственный страх и риск (т.е. без гарантии ЕС). EPF дает возможность ЕИБ оказывать поддержку прямым иностранным инвестициям ЕС в странах Восточного партнерства, при максимальном потолке €500 млн для проектов в России. Большая часть данного кредитного инструмента будет использоваться для поддержки инвестиционных проектов/структур; финансирование в размере до €150 млн может быть структурировано в соответствии со Структурированным механизмом финансирования, который обеспечивает большую емкость принятия рисков. В период с 2007 по 2010 гг. финансовые операции ЕИБ согласно внешнему мандату в странах Восточного партнерства и России проводились в тесном сотрудничестве с ЕБРР, в соответствии с условиями, указанными в трехстороннем меморандуме о взаимопонимании между Европейской Комиссией, ЕИБ и ЕБРР.

23 мая 2013 года ЕК представила Европейскому Парламенту и Европейскому Совету законодательное предложение по мандату внешнего кредитования ЕИБ, который предусматривает предоставление бюджетной гарантии ЕС на сумму до €28 млрд по финансовым операциям ЕИБ вне Европейского Союза, из которых €3млрд будут опциональными и возможно активированы после среднесрочного обзора. Комиссия предлагает дополнительно сосредоточить бюджетную гарантию ЕС на финансовых операциях ЕИБ с наибольшей добавочной стоимостью, в частности в регионе, готовящемся к вступлению в ЕС, а также соседних странах на юге и востоке. Страны-соседи и страны-партнеры получают €12 400 000 000, со следующими ориентировочными подуровнями:

- (i) Средиземноморские страны: €8 400 000 000;
- (ii) Восточная Европа, Южный Кавказ и Россия: €4 000 000 000.<sup>57</sup>

Основные направления для инвестиций в проекте предложения МВК включают: 1) развитие местного частного сектора, включая поддержку малых и средних предприятий; 2) развитие социальной, природоохранной и экономической инфраструктуры; 3) смягчение последствий и адаптация к изменениям климата. С целью усиления «климатической» составляющей бюджетной гарантии ЕС для финансовых операций ЕИБ вне ЕС, для всех операций финансируемых ЕИБ в течении 2014-2020 гг вводится цель потратить минимум 25% фондов на проекты смягчения последствий и адаптации к изменению климата.

Несмотря на то, что предложение может выглядеть очень позитивным, внимательная оценка нового проекта предложения МВК на 2014-2020 гг. раскрывает ряд проблемных сфер, которые требуют повышенного внимания со стороны общественных организаций. Сюда входят:

- Внимание к развитию малых и средних предприятий – развитие МСП в странах является хорошей тенденцией. Тем не менее, в течении последних десятилетий для помощи МСП в странах-получателях, ЕИБ все более активно занимался «кредитованием с участием посредников», с привлечением, главным образом, западных коммерческих банков, почти не заинтересованных в развитии, и которые зачастую оперируют из налоговых гаваней. Займы с участием посредников (так называемые «глобальные займы») предоставляются в условиях слабой прозрачности и без надлежащей экспертизы. При этом до конечные получатели получают небольшую часть предоставляемых сумм. При этом возникающие сложности, порой, перечеркивают любые позитивные воздействия. Такие инвестиции в МСП также противоречат Парижской декларации и Аккрской программы действий (а именно статье 18 АПД об увеличении эффективности расходования средств) поскольку программа эффективности развития подразумевает, что доноры укрепят свои усилия по максимальной поддержке частного сектора. Поэтому изменение в законодательстве должно изменить МСП таким образом, чтобы обеспечить работу ЕИБ с местными финансовыми посредниками, которые сосредоточены на предоставлении финансовых услуг бедным слоям населения ответственно и прозрачно, или которые поддерживают устойчивое развитие в более широком смысле.

- В то время как решение проблемы изменения климата является основным глобальным приоритетом, предоставление ЕИБ кредитов, а не грантов, для адаптации климатических изменений вызывает вопросы с учётом исторической ответственности развитых стран перед развивающимися. Что касается финансирования адаптации, ЕС должен определить приоритетность финансовой поддержки в развивающихся странах для адаптации через существующий Фонд адаптации ООН и подтвердить свою поддержку создания Зеленого климатического фонда РКИК ООН для демократического и прозрачного управления учреждениями и агентствами независимыми от МФО, таких как Всемирный банк и сам ЕИБ. ЕИБ должен остановить разработку проектов добычи ископаемого топлива в странах-соседах с целью содействия экспорту энергии в ЕС для обеспечения энергетической безопасности ЕС.
- В предложении не требуется, чтобы все инвестиционные проекты ЕИБ проходили экспертизу в соответствии с социальными и экологическими принципами Союза, которые требуют, чтобы инициатор инвестиционного проекта проводил местные консультации и раскрывал результаты общественности. В свете правила собственности Парижской декларации и 8 статьи Аккрской программы действий, следует отметить, что все проекты должны отвечать требованиям стратегий развития «стран-реципиентов». Это, в основном, требует, чтобы «проекты, поддерживаемые ЕИБ, полностью соответствовали экологическому и социальному законодательству ЕС, а также экологическому и социальному законодательству страны-получателя».
- Предложение подразумевает более активное использование механизма смешанного финансирования. Тем не менее, следует отметить, что пока работа ЕИБ в сфере смешанного финансирования не показала значительного влияния на процессы развития. Наоборот, «смешивание» направленно, скорее, на поддержку развития крупномасштабных инвестиционных проектов с большим потенциалом подрыва социально-экологических прав пострадавших людей, при этом являясь сомнительной практикой с точки зрения развития и финансовой взаимодополняемости (см. главу ниже о механизмах смешанного финансирования ЕС)

# ПРОЕКТ ЭЛЕКТРОСНАБЖЕНИЯ ГИЗЫ – НЕДОСТАЮЩИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ

Проект электроснабжения Гизы стартовал в 2010 году, с задекларированной целью поддержки «плана капиталовложений в энергетический сектор правительства Египта для обеспечения растущей потребности страны в электроэнергии и гарантирования доступа к надежному энергоснабжению – необходимым условиям для устойчивого экономического роста и выполнения повестки дня по социальному развитию страны».

ЕИБ частично финансирует данный проект (совместно с Всемирным банком и другими организациями). Именно энергетический сектор является самым большим получателем займов ЕИБ в стране. ЕИБ изначально инвестировал €300 миллионов евро в первую фазу проекта в 2010 году, а также профинансировал дополнительно €50 миллионов для второй фазы, начатой в 2011 году.

Мониторинг проекта и участия ЕИБ в проекте осуществлялся общественными группами. Группы подняли несколько критических вопросов в отношении проекта:

- Проект нарушает законы Египта относительно строительства на землях сельскохозяйственного назначения. В результате 73 акров сельхоз угодий уже уничтожено, а также ожидается, что за ними последует еще уничтожение сотен акров земли.

- Разработчики проекта не консультировались должным образом с общественностью и не предусмотрели компенсационные меры для владельцев и арендаторов, потерявших землю отданных проекту.
- Проект нуждается в стандартах прозрачности и добросовестности его реализации, особенно в отношении оценки влияния на окружающую и социальную среду.
- Проект привел к прямому отрицательному влиянию на земельные угодья и выращиваемые культуры, включая утилизацию строительного мусора в близлежащем канале, нарушение источников грунтовых вод и работы канала, а также высыхание колодцев. Ожидаются серьезные последствия для качества воды в Ниле.
- Проект отрицательно повлиял на уровень жизни местных общин, ограничив их доступ к воде для питья и для нужд орошения, а также для рыболовства.
- Выбросы электростанции будут иметь серьезное отрицательное воздействие на окружающие сельскохозяйственные земли и урожай.

Учитывая заявленные цели по искоренению бедности и устойчивому развитию, ЕИБ стоит пересмотреть своё участие в проекте в виду его негативных последствий для людей и окружающей среды.



Электростанция Северная Гиза



Акція проти атомної енергетики  
перед офісом ЕБРР в Києві

## ОСНОВЫ ЕБРР

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) был создан в 1991 году в ответ на серьезные изменения политического и экономического контекста в центрально- и восточноевропейских государствах<sup>58</sup>. Сегодня банк насчитывает 65 акционеров, из которых 63 являются странами, а два других – Европейский Союз и Европейский инвестиционный банк. ЕС владеет тремя процентами капитала ЕБРР. ЕС, Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и государства-члены ЕС коллективно владеют 62.8 процентами капитала ЕБРР. С 2011 года он расширил свою деятельность на страны Южного и Восточного Средиземноморья (SEMED). На данный момент ЕБРР начал работу в Египте, Иордании, Марокко и Тунис.

Согласно своему мандату ЕБРР должен «способствовать переходу к открытой рыночной экономике и стимулировать частные и предпринимательские инициативы в странах Центральной и Восточной Европы, взявших на себя обязательства по применению принципов многопартийной демократии, плюрализма и рыночной экономики»<sup>59</sup>. Он также обязан «стимулировать во всех своих действиях экологически безопасное и устойчивое развитие»<sup>60</sup>.

Тем не менее результаты работы банка, даже с его собственной точки зрения, оказались смешанными<sup>61</sup>. По прошествии 20 лет деятельности, только одна из 30 стран, где ЕБРР проводит свою деятельность – Чехия – сдала выпускной экзамен. Многие из стран к востоку от ЕС, в которых работает банк, далеки от демократии и некоторые даже нельзя назвать рыночными экономиками. Более того, структурные слабости западных экономик, которые выступали в роли моделей для бывших стран Варшавского блока, стали слишком очевидными во время финансового и экономического кризиса.

Обеспокоенность относительно влияния на развитие давно высказывалась в адрес ЕБРР, однако данное учреждение недостаточно готово для решения этого вопроса, будь-то с точки зрения компетентности или его систем измерения успешности своей работы. Банк не считает искоренение бедности своей основной задачей в работе с развивающимися странами, несмотря на то, что этого требует статья 21.2 Договора об Европейском Союзе. Вместо этого, банк надеется, что переход к рыночной экономике возымеет положительное воздействие автоматически. Как

сказано в Обзоре многосторонней помощи Министерства международного развития Великобритании в марте 2011 г. «Связь между влиянием программ перехода ЕБРР и их влиянием на жизнь людей не всегда четко сформулирована»<sup>62</sup>.

Корни проблемы – в мандате ЕБРР, которые отдает приоритет рынкам нежелезным правам человека и развитию, и который среднесрочной перспективе нуждается в пересмотре. Тем не менее даже существующий мандат предлагает место для совершенствования, поскольку ЕБРР поручено содействовать устойчивому развитию в своей деятельности. К сожалению, за несколькими исключениями, такими как инвестиции в энергоэффективность, ЕБРР в значительной мере следовал подходу «замалчивания трудностей». При этом, обсуждениям ЕБРР обычно не хватает понимания влияния перехода для людей и окружающей среды.

Несмотря на то, что ЕБРР является собственностью в основном государств-членов ЕС и Европейской комиссии (доля превышает 60%), вопрос подотчетности европейским институциям остается проблематичным. Так, Европейский парламент обладает ограниченными механизмами для мониторинга или влияния на деятельность ЕБРР. Только в 2011 году, Европейский парламент сделал шаг вперед, приняв законодательную резолюцию, которая включает условия подписки ЕС на дополнительные акции, т.е. для увеличения капитала ЕБРР. Его требования к банку включали следующее:

- К 2015 году Комиссия должна представить доклад в котором дается оценка эффективности существующих европейских государственных финансовых учреждений в Европе и соседних странах, включая рекомендации по их сотрудничеству, а также оптимизации и координации деятельности.
- На своем веб-сайте ЕБРР должен предоставлять соответствующую информацию о получателях, влиянии своих операций финансового посредничества и оценках проектов.
- Представители ЕС при ЕБРР должны стремиться избегать ситуаций, когда банк финансирует любые проекты, реализуемые с использованием офшоров, которые «характеризуются отсутствием или минимальными налогами, недостатком эффективного обмена информацией с иностранными налоговыми органами,

недостаточной прозрачностью законодательных, правовых или административных норм, или как определено Организацией экономического сотрудничества и развития или Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег».

- Управляющий ЕС при ЕБРР обязан предоставлять ежегодный отчет Европейскому парламенту о пропагандировании целей ЕС, особенно статьи 21 Договора об Европейском Союзе, Стратегии «Европа 2020», а также значительном увеличении передачи технологий возобновляемой энергии и энергоэффективности. Он также обязан ежегодно докладывать, помимо прочего, о мерах обеспечения прозрачности деятельности ЕБРР через финансовых посредников, и как ЕБРР содействует целям ЕС.

Кроме владения долями ЕБРР через государства-члены и ЕС, ЕБРР в значительной мере используется Европейской комиссией в роли канала для безвозмездной помощи и механизма смешанного финансирования, особенно в странах соседства. В 2012 году ЕБРР получил свыше €92 миллионов в виде взносов от ЕС, представляющих более половины общих средств для безвозмездной помощи, предоставленной ЕБРР донорами для технической помощи, кредитных гарантий и т.д.

Средства ЕС передаются ЕБРР через следующие средства частичного заимствования<sup>63</sup>:

- Инвестиционный инструмент соседства (ИИС): до декабря 2012 года ЕС через Европейскую комиссию, предоставил €766,9 млн для ИИС а отдельные страны-члены предоставили еще €77 млн ИИС утвердил финансирование для 32-х проектов ЕБРР на сумму более €195,6 млн грантов, что позволило привлечь почти €9 млрд кредитов ЕБРР и добиться значительно большей суммарной стоимости проектов. €20 млн финансирования ИИС было предоставлено для проектов в регионе Южного и Восточного Средиземноморья.
- Западнобалканская инвестиционная программа (WBIF): инициированная в 2009 году, WBIF обеспечивает техническую помощь, инвестиции в формате совместных грантов, а также другие инструменты безвозмездного финансирования. В рамках программы привлекаются ресурсы ЕС, международных финансовых учреждений-партнеров, таких как ЕБРР и 19 двусторонних доноров для инвестирования в транспорт, энергетику, окружающую среду и социальный сектор, а также развитие частного сектора экономики.

- Инвестиционный инструмент для Центральной Азии (IFCA) был запущен в 2010 году. В нем сочетаются безвозмездное финансирование из бюджета ЕС с займами предоставляемыми финансовыми организациями для стимулирования капиталовложений в инфраструктуру, энергетику, защиту окружающей среды, малый и средний бизнес и социальную инфраструктуру в пяти странах Центральной Азии. IFCA предоставил более €42 млн проектам ЕБРР, в том числе свыше €17 млн в 2012 году, поддерживая доступ к финансированию для микро, малых и средних предприятий (ММСП) к проектам в сфере устойчивой энергетики, муниципальной и экологической инфраструктуры, а также энергоэффективности.

ЕБРР тесно сотрудничает с учреждениями Европейского Союза по вопросам текущей и новой политики, которые связаны с займами МФО на нужды развития, проблем охраны окружающей среды или таких инициатив, как Вена 2.0 (платформа честного и государственного сектора) для обеспечения адекватной поддержки капитала и ликвидности западных банковских групп для их филиалов в Центральной, Восточной и Юго-восточной Европе.

# ЕБРР ПОСЛЕ АРАБСКОЙ ВЕСНЫ В ЕГИПТЕ

После ряда народных восстаний, известных как «Арабская весна», Большая восьмёрка, Международные финансовые Организации (МФО<sup>i</sup> и правительства региона заключили новое экономическое соглашение, названное Довильское Партнерство, задуманное во время 37-ой встречи Большой восьмёрки в мае 2011. Одним из ведущих членов Довильского Партнерства стал ЕБРР.

ЕБРР пришел в страны восточной Европы после распада Советского Союза<sup>ii</sup>, и, по словам Банка, он воспользовался аналогичной возможностью в странах Арабской весны<sup>iii</sup>. В 2011 году страны-владельцы ЕБРР дополнил Соглашение об учреждении Банка позволив ему действовать в странах Ближнего востока и южного и восточного Средиземноморья<sup>iv</sup>. Правительство Египта обратилось к банку с просьбой принять её, как страну-получателя, и 19 июня 2011 года ЕБРР и Арабская республика Египет подписали соглашение, как первый важный шаг для открытия в стране постоянного представительства ЕБРР.

Существует два условия для сотрудничества ЕБРР с правительством Египта:

- Статья 1 соглашения об учреждении Банка говорит: «страны в которых ЕБРР проводит свою деятельность по продвижению перехода к рыночной экономике должны демонстрировать приверженность принципам многопартийной демократии и плюрализму»; и
- «ЕБРР признает, что в страны-получатели (и страны которые станут странами-получателями в будущем) стоят на пути к демократии и рыночной экономике, и в процессе перехода многое надо сделать для усиления учреждений, практик и обычаев в этих странах»<sup>v</sup>.

В то время как Статья 1 требует приверженность многопартийной демократии и добросовестному управлению, как условию для работы с Банком, последние события в Египте идут в разрез с данными принципами. В условиях отсутствия законодательной и судебной системы в государ-

стве, национальные и международные правозащитные организации систематически сообщают о фактах пыток, давления на оппозицию и другие нарушения прав человека. Таким образом возникает опасение, что работая в Египте, ЕБРР нарушает принципы Статьи 1 и не выполняет функцию поддержки Развития. Эти опасения озвучены НПО на встречах с Советом директоров ЕБРР во время Ежегодных собраний банка в 2013 и 2014 годах.

Стоит упомянуть, что в июне 2013 года, Европейская Счётная палата указала на серьёзные проблемы с выделяемыми ЕС для Египта деньгами, указывая на устрашающую ситуацию с правами человека в стране и неспособность выделенного €1 млрд повлиять на ситуацию и позитивно повлиять на демократическое развитие, социальную справедливость и стабильность в Египте, поднимая вопрос легальности выделения средств и соответствия стандартам ЕС в сфере добросовестного управления и демократии<sup>vi</sup>.

Со времени проведения ежегодного собрания Банка в 2013 году, страна продолжала скатываться всё дальше от принципов демократии. С отстранением Мухамеда Морси, Египет пережил жестокий разгон его сторонников во время «Рабаа сит-ин», которое осудили как «необоснованное групповое наказание»<sup>vii</sup> государством и теперь считается самым ужасным убийством в истории современного Египта»<sup>viii</sup>.

Запутывание и притеснение гражданского общества государством продолжается. Восемнадцатого декабря 2013 полиция провела рейды по офисам Египетского центра экономических и социальных прав и арестовала шестерых сотрудников и волонтеров. Полиция провела аресты без всяких законных оснований, ломая и конфискуя оборудование. Такие случаи демонстрируют возврат к «полицейскому государству» времен диктатуры Мурабака<sup>ix</sup>. Эти примеры показывают противоречие с мандатом ЕБРР, поскольку факты насилия в отношении защитников прав человека не оставляя места для устойчивого и демократичного выполнения проектов.

Египет получил от ЕБРР €48 млн на 8 проектов с общей стоимостью €100 млн, из которых 4 проекта уже подписаны<sup>x</sup>.

Общественные организации критикуют политики ЕБРР за то, что они не способны решать большие задачи в области развития, как, например, изменение климата. Так, при реализации экологической политики ЕБРР не уделяет достаточного внимания необходимости перехода к устойчивой низкоуглеродной экономике, не смотря на то, что ЕБРР, это единственный многосторонний банк, где защита окружающей среды четко прописана в уставе. ЕБРР выпустил пересмотренную политику в области тепловой энергетики с фокусом на переход от использования угля к использованию природного газа и взял на себя обязательство не финансировать электростанции на угле<sup>xi</sup>. В то же время, управляющий директор ЕБРР по южному и восточному Средиземноморью Хильдегард Гачек, встретился с министром торговли и промышленности, Мунир Фахри Абдел-Ноур что бы обсудить ряд проектов, среди которых проекты на цементных заводах<sup>xii</sup>, предполагающие использование угля вместо природного газа.

Страновая стратегия ЕБРР говорит о фокусе инвестиций на малый и средний бизнес. Однако в реальности этот фокус довольно расплывчат и включает такие неоднозначные проекты как финансирование «Нестле Египет»<sup>xiii</sup>.

Вызывает вопросы и интерес ЕБРР к приватизации в Египте, несмотря на отсутствие выводов

из негативных уроков прошлого, когда приватизация была связана с коррупцией и отсутствием подотчётности инвесторов – то, в чём больше всего обвиняют свернутого президент Мубарак. Государственные административные суды разорвали договора о приватизации на основании фактов коррупции, которые имели места благодаря слабой законодательной базе которая не предусматривает отчётности инвестора. Вместо того, чтобы создавать законодательную базу для борьбы с коррупцией, постреволюционные правительства обновили существовавшее законодательство так, что поддерживает коррупцию и даже выводит такие решения из-под возможности судебного вмешательства. Первые дополнения к закону про Гарантии и стимулирование инвестиций были реализованные через постановление №4 от 2012, более известное как «закон о примирении с инвесторами». Второе дополнение некоторых положений закона №89 от 1998, было сделано путем принятия Закона про регулирование торгов и тендеров за номером 82 от 2013. Несколько других законов ожидают принятия в рамках плана переходного правительства, чтобы дополнить законодательную базу для инвестиций в Египет, как часть, так называемых, «инвестиционных стимулов»<sup>xiv</sup>.

Эти законы позволили договориться с инвесторами, которые были уличены в коррупции или хищении общественных фондов, таким образом отменяя решение судов об отмене приватизации и создавая условия безнаказанности инвесторов перед экономическими, административными и криминальными судами.

- I. МФО вовлеченные в Партнерство: Всемирный банк, Международная финансовая корпорация (МФК), Европейский инвестиционный банк, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Африканский банк развития (АФБР), Исламский банк развития (ИБР), Арабский валютный фонд (АВФ), Арабский фонд экономического и социального развития (АФЭСР), и Фонд развития ОПЕК.
- II. История ЕБРР. <http://www.ebrd.com/pages/about/history>
- III. Концептуальные заметки ЕБРР. Июль 2012. Приложение IV.I
- IV. Там же.
- V. Концептуальные заметки ЕБРР. Июль 2012. Приложение I. Представительное и подотчётное правительство. Гражданское общество, пресса и участие. Верховенство закона и юстиция. Гражданские и политические свободы.
- VI. Симпере, Анн-Софи. Блог пост на сайте Бенквоч «Little impact of EU aid for Egypt – Ongoing abuses and Brussels scrutiny puts EBRD's best laid plans in question». <http://bankwatch.blogactiv.eu/2013/06/24/little-impact-of-eu-aid-for-egypt-ongoing-abuses-andbrussels-scrutiny-puts-ebrds-best-laid-plans-in-question/>
- VII. Egypt: Security Forces Used Excessive Lethal Force | Human Rights Watch. Human Rights Watch Defending





**Протест в Каире 20 апреля.  
Фото flickr.com/photos/96884693@N00**

- VIII. Human Rights Worldwide.  
<http://www.hrw.org/news/2013/08/19/egypt-security-forces-used-excessive-lethalforce>
- IX. Там же.
- X. Urgent | Open Call: Egyptian Human Rights Organizations Oppressed... A Return to what is Worse than the
- XI. Pre-January 25th –Era, <http://ecesr.com/>
- XII. Египет. ЕБРР. <http://www.ebrd.com/pages/country/egypt.shtml>
- XIII. Энергетическая стратегия ЕБРР. EBRD.  
<http://www.ebrd.com/pages/sector/powerenergy/energy-strategy.shtml> (accessed January 14, 2014).
- XIV. Министерство промышленности и внешней торговли. Ministry of Industry and Foreign Trade.  
[http://www.mfti.gov.eg/reports/press\\_release.asp?Id=2357](http://www.mfti.gov.eg/reports/press_release.asp?Id=2357) (accessed January 14, 2014)
- XV. Оценка государства Египет, <http://www.ebrd.com/pages/country/egypt.shtml>
- XVI. Два закона было принято на этой основе. Zayed Hatem and Khalil Heba, Egypt and International Arbitration: Protection of Investors No Consolation for Public Money,  
<http://ecesr.org/en/wp-content/uploads/2013/11/Investment-Report-English-W-Apnx.pdf>

Инструмент смешивания грантов и займов	Дата	Источники грантов	Другие участники финансирования
ITF: Инфраструктурный трастовый фонд ЕС-Африка	2007	€308,7 млн из 10го Европейского фонда развития + €64 млн из бюджетов стран-членов	AFD, AfDB, BIO, COFIDES, EIB, FINNFUND, KfW, Lux-Development, MoF Greece, OeEB, SIMEST, SOFID, PIDG
NIF: Инвестиционный инструмент соседства	2008	€745 млн в 2007-2013 гг. из бюджета ЕС (ЕИСП) + €70 млн из бюджетов стран-членов	AECID, AFD, CEB, EBRD, EIB, KfW, NIB, UeEB, SIMEST, SOFID
WBI: Инвестиционный инструмент для стран Западных Балкан	2009	€110 млн из бюджета ЕС + €10 млн ЕИБ + €10 млн ЕБРР, + €10 млн БРЧЕ (CEDB) + гранты стран-членов ТС	CEB, EBRD, EIB, KfW, NIB, OeEB
LAIF: Инвестиционный инструмент для Латинской Америки	2010	€125 млн в 2009-2013 гг. из бюджета ЕС	AFD, BCIE, BID, CSF, EIB, KfW, NIB, OeEB
IFSA: Инвестиционный инструмент для Средней Азии	2010	€65 млн в 2011-2013 гг. из бюджета ЕС	Организации аккредитованные при ИИС могут участвовать
AIF: Азиатский инвестиционный инструмент	2012		
SIF: Карибский инвестиционный инструмент	2012	€40 млн	AFD (французское агентство развития)
IFR: Инвестиционный инструмент для Тихоокеанского региона	2012	€10 млн	

## МЕХАНИЗМЫ СМЕШИВАНИЯ (BLENDING MECHANISMS)

С 2007 года Европейская комиссия, совместно с государствами-членами, сформировала восемь региональных инструментов смешанного финансирования<sup>64</sup> (см. иллюстрацию ниже<sup>65</sup>), охватывающих весь регион внешнего сотрудничества ЕС. Это шаг был сделан с целью решения вопроса нехватки ресурсов для внешней помощи по причине финансового и экономического кризиса. Кроме того, механизму оказывается поддержка и одобрение, поскольку ЕС начинает искать более «эффективные пути» с использованием доступных ресурсов, а также для достижения большего «эффекта от привлечения заемных средств» внешней помощи посредством смешанных инструментов, когда инструменты выдачи смешанных займов (ВСК) привлекают государственные и частные средства в эти приоритетные сферы политики ЕС»<sup>66</sup>.

В теории с помощью смешанного финансирования ЕС преследует следующие цели:

- Более эффективное достижение целей политики ЕС т.е. повышение «эффективности помощи» и «согласованности помощи»;

- Оптимизация финансовых пакетов для получателей, соответственно повышение их эффективности и улучшение имиджа;
- Стимулирование координации доноров, в частности между европейскими организациями, предоставляющими помощь;
- Повышение заметности европейской помощи.

Невзирая на тот факт, что инструменты смешивания финансовой помощи ЕС остаются скромными по своему объему – €1,5 млрд безвозмездной помощи из бюджета ЕС, Европейского фонда развития (ЕФР) и государств-членов – «окончательное финансовое влияние инструментов не является исчерпывающим, поскольку инструмент предоставления безвозмездной помощи был успешным в привлечении финансирования проектов Европейскими двухсторонними финансовыми учреждениями (ЕДФУ), ЕИБ, другими МФО и других источников финансирования (особенно из самих стран-партнеров)». Например, гранты ИИС составили €277 млн по 39 проектам, При этом дополнительно простимулировали порядка €5,1 млрд в займах со стороны ЕДФУ и МФО на проекты общей стоимостью €10,13 млрд на 2008-10 гг.

# ПОЛУЧАТЕЛИ ГРАНТОВ ЕС (МЛН ЕВРО): 2007-2011

	ЕИБ	ЕБРР	AfD	KfW	Другие	ВСЕГО
ITF	179	0	46	56	13	294
NIF	92	152	82	82	3	411
WBIF	99	32		57	38	226
LAIF	7	0	5	18	4	34
ВСЕГО	377	184	133	213	58	965
	ЕИБ	ЕБРР	AfD	KfW	Другие	
%ITF	61	0	16	19		4
%NIF	22	37	20	20		1
%WBIF	45	15	0	23		17
%LAIF	20	0	14	54		12
%ВСЕГО	39	19	14	22		6

## ПЛАТФОРМА ЕС ДЛЯ СМЕШАННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

В 2012 году ЕК создала Платформу для смешанного финансирования при внешнем сотрудничестве<sup>67</sup>. Данная платформа, без какого-либо упоминания «развития» в своем названии, нацелена на «предоставление рекомендаций и руководства по использованию смешанного финансирования при внешнем сотрудничестве Европейского Союза». Как заявляет Европейская Комиссия, «новая Платформа ЕС будет выступать в роли основной структуры для продвижения успешного опыта, достигнутого в этой сфере и изучать возможности улучшения качества и эффективности механизмов смешанного финансирования с учетом политической базы, управляющей отношениями ЕС с различными странами-партнерами, а именно политики ЕС в сфере развития, соседства и расширения. Это включает стимулирование сотрудничества и координации между соответствующими субъектами, тем самым увеличивая воздействие и заметность внешнего сотрудничества ЕС».

Тем не менее, мандат и структура Платформы вызывает целый ряд опасений относительно соответствия механизма своему назначению, частич-

но по причине финансовых стимулов, которые оказываются важнее чем принципы развития. Существуют также опасения, что существующим механизмам смешанного финансирования не хватает прозрачности и подотчетности, они имеют неясные критерии отбора, мониторинга и оценки проектов, и непонятно какую положительную роль играет участие в них ЕС.

Следует подчеркнуть, что идея создания платформы по стимулированию и усилению роли инструментов смешанного финансирования в рамках Сотрудничества в целях развития, была выдвинута без какой-либо предварительной оценки существующих механизмов смешанного финансирования. Предлагаемая платформа также делает ударение на смешивание безвозмездной помощи и займов для привлечение больших инвестиций из частного сектора. Однако, упускается из виду потребность в поддержке местного частного сектора, который обладает большим потенциалом в качестве долгосрочного, устойчивого решения, и пренебрегается мобилизация субъектов отечественного частного сектора в соседних государствах

посредством новаторских подходов. Кроме того, привлечение различных заинтересованных сторон в этой платформе проблематично, Европейский Парламент обладает лишь статусом наблюдателя, а общественные организации полностью исключены.<sup>68</sup>

Опыт Инвестиционного инструмента соседства (ниже приводится подробный обзор) как части инструмента ЕИСП прекрасно иллюстрирует, как принципы развития могут легко игнорироваться в смешанном финансировании из финансовых интересов.

## ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ИНСТРУМЕНТ СОСЕДСТВА (ИИС)

Созданный в мае 2008 года ИИС дополняет кредиты европейских государственных организаций грантами от государств-членов ЕС для обеспечения устойчивого эффекта от привлечения заемных средств. ИИС поддерживает укрепление взаимосвязей между ЕС и его соседями в транспортном и энергетическом секторах путем решения общих экологических проблем и поддержки других инициатив, включая развитие малого и среднего бизнеса. ИИС может также привлекать безвозмездную помощь для покрытия расходов на техническую помощь, субсидии в виде процентных выплат и прямые вложения в акционерный капитал.

ИИС играет важную роль в продвижении крупных инфраструктурных проектов наподобие линий передач и автомобильных шоссе в южном и восточном регионе соседства, проектах, которые затем реализуются ЕИБ и ЕБРР, а также другими двусторонними учреждениями ЕС наподобие немецкого KfW.

За период с 2007 по 2013 гг. ЕС выделил ИИС €700 миллионов. Инструмент также получает средства в результате финансовых отчислений, производимых государствами-членами ЕС, чьи ресурсы объединены для лучшей оптимизации их доставки в страны-партнеры. С момента

своего основания ИИС предоставил поддержку в размере €417 миллионов 52 проектам и привлек дополнительно €6,3 млрд заемных средств со стороны финансовых институтов ЕС, при этом суммарная стоимость всех проектов составила €14 млрд.

Комиссия представляет ИИС как механизм смешивания, который обладает дополнительной ценностью и привлекает дополнительное финансирование: финансовые операции крупного масштаба с несколькими финансовыми учреждениями, предоставление льготных условий, уменьшенные транзакционных расходов, координация доноров и гармонизированные процедуры. Тем не менее, существует ряд проблемных моментов в структуре принятия решений и операций ИИС, включая скудность информации об операциях ИИС. Список готовящихся проектов на веб-сайте ИИС не обновляется,<sup>70</sup> повестка дня и протокол собраний директоров и решений касательно конкретных проектов не публикуются, а основным источником информации о профинансированных проектах является годовой отчет. Такое очевидное отсутствие прозрачности<sup>71</sup> в принятии решений о смешанном финансировании создает пространство для возможного нерационального выделения средств или их растрачивания.

# КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ КРИТЕРИИ ПРОЕКТОВ И УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Не смотря на то, что ИИС должен поддерживать приоритеты Европейской политики соседства, национальных стратегических программ ЕС и национальных индикативных программ, необходима бóльшая согласованность между этими стратегиями и отобранными ИИС проектами.

Анализ ежегодных отчетов ИИС в период с 2008 по 2011 гг. обнаружил, что безвозмездная помощь, техническая помощь и займы, в широком смысле, соответствуют целям инструмента в энергетическом и транспортном секторе. Тем не менее, с такими широкими формулировками ИИС оказывал поддержку проектам на подобие украинского проекта «Усиление сети передачи электроэнергии». Вклад ИИС в размере €10 млн вместе с €650 миллионами со стороны ЕИБ и ЕБРР, был использован для поддержки создания коридора передачи электроэнергии с Украины в Европу для трех устаревших украинских атомных электростанций. Большинство энергоблоков на этих станциях достигнуто конца своего расчетного ресурса в следующие несколько лет<sup>72</sup>.

Исследование показало, что информации об отборе конкретных проектов для финансирования очень мало<sup>73</sup>. По данным Министерства международного развития Великобритании, ИИС и другим инструментам «не хватает формальных и конкретных руководящих принципов или критериев». Доклад министерства далее говорит, что невзирая на то, что несколько инструментов ЕС работают по схожим шаблонам «их роль, степень (и место в процессе) их обсуждения и принимаемые решения относительно, например, части гранта в бюджете проекта, не понятна». Министерства международного развития делает заключение, что представляется сложным определить насколько принимающие решения структуры эффективны, учитывая отсутствие информации о том, на основании чего принимаются решения.

Дополнительные расследования показали, что «отсутствие формальной системы проверок и разных мнений на ранней стадии процесса» означает «что шаблон проекта будет обсуждаться

до его заполнения без необходимости в широком обсуждении проектного предложения» и без возможности дебатов<sup>74</sup>. Более того, существует «ясное понимание, что глава группы принимал решения каким проектам следует предоставить смешанное финансирования»<sup>75</sup>. Такой подход ставит под сомнение объективность процесса принятия решений.

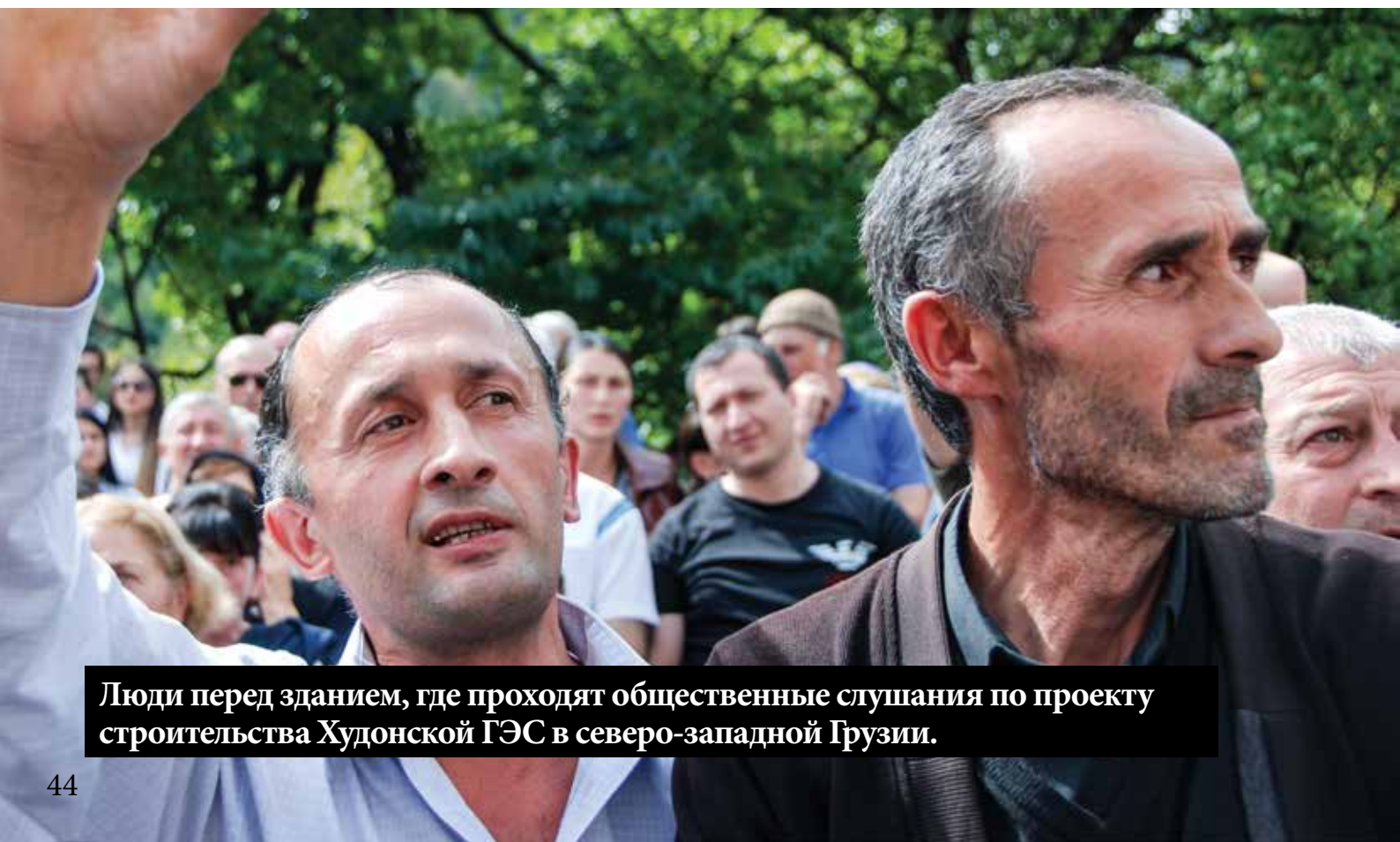
В то время как процедуры закупок согласованы между донорами, функции мониторинга и оценки делегированы ведущему финансовому учреждению и осуществляются в соответствии с его внутренними процедурами. Комиссия полагается на внешние независимые аудиты и оценки со стороны ведущего финансового учреждения, которые не обязательно оценивают ценность и необходимость участия ЕС в проекте. Исследования показывают, что «стандарты мониторинга и оценки не достаточно хорошо определены для финансовых инструментов. Важно, чтобы проекты тщательно контролировались в ходе их выполнения, а не только для возвращения кредита. Учитывая существование элемента безвозмездной помощи, оценки воздействия должны быть выполнены как в случае с другими видами деятельности обеспеченных безвозмездной помощью в ЕС»<sup>76</sup>.

ИИС не имеет механизма участия общественности ни на этапе подготовки, ни на этапе реализации проекта. Как правило задача работы с общественностью ложиться на МФО участвующие в проекте. В теории, страновые офисы ЕС являются местом контакта с общественностью для проектов, финансируемых через ИИС, поскольку они готовят свой отзыв по поводу проектов ЕБРР и ЕИБ, а также проводят мониторинг их осуществления. Тем не менее, в лучшем случае, когда консультации с общественностью организовываются местными офисами, это происходит на этапе, когда проекты, как минимум, прошли первичное утверждение ИИС. Поэтому все усилия направлены на смягчение рисков проектов вместо обсуждения фактической потребности проекта, его экологических и социальных воздействий или оценки альтернативных, более устойчивых решений.

Подобная ситуация является проблемой с учетом того, что механизмы смешанного финансирования должны стимулировать «положительные эффекты и помогать смягчать отрицательное влияние, связанное с конкретным проектом. Механизмы смешанного финансирования могут использоваться для финансирования проектов с высоким социальным и/или экологическим влиянием (положительный эффект), но которые не являются финансово устойчивыми. Элемент безвозмездной помощи компенсирует недостаточную прибыльность (по крайней мере в краткосрочной перспективе), пока проект не станет жизнеспособным и устойчивым. Механизмы смешивания также разрешают использовать элемент безвозмездной помощи, чтобы нести какие-либо дополнительные расходы необходимые для снижения негативного воздействия, связанных с конкретным проектом. Например, сооружение плотины могло бы иметь отрицательное воздействие на окружающую среду и общины. Механизмы смешивания, посредством компонента безвозмездной помощи, могут обеспечить

получателю стимул понести дополнительные расходы необходимые, чтобы сделать проект более экологически благоприятным и снизить отрицательное воздействие на общество»<sup>77</sup>.

Невзирая на это, ИИС по-прежнему поддерживает экономически, социально и экологически деструктивные инфраструктурные проекты посредством такой безвозмездной помощи. Это особенно верно в контексте ИИС, когда критерии отбора проектов остаются настолько плохо определенными. В результате, механизмы смешивания дают возможность странам, а также частным и государственным компаниям, осуществлять проекты, которые в противном случае стали бы невозможны без грантов ИИС, включая те, которыми движут государственные интересы, и которым не хватает результатов развития. В некоторых случаях, проекты, поддерживаемые механизмами смешивания, могут иметь чрезвычайное воздействие на местное население и окружающую среду без какой-либо возможности для этих общин установить контакт с ИИС.



**Люди перед зданием, где проходят общественные слушания по проекту строительства Худонской ГЭС в северо-западной Грузии.**

# ПРИМЕР: ЕС И ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ СЕКТОР УКРАИНЫ

В 2005 году Украина и ЕС подписали Меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в сфере энергетики<sup>i</sup>, который предусматривает интеграцию рынков электроэнергии и газа ЕС и Украины в качестве одного из ключевых приоритетов для сотрудничества и способа укрепления «энергетической безопасности европейского континента».

Задача поддерживается финансовыми учреждениями ЕС, такими как ЕБРР и ЕИБ: в период с 2005 по 2013 гг.<sup>ii</sup> оба банка вложили приблизительно €650 млн в целый ряд проектов высоковольтных линий электропередач, разработанных государственным предприятием «Укрэнерго».

Инвестиционный инструмент соседства (Neighborhood Investment Facility) также принимает активное участие в процессе модернизации и строительства высоковольтных линий электропередачи в Украине, а также в развитии другой инфраструктуры передачи электроэнергии. На гранты для такого рода проектов приходится

18,7% (или €18,7 млн) от всего финансирования со стороны ИИС в Украине в период с 2008 по 2012 гг. (общая сумма безвозмездной помощи на все 24 проекта - €100 млн)<sup>iii</sup>.

В 2009 году ИИС одобрил безвозмездную ссуду в размере €10 млн (из которых €2,23 млн пошло из трастового фонда ИИС) для проекта «Усиления сети передачи электроэнергии»<sup>iv</sup>. ЕБРР был назначен исполнительной организацией. Проект нацелен на усиление украинской сети передачи электроэнергии путем сооружения целого ряда независимых линий передачи.

ЕБРР использует грант ИИС для подготовки технической документации по проекту «Второго магистрального сверхвысоковольтного коридора» в 2010 г.<sup>v</sup> Второй СВВ коридор<sup>vi</sup>, который образует непрерывный 750кВ коридор электропередачи длиной более 1000 километров с запада на восток, свяжет три украинские АЭС (в общей сложности 12 энергоблоков) и две ГАЭС, обеспечив их физическую связь с ЕС для целей экспорта электричества.<sup>vii</sup> Остальная часть ссуды была



использована для разработки документации для ВЛ 330 кВ «Новоодесская-Арцыз», которая позволит связать украинские генерирующие мощности с Румынией.

Маршрут, который ЕБРР представил общественности, пересекал ценные водно-болотные угодья (объект Рамсарской конвенции). В мае 2009 года двадцать пять украинских НПО выступили с протестом против прохождения трассы воздушной линии через природную охраняемую территорию международного значения<sup>viii</sup>, и тогда ЕБРР потребовал от заказчика проекта разработать альтернативный маршрут, прежде чем продолжить рассмотрение проекта.

В 2010 году Национальный экологический центр Украины (НЕЦУ) запросил у ИИС информацию относительно гранта для проекта «Усиление сети передачи электроэнергии», включая документы, представленные Оперативному совету ИИС до вынесения решения по данному проекту<sup>ix</sup>. Невзирая на ряд обещаний со стороны работников ИИС о том, что список мероприятий/исследований, которые должны быть профинансированы в рамках утвержденной ссуды, станет достоянием общественности, этого так и не произошло. Информация по ЛЭП так и не была опубликована. ИИС посоветовал установить отношения с делегацией ЕС в стране и поднять проблемные вопросы с ними. Правда, так и не стало понятными как общественные организации могут узнать о рассмотрении проекта до момента его утверждения.

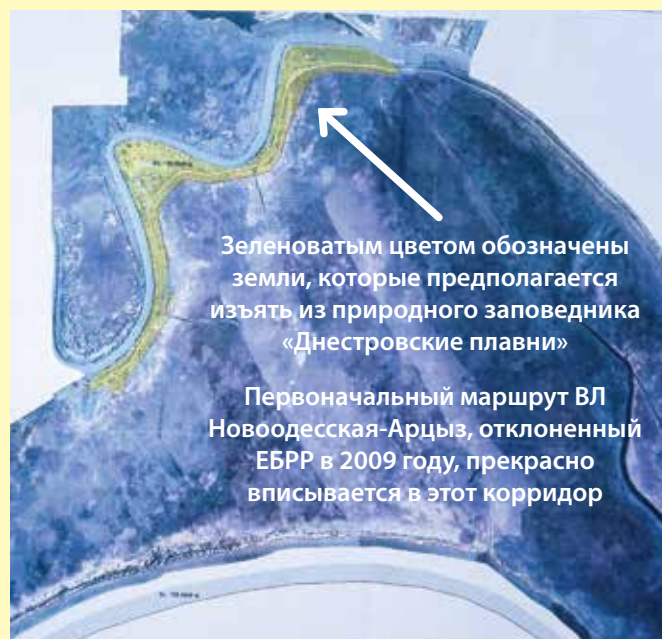
Тем временем «Укрэнерго» сосредоточила свои усилия на преодолении препятствий, стоящих на пути проекта, а именно – статус охраняемой территории водно-болотных угодий: в начале 2013 г. власти одесской области объявили о решении изменить границы природного заповедника с тем, чтобы получился коридор для ЛЭП<sup>x</sup>.

В феврале 2013 г. НЭЦУ уведомил ИИС о проблемах, связанных с трассой ЛЭП. Персонал ИИС обещал провести обсуждения вопроса с сотрудниками ЕБРР, но никакой информации о развитии событий вокруг проекта «Новоодесская-Арцыз» – нет.

## Основные вызовы, результаты и рекомендации

Основная сложность при работе с ИИС – нехватка информации и возможностей для участия общественности. Представители ИИС считают, что их роль – техническая поддержка, однако такая поддержка обеспечивает огромный интерес к проекту в глазах возможных инвесторов и помогает «привлекать выгодные кредиты из европейских финансовых организаций, а также средства из стран-партнеров ЕПД»<sup>xi</sup>. Для общественности нет никакой возможности узнать о проектах, которые получают гранты ИИС в рамках стандартной процедуры, а также отсутствуют средства влияния на процесс их выдачи.

Кроме того, решения по грантам со стороны Оперативного совета принимаются на основе чрезвычайно скудной информации (2-3-страничных резюме), без четкой оценки общего воздействия проекта в жизни. Например, в случае предоставленные гранты для ряда линий электропередачи фактически ведут к созданию крупной экспортно-ориентированной инфраструктуры, которая имеет серьезные экологические и социальные последствия.







- I. Меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в сфере энергетики между Европейским Союзом и Украиной [http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral\\_cooperation/doc/ukraine/2005\\_12\\_01\\_ukraine\\_mou.pdf](http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/doc/ukraine/2005_12_01_ukraine_mou.pdf)
- II. По состоянию на 29 октября 2013 г. (Проект высоковольтной ЛЭП «Ровно-Киев» <http://www.ebrd.com/english/pages/project/psd/2007/37598.shtml>, Модернизация одесской высоковольтной сети <http://www.ebrd.com/english/pages/project/psd/2005/33896.shtml>, Южно-украинский проект передачи электроэнергии <http://www.ebrd.com/english/pages/project/psd/2009/40147.shtml>)
- III. Веб-сайт ИИС: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/nif\\_ukraine\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/nif_ukraine_en.htm), last accessed 29.10.2013
- IV. Проект «Усиления сети передачи электроэнергии» [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/projects/list\\_of\\_projects/226898\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/projects/list_of_projects/226898_en.htm)
- V. ЕБРР опубликовал уведомление о закупках на своем веб-сайте.
- VI. Общая приблизительная стоимость проекта составляет 2,6 млрд. евро.
- VII. Ответ Министерства энергетики и угольной промышленности от 14.03.2012, №04/18-1430 на запрос Национального экологического центра Украины.
- VIII. [http://necu.org.ua/wp-content/uploads/UkrNGO\\_Dniester\\_delta\\_letter\\_to\\_EBRD.pdf](http://necu.org.ua/wp-content/uploads/UkrNGO_Dniester_delta_letter_to_EBRD.pdf)
- IX. Переписка Ирины Головки с г-н Де Ла Кабаллерия (DEVCO, Глава 6 отдела), 7 июня 2011 г.
- X. «Фиктивная логика в Украине: Природный заповедник не стоящий защиты», блог-пост на веб-сайте Bankwatch 13 февраля 2013 г. <http://bankwatch.org/node/10175>  
Веб-сайт Одесского областного совета: <http://bit.ly/1dNJ8SL>
- XI. Годовой отчет ИИС по результатам деятельности в 2011 г. [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/documents/annual\\_report\\_2011\\_nif\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/documents/annual_report_2011_nif_en.pdf)

# ГЛАВА IV – УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

## ЧТО ЧИТАТЕЛЬ МОЖЕТ ПОЧЕРПНУТЬ ИЗ ЭТОЙ ГЛАВЫ?

- РОЛЬ, ОТВОДИМАЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ В ПАРТНЕРСТВЕ.
- ПУТИ ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ЕПС/ВП.
- СЛОЖНОСТИ УЧАСТИЯ ОГО.
- ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА ИИС И ОГО.

## КАК ИСПОЛЬЗОВАТЬ ЭТУ ГЛАВУ?

- ЗНАТЬ БОЛЬШЕ.
- ОСВЕЩЕНИЕ СЛОЖНОСТЕЙ НА ПУТИ ЭФФЕКТИВНОГО ПРИВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ.

## РОЛЬ ОТВОДИМАЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ В ПРОЦЕССАХ ЕПС

ЕС признает, что роль гражданского общества чрезвычайно важна в развитии демократических институций, обеспечении открытого и справедливого политического диалога, и более подотчетного государства. Тем не менее, возможности для активного вовлечения общественных организаций в процессы ЕПС, особенно в ходе подготовки программ, их реализации и мониторинга, остаются ограниченными. В целом, существует нехватка стадий процесса на которых могут подключаться общественные организации, как на национальном уровне, так и на уровне ЕС. Кроме того, барьером является не только уровень развития ОГО, но и недостаток людей и финансирования для участия общественных

организаций в процессах ЕПС на том же уровне, что ЕС и правительства стран-партнеров. Европейская комиссия признала это в 2011 году, и новая ЕПС предполагает вовлечение большего круга организаций и людей и рассматривает деятельное гражданское общество как одну из основ для глубокой и устойчивой демократии вместе с сильными, прозрачными и подотчетными структурами.

В этом отношении ЕС, начиная с 2011 года, приняло ряд инициатив для развития и поддержки гражданского общества в регионах соседства (см. Врезку).

Чтобы понять эффективность инициатив ЕК, надо дополнительно рассмотреть ряд вопросов:

- Принимает ли гражданское общество активное и действенное участие в разработке политики, реализации и мониторинге программ и проектов?
- Имеются ли новые механизмы диалога и насколько они соответствуют требованиям, связанным с установлением «глубокой и устойчивой» демократии?
- Насколько эффективна помощь, предоставляемая партнерам, с точки зрения партнерства, создаваемого между донорами и гражданским обществом?
- Рассматриваются ли общественные организации как действенная сила в программах развития на уровне ЕС?

Ответы на эти вопросы всё ещё не однозначны. И многое зависит скорее от отношения правительств стран-партнеров, чем установления единых минимальных стандартов привлечения гражданского общества в странах-соседах.

Количество призывов<sup>78</sup> к ЕС подчеркивает важность проблем в процессе укрепления роли общественных организаций, включая:

- Создание более согласованного и институционализированного процесса вовлечения общественных организаций, включая участие в различных аспектах разработки политики, определения программ, их реализацию и оценку. Это подразумевает адекватный и постоянный доступ к информации, который позволит гражданским группам внести свой конструктивный вклад.
- Стимулирование открытых процессов привлечения гражданских групп, особенно на государственном уровне через представительства ЕС, учитывая растущий охват и постоянное привлечение новых групп, и избежание ограничения процесса группами, выбранными со стороны ЕС, особенно общенациональном уровне.
- Расширение роли программы SPRING, не ограничивая её выделением грантов общественным организациям, а поручив ей создание механизмов привлечения гражданского общества к разработке политик и определению программ в рамках сотрудничества

и партнерства ЕС с арабскими странами, а также установление ориентиров и показателей для программных интервенций в рамках программы SPRING и других механизмов партнерства.

- Рассмотреть ценность от создания открытой и репрезентативной группы консультантов организаций гражданского общества из стран-партнеров для оказания помощи и участия в процессах, создаваемых в рамках ответа ЕС на изменения в регионе, включая программу SPRING.
- Пересмотр проектного подхода к сотрудничеству с гражданским обществом, который основывается на заранее установленных программных рамках и содействии механизмам сотрудничества и поддержки групп гражданского общества с целью поддержки долгосрочного устойчивого демократического привлечения гражданского общества в арабских странах.
- Уточнение практических шагов согласно Стратегической программе ЕС и Плана действий по защите прав человека, включая определения контактных лиц по проблемам прав человека и демократии в Делегациях ЕК и Специального представителя по правам человека ЕС, а также путей вовлечения гражданского общества.

## SPRING

Программа SPRING (SPRING означает «Поддержка партнерства, реформ и инклюзивного роста») была принята в качестве новой инициативы для арабского региона в 2011 году. Программа опирается на четыре столпа:

- Флагманская инициатива в размере €350 млн для поддержки политического перехода (программа SPRING);
- Специальная мера, разработанная в поддержку бедных районов Туниса в размере €20 млн;
- Дополнительные ресурсы для высшего образования посредством программы «Erasmus Mundus» (€66 млн);
- Инструмент гражданского общества на общую сумму €22 млн и охватывающий период с 2011 по 2012 гг.

### Инструмент гражданского общества

Инструмент гражданского общества состоит из трех компонентов, финансируемых в 2011-2013 гг.:

- Компонент 1: Укрепление потенциала гражданского общества через обмен добросовестной практикой и обучение, для стимулирования национальной реформы и повышения ответственности государственного сектора, чтобы дать им возможность стать сильными субъектами в проведении реформы на национальном уровне и сильными партнерами в реализации целей ЕПС.
- Компонент 2: Усиление негосударственных субъектов благодаря поддержке региональных и национальных проектов путем дополнения финансирования доступного в рамках тематических программ и инструментов.

- Компонент 3: Стимулирование инклюзивного подхода к реформам путем большего вовлечения негосударственных субъектов в диалог по вопросам национальной политики и реализации двусторонних программ.

### Средства

Сумма: €22 млн

Источник бюджета: Европейский инструмент соседства и партнерства (ЕИСП)

Продолжительность: 2011-2013 гг.

Взято с [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-638\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-638_en.htm)

### Европейский фонд поддержки демократии

ЕФПД – это совместный политический проект ЕС и его государств-членов. Он был определен в качестве политической цели в мае 2011 года в Коммюнике по вопросам соседства и Выводах совета по иностранным делам в июне и декабре 2011 года. После достижения согласия всеми государствами-членами, Европейским парламентом и комиссией/ЕСВД, в октябре 2012 был создан ЕФПД в качестве гражданско-правового фонда в рамках бельгийского законодательства, управляемого своим собственным уставом и руководящими органами. Основная цель фонда – предоставление прямой безвозмездной помощи продемократическим активистам и/или организациям, которые борются за демократический переход в странах-соседях ЕС и за их пределами посредством конкретных гибких процедур. Первоначальный бюджет ЕФПД составит около €14 млн. Штаб-квартира ЕФПД находится в Брюсселе. ЕФПД начал свою работу в конце 2013 года.

Веб-сайт <https://www.democracyendowment.eu>

## ВОЗМОЖНОСТИ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЕПС

Не смотря на ограничения, существует несколько каналов вовлечения общественных организаций в процессы ЕПС/ВП. Участие общественных организаций в этих процессы особенно важно для<sup>79</sup>:

- Повышения прозрачности и предотвращения коррупции и мошенничества;

- Предотвращения лоббирования корпоративных интересов со стороны частного сектора;
- Разработки высококачественных проектов и эффективного распределения средств;
- Стимулирования улучшения ограниченного административного потенциала;

- Содействия привлечению независимых специалистов к разработке и реализации проекта с целью совершенствования социальной интеграции, гендерного равенства и защиты окружающей среды и качества жизни;
- Обеспечения эффективности использования средств налогоплательщиков стран ЕС;
- Продвижения культуры всеобъемлющей демократии;
- Стимулирования чувства ответственности среди общественности для легитимизации проектов и всей Европейской политики соседства;
- Ответа на возросшую потребность в помощи со стороны ЕС.

### **Вовлечение в процесс составления Отчетов о проделанной работе ЕПС**

Реализация Европейской политики соседства (ЕПС) и обязательств, взятых в Планах действий ЕПС, пристально изучаются благодаря ежегодным отчетам о проделанной работе, подготовленным Европейской комиссией.

Как правило, в Планах действий определены приоритеты реформ в странах-партнерах ЕС, которые страны обязались провести с целью повышения интеграции с ЕС. Приоритеты, обычно, охватывают следующие сферы: (1) политическая реформа, включая демократию, главенство закона, права человека, свободы, реформу сектора безопасности и сотрудничество по вопросам внешней политики; (2) экономические и социальные реформы, которые включают определенные меры макроэкономической реформы, шаги в сфере торговли и регуляторные меры; (3) сотрудничество в сфере правосудия; (4) изменения в транспортной, энергетической и природоохранной отраслях; (5) сотрудничество по вопросам СМИ и информации.

Планы действий и их приоритеты варьируют от страны к стране. Как упоминалось в Главе 1, им часто не хватает сильной составляющей в сферах соблюдения прав человека и согласованности между поставленными целями развития и экономическими целями.

Ежегодные отчеты о проделанной работе описывают достижения и сферы где результаты могли быть и лучше. Подготовленные Европейской комиссией ежегодные отчеты о проделанной работе также учитывают оценки, сделанные государственными структурами стран-партнеров. Как следствие Планы действий могут быть меняться в ответ на рекомендации отчетов. Ежегодно, начиная с 2008 года, общественные организации из стран-партнеров и стран ЕС приглашаются для содействия в подготовке отчета о проделанной работе путем предоставления информации, исследований или оценок выполнения обязательств, взятых в Планах действий.

Поэтому мониторинг Планов действий общественными организациями мог бы привести к оценке:

1. Приоритетов Планов действий и мероприятий с точки зрения прав человека.
2. Выполнения Планов действий правительствами и соответствие этой деятельности международными договорам о правах человека.
3. Отраслевые реформы и их последствия для социально-экономического развития и защиты окружающей среды (См. Врезку: Пример ANND).

Необходимо подчеркнуть, что новый подход ЕПС также предполагает участие ОГО в содержание и процесс подготовки отчетов. С 2011 года отчеты о проделанной работе «становились все более прямыми и откровенными в оценке прогресса, в частности в направлении глубокой и устойчивой демократии. Они будут представлять собой инструмент для применения подхода, основанного на стимулах, и установления более крепкой связи со всеми аспектами ответа ЕС, включая финансовую помощь. Они будут включать конкретные рекомендации по каждой стране, с которыми странам-партнерам следует поработать»<sup>80</sup>.

В этом отношении общественные организации должны предлагать конкретные рекомендации и тексты в своих комментариях, чтобы влиять на реальное выполнение приоритетов Планов действий.

## ПРИВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА К ПОДГОТОВКЕ, ВЫПОЛНЕНИЮ И МОНИТОРИНГУ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ЕПС

Привлечение гражданского общества к подготовке, выполнению и мониторингу Плана действий ЕПС отличается в каждой конкретной стране. В целом, не было процедурного требования со стороны Европейской комиссии привлекать гражданское общество к подготовке Планов действий, поэтому на практике все может сильно отличаться.

Однако, начиная с 2004 года роль общественных организаций в подготовке, выполнении и мониторинге Планов действий ЕПС значительно возросла. Отчетность и мониторинг со стороны гражданского общества и неправительственных организаций, национальных либо международных, стали одним из основных источников, на которые опирается ЕС при оценке ежегодного прогресса. Не смотря на отсутствие письменных унифицированных процедур для получения вводимых данных, различные европейские национальные делегации применяют различные инструменты, включая встречи с представителями НПО и ОГО, общественные слушания. Дополнительно, с 2008 года Комиссия требует подачи письменных комментариев от заинтересованных сторон, включая неправительственные организации и другие организации, действующие в сферах, охватываемых Планами действий, для предоставления информации, отчетов или оценок, поскольку она начинает подготовку для своего пакета отчетов о проведенной работе ЕПС, которые охватывают реализацию Плана действия ЕПС в соответствующие года. Очень важно, чтобы гражданские организации оценивали планы действий и их выполнения с точки зрения обеспечения прав человека и с использованием конкретных индикаторов.

Временные рамки для подачи отчетов составляют около полутора месяцев. Информацию о времени подачи и дальнейшие подробности можно найти на <http://ec.europa.eu/world/enp> и <http://www.enpi-info.eu>.

(Источник: <http://bankwatch.org/ENP-guide>).

ANND (Арабская сеть НПО Развития) вместе с партнерскими общественными организациями в нескольких арабских странах оказывали содействие с 2010 года процессу рассмотрения Планов действий ЕПС с помощью ежегодных отчетов о проделанной работе. Для этих целей, ANND предпринимает следующие шаги:

- Отслеживает веб-сайт ЕПС и делегации ЕС на уровне страны, чтобы оставаться информированным о временных рамках процесса пересмотра Планов действий.
- Проводит анализ состояния приоритетных отраслей Плана действий на предмет их прогресса.
- Докладывать о прогрессе в конкретной отрасли, упоминаемой в Планах действий, через призму прав человека (тем самым сравнивая достижения с контрольными показателями и обязательствами согласно международным договорам о правах человека).
- Пытаться отслеживать и анализировать финансовые потоки в соответствующие страны и отрасли для выявления подозрительные моменты в выборе поддерживаемых секторов и характере финансирования.
- Пытаться выявлять любое различие между отраслевыми приоритетами, определенными в Планах действий, такими как соответствие приоритетов, определенных в экономическом секторе с приоритетами в области развития и социальной защиты.

## ВОВЛЕЧЕНИЕ В ЕИСП/ЕИС

ЕИСП не устанавливает конкретные процедуры для привлечения субъектов гражданского общества к деятельности по составлению программ, но подчёркивает необходимость обеспечения партнерства через участие всех соответствующих заинтересованных сторон, там, где это возможно. Опыт ЕИСП по планированию, составлению программ и их реализации показывает, что национальные органы либо не могут, или же просто не желают разрабатывать прозрачный механизм для участия общественности, ведения диалога и т. д. С другой стороны, имеется ряд успешных примеров привлечения гражданского общества в целом ряде стран, что привело к изменению приоритетов в индикативных программах, а также внедрению новых стандартов.

В соответствии с регламентом ЕИСП, другой возможностью для участия ОГО был так называемый Среднесрочный пересмотр (ССП), который проводился с целью пересмотра программных документов по истечении половины программного срока, а также по мере надобности.

В процессе Среднесрочного пересмотра рассматривается необходимость изменений в Индикативном плане, включая выделение средств приоритетным отраслям и программам. Он проводится штаб-квартирой Комиссии (ЕСВД) и требует больше года для завершения. Процесс включает консультации с общественными организациями в странах-партнерах ЕС, которые могут принимать форму диалога с национальными европейскими делегациями, специальных заседаний в ходе миссий по составлению программ, онлайн консультации и как специально организованные мероприятия<sup>81</sup>. Вклад гражданского общества в СПП в целом ряде случаев повлиял на смену приоритетов в национальных индикативных, а также региональных индикативных программах. Тем не менее, каждая страна имеет свой опыт, и во многом всё зависит от желания местной Делегации ЕС привлекать общественные организации к составлению программ, а также уровень политических свобод для участия общественности в стране-партнере.

Учитывая тот факт, что ЕИС упростит процедуры принятия решений, ожидалось что ЕИС

будет четкой описывать обязательные правила для участия общественных организаций на всех стадиях составления программ, вместо эпизодических контактов. Действительно, новая ЕИС является прогрессивной в том плане, что она расширяет сферу партнерства и в ней конкретно упоминается «роль общественных организаций, социальных партнеров и других негосударственных субъектов в подготовке, осуществлении и мониторинге поддержки ЕС». Тем самым признается роль ОО не только в осуществлении, но также и на ранних стадиях подготовки программ и их мониторинге.

Потребность в настоящем партнерстве с общественными организациями видится необходимым для контроля за правильным использованием средств. Ведь без открытия фондов ЕИС для общественного контроля и участия, управление средствами может слишком сконцентрироваться в руках национальных органов управления.

В данном контексте для увеличения роли общественных организаций в составлении программ ЕИС, их выполнения и мониторинга важно установить четкие стандарты и механизмы применения принципа партнерства<sup>82</sup>, в том числе:

- Обеспечить основы для гарантирования понятия «партнерства» и создания общих минимальных стандартов для обеспечения участия ОГО;
- Гарантировать своевременное и постоянное раскрытие информации по программным документам и их доступность на местном языке;
- Привлечь большое число общественных организаций к планированию Единой базы поддержки и процессам пересмотра посредством Делегации ЕК;
- Гарантировать, чтобы представители ОГО, выбранные самими ОГО, были представлены в совместных мониторинговых/руководящих комитетах по бюджетной поддержке.
- Обеспечить, чтобы укрепление потенциала ОГО стало шагом вперед к увеличению уровня участия общественных организаций в процессах реализации и мониторинга.

Для достижения этого необходимо, чтобы представители гражданского общества:

- Требовали соответствующей информации от органов ЕС и национальных органов, чтобы обеспечить публичный доступ к официальной документации ЕС независимо от языковых барьеров.
- Требовали обязательного участия гражданского общества в процессе составления, реализации и мониторинга программ ЕИС (письма, заявления, отчёты по результатам мониторинга); в частности, для того, чтобы обеспечить привлечение гражданского общества к совместным мониторинговым действиям Европейской комиссии и правительств.
- Обеспечивали надлежащее соблюдение принципа партнерства, который уделяет особое внимание участию общественных организаций на всех стадиях использования средств ЕИС; когда вовлечение общественных организаций становится обязательным условием во всех странах-получателях.
- В случае целесообразности требовали трехстороннего диалога – гражданский сектор, национальные правительства и ЕС, для создания равных условий участия для государственных органов и ОГО;
- Требовать, для обеспечения прозрачности бюджета, от национальных правительств прозрачности не только при планировании бюджета, но и в его расходовании, посредством возросшей роли парламента. С точки зрения бюджетной поддержки ЕС, важно чтобы соглашения между ЕС и правительствами, включали статьи о привлечении гражданского общества к мониторингу программ ЕИСП посредством обязательного участия общественных организаций в совместных мониторинговых комитетах. Организации из стран-соседей ЕС должны тщательно изучать программы поддержки ЕС на предмет соответствия Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи.

## КАК ПОВЫСИТЬ СПОСОБНОСТЬ НПО ЭФФЕКТИВНО РАБОТАТЬ В ЕПС/ЕИС

Потенциал и ресурсы общественных организаций по проведению мониторинга этих процессов остаются ограниченными по причине его сложности, а также нежелания сотрудничать со стороны национальных правительств.

В общем, в виду сложности ЕПС и ее важности для вектора развития любой страны, важно чтобы общественные организации через формирование коалиций и взаимодействие, совместно трудились над этим вопросом для достижения больших результатов. Это также помогло бы преодолеть то обстоятельство, что невзирая на кажущуюся выгоду от подключения крупных, хорошо организованных субъектов гражданского общества к европейским структурам и ресурсам, небольшие игроки все больше исключаются

из процесса, либо их включение имеет символический характер. Активизация взаимодействия и поддержка его расширения, разработка механизмов для координации и обмена информацией с международными организациями, включая те, что работают в Брюсселе, помогла бы произвести более своевременное и непосредственное воздействие на структуры ЕС принимающие решения.

Следует отметить, что большая информированность общественных организаций о политике развития и внешней политике ЕС, структурах принятия решений, инструментах финансирования и бюджете помогло бы при разработке правильных стратегий влияния на структуры ЕС и национальные правительства.



## ФОРУМ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА

В мае 2009 года, на Пражском саммите, где стартовало Восточное партнерство, было поддержано предложение по созданию Форума гражданского общества. В совместной декларации Саммит «попросил Европейскую Комиссию разработать и предложить условия для создания Форума гражданского общества Восточного партнерства».

Первый Форум гражданского общества был проведен 16 и 17 ноября при участии более 200 представителей гражданского общества из стран Восточного партнерства, а также государств-членов ЕС.

Цель Форума – собрать представителей гражданского общества из стран Восточного партнерства и государств-членов ЕС, которые отслеживают деятельность в рамках ВП, готовят замечания и темы для обсуждений, предоставляют рекомендации и контролируют реализацию соглашений ВП. Форум гражданского общества обеспечивает общественным организациям возможность стать партнером правительств и структур ЕС.

Форум создает четыре рабочие группы исходя из тематических платформ Восточного партнерства:

- Демократия, добросовестное управление и стабильность;
- Экономическая интеграция и сближение с политиками ЕС;
- Окружающая среда, изменение климата и энергетическая безопасность;
- Контакты между людьми.

Подготовленные Форумом рекомендации были представлены на совещании Европейского совета министров в августе 2009. В окончательной декларации, общественные организации выразили желание стать естественными институциональными партнерами учреждений ЕС, государств-членов ЕС и органов Восточного партнерства

в планировании, осуществлении, мониторинге и оценке программ Восточного партнерства. Эта инициатива предоставляет возможность для стран-партнеров интегрироваться с европейскими учреждениями путем разработки устойчивых демократических структур и обеспечения более активного участия гражданского общества в таких сферах, как права человека, избирательные стандарты, свобода СМИ, борьба с коррупцией, обучение и взаимодействие органов местной власти.

Форум избирает руководящий комитет в составе 17 представителей стран Восточного партнерства и государств-членов ЕС. Руководящий комитет включает национальных координаторов, которые будут содействовать созданию национальных платформ в соответствующих странах, а также координаторов рабочих групп, которые будут способствовать работе тематических рабочих групп. Создание национальных платформ – поступательный процесс в большинстве стран Восточного партнерства.

Национальные платформы следует рассматривать в качестве важных механизмов, которые будут использованы для мониторинга как многосторонних, так и двусторонних компонентов Восточного партнерства и содействовать данным процессам путем подготовки рекомендаций, контроля за выполнение условий и обмена информацией с общественностью о Восточном партнерстве. Поэтому важно усиливать Форум на региональном и национальном уровнях, а также гарантировать более широкое участие субъектов гражданского общества в механизмах Восточного партнерства

ЕС планирует создать аналогичную платформу для групп гражданского общества из стран Ближнего востока и Северной Африки, чтобы гарантировать участие общественных организаций в процессах ЕИС и ЕПС.

MEDA	Программа MEDA была основным финансовым инструментом Европейско-средиземноморского партнерства. MEDA происходит от MEsures D'Accompagnement (фр. дополнительные меры)
SIGMA	Совместная инициатива технической помощи ЕС-ОЭСР, цель которой – оценка прогресса в сфере реформ и предоставление помощи правительствам в установлении надлежащей практики государственного управления и процедур.
TAIEX	Бюро по техническому содействию и обмену информацией – инструмент внедренный в рамках ЕПС. TAIEX направлен на содействие политическому и экономическому сотрудничеству в ряде сфер, главным образом приближение, применение и внедрение законодательства ЕС .
Бюджетная поддержка (БП)	Международная финансовая помощь благодаря которой деньги непосредственно направляются в бюджет конкретной страны. Существует две формы бюджетной поддержки: общая бюджетная поддержка и отраслевая бюджетная поддержка, т.е. помощь определенным отраслям государственной экономики – здравоохранение, образование и т.д. BS – Budget Support
ВП	Инициатива Восточного партнерства EaP – Eastern Partnership
Государственная программа	Государственная программа предоставления помощи ЕК посредством ЕИСП. National Programme
ГПД	Годовая программа действий, основанная на Национальных или региональных индикативных программах, в которой определены проекты и инициативы, финансируемые в рамках ЕИСП и их конкретных ассигнований. AAP – Annual Action Programme
ЕБРР	Европейский Банк Реконструкции и Развития EBRD – European Bank for Reconstruction and Development
ЕДФУ	Европейские двусторонние финансовые учреждения EBFI – European Bilateral Financial Organisations
ЕИБ	Европейский Инвестиционный Банк EIB – European Investment Bank
ЕИСП	Европейский инструмент соседства и партнерства, рамочная концепция для финансового и технического сотрудничества между странами ЕС и ЕПС. ENPI European Neighbourhood and Partnership Instrument
ЕИС	Европейский инструмент соседства. ENI – European Neighbourhood Instrument
ЕК	Европейская Комиссия EC – European Commission
ЕПС	Европейская политика соседства, общая рамочная концепция ЕС для взаимодействия с ближайшими соседями. ENP – European Neighbourhood Policy
ЕС	Европейский Союз EU – European Union
ЕСВД	Европейская служба внешнеполитической деятельности EEAS – European External Affairs Service
ЕФР	Европейский Фонд Развития EDF – European Development Fund
ИИС	Инвестиционный инструмент соседства – фонд безвозвратной помощи, созданный для поддержки кредитования стран ЕИСП международными финансовыми учреждениями с целью мобилизации дополнительного финансирования инфраструктурных проектов в зоне соседства. NIF – The Neighbourhood Investment Facility

Индикативная программа	Документ, определяющий объем финансирования для приоритетных сфер, установленных в Стратегическом документе на период 3-4 года. IP – Indicative Programme
ИС	Инструмент стабильности. IFS – Instrument for Stability
ИСЯБ	Инструмент сотрудничества по ядерной безопасности. INSC – Instrument for Nuclear Safety Cooperation
КДУР	Контракты добросовестного управления и развития GGDC – Good Governance and Development Contract
КПИС	Комплексная программа институционального строительства. CIBP – Comprehensive Institution-Building Programme
КРГ	Контракт по развитию государства SBC – State Building Contract
КРО	Контракт по реформированию отрасли SRC – Sector Reform Contract
МВК	Мандат внешнего кредитования данный ЕС для ЕИБ ELM – External Lending Mandate
МВФ	Международный валютный фонд IMF – International Monetary Fund
МПГУ	Механизм поддержки государственного управления. Средства ЕИСП для содействия улучшению государственного управления. GF – Governance Facility
МРП	Межрегиональная программа. IRP – Inter-Regional Programme
МСП	Малые и средние предприятия; Малый и средний бизнес SME – Small and Medium Enterprises
МФО	Международная финансовая организация; МФУ – Международное финансовое учреждение IFI – International Financial Institution
МФП	Многолетняя финансовая программа MFF – Multiannual Financial Framework
НГС	Негосударственный субъект. Негосударственные учреждения, организации гражданского общества. NSA – Non-state actor
НИП	Национальная индикативная программа, определяет в подробностях суть действий в 2007-2013 гг. согласно национальной стратегической программе. NIP – National Indicative Program
НПО	Неправительственная организация NGO – Non-Governmental Organisation
ОБП	Общая бюджетная поддержка GBS – General Budget Support
ОГО	Организация гражданского общества CSO – Civil Society Organisation
ОРМ	Ориентированная на результат система мониторинга. ROM – Results-Oriented Monitoring System
ПГС	Приграничное сотрудничество CBC – Cross Border Cooperatoin
Программирование	Процесс принятия решений нацеленный на определение стратегии, бюджета и приоритетов ЕК по расходованию помощи в странах, не являющихся членами ЕС.
ПСК	Программа структурной корректировки SAP - Structural Adjustment Programme

РИП	Региональная индикативная программа. RIP – Regional Indicative Programme
РСП	Региональная стратегическая программа. RSP – Regional Strategy Paper
СБП	Секторальная бюджетная поддержка SBS – Sectoral Budget Support
СГВЗСВ	Соглашения о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Agreement
СГМ	Совместная группа мониторинга, созданная для того, чтобы отслеживать использование бюджетной поддержки, состоящая из официальных лиц государств и ЕК. Она отвечает за надзор, координирование сбора данных в соответствии с достижением установленных ориентировочных показателей, подготовку Отчета о проделанной работе, а также составление среднесрочного обзора. JMG – Joint Monitoring Group
СМИ	Средства массовой информации
СМК	Совместный мониторинговый комитет, основной совместный орган принятия решений в программах приграничного сотрудничества. JMC – Joint Monitoring Committee
СОУ	Совместный орган управления в приграничном сотрудничестве, уполномоченный исполнительный орган участвующего государства-члена ЕС, выбранный для управления программой приграничного сотрудничества от имени всех участников. JMA – Joint Management Authority in Cross-Border Cooperation
ССП	Среднесрочный пересмотр индикативного плана Mid-Term Review
Стратегическая программа	Документ, охватывающий семилетний период финансовой перспективы ЕК и определяющий приоритеты помощи ЕС для целевой страны или региона. Strategy Paper
Тасис	Программа технической помощи СНГ, программа иностранной и технической помощи, которая реализовывалась Европейской комиссией, чтобы помочь государствам-членам СНГ и Монголии в переходе к демократическим, рыночным экономикам. Тасис стал частью EuropeAid. TACIS – Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
УГФ	Управление Государственными Финансами PFM – Public Finance Management
ЦРТ	Цель развития тысячелетия. MDG – Millennium Development Goals

# ПРИМЕЧАНИЯ

1. Расширенная Европа, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)
2. <http://www.notre-europe.eu/media/euneighbourhoodpolicy-comelli-ne-jdi-feb13.pdf>
3. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf)
4. Там же
5. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_774\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf)
6. Там же
7. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf)
8. A new Response to a Changing Neighbourhood, 25 мая 2011 г., доступно на [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf)
9. Веб-сайт European External Action Service: [http://www.eeas.europa.eu/top\\_stories/2011/250511\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2011/250511_en.htm)
10. Там же
11. Полный текст Лиссабонского соглашения at [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm)
12. C 115/28 EN Official Journal of the European Union 9.5.2008
13. Программа MEDA была основным финансовым инструментом Европейско-Средиземноморского партнерства. MEDA происходит от MEasures D'Accompagnement (фр. сопутствующие меры)
14. ТАСИС – Программа технической помощи Содружеству Независимых Государств (бывший Советский Союз и Монголия)
15. Регламент №1638/2006 был принят 26 октября 2006 г.
16. [http://www.enpi-info.eu/main.php?id=402&id\\_type=2](http://www.enpi-info.eu/main.php?id=402&id_type=2)
17. Регламент (ЕС) №1638/2006 Европейского Парламента и Совета от 24 октября 2006 г., устанавливающий общие положения о создании Европейского инструмента соседства и партнерства [http://Ec.Europa.Eu/World/Enp/Pdf/Oj\\_L310\\_En.Pdf](http://Ec.Europa.Eu/World/Enp/Pdf/Oj_L310_En.Pdf)
18. Там же
19. <http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/european-consensus/>
20. <http://www.enpi-programming.eu/wcm/en/regional-updates/cross-border-cooperation.html>
21. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance\\_facility\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance_facility_en.pdf)
22. [http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/2011\\_enpi\\_revised\\_rsp\\_nip\\_interregional\\_en.pdf](http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/2011_enpi_revised_rsp_nip_interregional_en.pdf)
23. [http://ec.europa.eu/enlargement/taix/what-is-taix/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/taix/what-is-taix/index_en.htm)
24. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_interregional\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_interregional_en.pdf)
25. Инструмент ЕС, который поддерживает добровольную конвергенцию с изменениями ЕС в сфере высшего образования на основе Лиссабонской повестки и Болонского процесса в странах-партнерах Восточной Европы, Средней Азии, Западных Балкан и всемирная программа, которая обеспечивает стипендии для студентов и ученых. Средиземноморский регион, главным образом посредством проектом сотрудничества между университетами.
26. Инструмент ЕС, который направлена на повышение качества высшего образования с помощью стипендий и научного сотрудничества между Европой и остальной частью мира.
27. С другой стороны, фактическая реализация ЕИСП будет продолжаться до 2015 г.
28. Там же
29. [http://www.academia.edu/2063604/Improving\\_the\\_EUs\\_Aid\\_to\\_its\\_Neighbours\\_Lessons\\_Learnt\\_from\\_the\\_ENPI\\_Recommendations\\_for\\_the\\_ENI](http://www.academia.edu/2063604/Improving_the_EUs_Aid_to_its_Neighbours_Lessons_Learnt_from_the_ENPI_Recommendations_for_the_ENI)
30. ENPI/ENP Bankwatch February 2011
31. [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/documents/communication\\_conjointe\\_mai\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/documents/communication_conjointe_mai_2011_en.pdf)
32. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial\\_framework\\_news\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm)
33. Retrieved from [http://www.enpi-info.eu/main.php?id=27348&id\\_type=1](http://www.enpi-info.eu/main.php?id=27348&id_type=1)
34. Предлагаемая статья 4 ЕИС [http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011\\_prop\\_eu\\_neighbourhood\\_instrument\\_reg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011_prop_eu_neighbourhood_instrument_reg_en.pdf)
35. [http://www.enpi-info.eu/main.php?id=27348&id\\_type=1](http://www.enpi-info.eu/main.php?id=27348&id_type=1)
36. В ответ на развивающееся сотрудничество с Россией, в регламенте сделан акцент на том, что Россия останется подходящей страной-партнером по региональным программам и программам Приграничного сотрудничества ЕИС, в то время как для двухстороннего сотрудничества будет сформирован новый Инструмент партнерства (ИП) – главная инновация пакета внешних инструментов на 2014-2020 гг. с бюджетом €1,13 млрд Общая цель ИП – содействовать продвижению интересов ЕС путем поддержки внешнего измерения внутренней политики (напр., конкурентоспособность, исследования и инновации, миграция), а также решения основных глобальных вызовов (например, энергетическая безопасность, изменение климата и окружающей среды).

37. MFF представляет бюджет ЕС – программа расходов, которая преобразовывает приоритеты ЕС в финансовые условия и ограничивает расходы в течении фиксированного периода времени, а также определяет максимальные суммы доступные для каждой основной категории расходов (heading).  
Дополнительная информация о MFF доступна на <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/10-things> и <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20130128BKG59902/html/An-introduction-to-the-EU%27s-Multi-annual-Financial-Framework>
38. Консультационный документ по поддержке бюджета (COM/2010/586)
39. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/future\\_eu\\_budget\\_support\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/future_eu_budget_support_en.pdf)
40. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:033E:0038:0046:EN:PDF>
41. Будущее поддержки бюджета ЕС: политические условия, дифференциация и координация европейской группой аналитических центров на <http://www.odi.org.uk/publications/6570-budget-support-eu-development-policy-political-conditional>
42. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs\\_guidelines-part\\_ii-programming,design\\_management\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs_guidelines-part_ii-programming,design_management_en.pdf)
43. Организационный комитет по бюджетной поддержке, возглавляемый генеральным директором DEVCO, включает: а) ответственного географического директора; б) представителей ЕСВД (географических/горизонтальных в отношении составления программ, аспектов политических и основополагающих ценностей); с) соответствующих тематических/горизонтальных директоров; d) представителей географических служб; e) Представителей тематических служб (по конкретным секторам); f) одного представителя от DG ECFIN (по макроэкономическим/финансовым аспектам); g) одного представителя группы DEVCO A2 (секретариат). Комитет будет заседать с такой частотой, которая потребуется.
44. Подготовлено в свете Руководящих принципов бюджетной поддержки [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs\\_guidelines-part\\_ii-programming,design\\_management\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs_guidelines-part_ii-programming,design_management_en.pdf)
45. <http://bankwatch.org/sites/default/files/comments-ENP-ENI-Nov2011.pdf>
46. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs\\_guidelines-part\\_ii-programming,design\\_management\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs_guidelines-part_ii-programming,design_management_en.pdf)
47. Соответственно, заявляется, что в рамках новой бюджетной поддержки, страны-партнеры должны активно вести борьбу с мошенничеством и коррупцией и иметь на вооружении соответствующие и эффективные механизмы, охватывающие весь «цикл по борьбе с мошенничеством и коррупцией» (предотвращение, выявление, расследование и применение санкций), а также адекватные контролирующие органы и судебный потенциал. Комиссия также будет поощрять наращивание потенциала в этой сфере. В данном контексте Комиссия будет стимулировать сотрудничество между Европейским бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF) и контролирующими и судебными органами стран-партнеров. Взято из [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs\\_guidelines-part\\_ii-programming,design\\_management\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs_guidelines-part_ii-programming,design_management_en.pdf)
48. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
49. [http://www.lb.boell.org/downloads/Perspectives\\_02-17\\_Ziad\\_Abel\\_Samad\\_and\\_Kinda\\_Mohamadieh.pdf](http://www.lb.boell.org/downloads/Perspectives_02-17_Ziad_Abel_Samad_and_Kinda_Mohamadieh.pdf)
50. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs\\_guidelines-part\\_ii-programming,design\\_management\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs_guidelines-part_ii-programming,design_management_en.pdf)
51. <http://bankwatch.org/sites/default/files/comments-ENP-ENI-Nov2011.pdf>
52. [http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011\\_prop\\_com\\_ext\\_instruments\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011_prop_com_ext_instruments_en.pdf)
53. Этот раздел составлен с использованием developed “Citizens’ guide to the European Investment Bank”, публикации кампании “Counter Balance: Challenging the European Investment Bank” за апрель 2008 г.
54. Как четко заявляется на веб-сайте ЕИБ: «Европейский инвестиционный банк являлся партнером в сфере развития большинства стран Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана на протяжении 30-40 лет.»)
55. Имеются сведения, что ЕИБ, например, оказывал поддержку режиму Мубарака, выделив Египту в виде займа почти 4 млрд евро за десятилетие, предшествующее Арабской весне. За это же десятилетие ЕИБ инвестировал €15,5 млрд по всему региону Ближнего Востока и Северной Африки, что в двое больше, чем любом другом регионе за пределами Европы. «Большая Ближневосточная пирушка», CounterBalance, [www.counterbalance-eib.org](http://www.counterbalance-eib.org)
56. [http://bankwatch.org/ENP-guide/index.php?title=EIB\\_External\\_Mandate\\_2007-2013#cite\\_note-0](http://bankwatch.org/ENP-guide/index.php?title=EIB_External_Mandate_2007-2013#cite_note-0)
57. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0293:FIN:EN:PDF>
58. Он действует во всех странах Восточного партнерства, западных Балканах и Турции, а также в всех новых государствах-членах, за исключением Чехии.

59. ЕБРР: Базовые документы ЕБРР, стр.5
60. Там же
61. Более детально поднимаемые здесь вопросы освещаются в нашем отчете за 2011 год «Мы почти достигли этого? Дилеммы перехода после 20 лет работы ЕБРР, <http://bankwatch.org/publications/are-we-nearly-there-yet-dilemmas-transition-after-20-years-ebirds-operations>
62. ММРВ: резюме Обзора международной помощи – Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), март 2011 г, <http://www.dfid.gov.uk/What-we-do/Who-we-work-with/Multilateral-agencies/Multilateral-Aid-Review-summary---European-Bank-for-Reconstruction-and-Development-EBRD/>
63. <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/EU.pdf>
64. В рамках общей цели этого руководства акцент будет сделан на механизмах смешивания, реализуемых посредством Инвестиционного инструмента соседства
65. Адаптировано с [http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/A6790674176EA2A2C1257B8200414B22/\\$FILE/Bilal%20&%20Kratke%20-%20ECDPM%20-%202022-05-13%20Blending%20%281%29.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/A6790674176EA2A2C1257B8200414B22/$FILE/Bilal%20&%20Kratke%20-%20ECDPM%20-%202022-05-13%20Blending%20%281%29.pdf)
66. ibid.
67. [http://ec.europa.eu/europeaid/news/2012-12-12-platform-blending-funds\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/news/2012-12-12-platform-blending-funds_en.htm)
68. <http://www.counterbalance-eib.org/?p=2296>
69. ИИС Operations Annual report 2011, [ec.europa.eu/europeaid/.../annual\\_report\\_2011\\_ENI\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/.../annual_report_2011_ENI_en.pdf)
70. Последняя проверка 15 января 2012 г., по-прежнему ориентировочный список с 6 июля 2011 г.
71. Представление для консультации по предложенной Counter Balance «Платформы внешнего сотрудничества и развития ЕС», Eurodad, Green Alternative Georgia 27 апреля 2012 г, [http://www.greenalt.org/webmill/data/file/Joint\\_CSO\\_submission\\_to\\_Consultation\\_of\\_EU\\_Platform.pdf](http://www.greenalt.org/webmill/data/file/Joint_CSO_submission_to_Consultation_of_EU_Platform.pdf)
72. Партнерство неравных – Экспорт электроэнергии из восточных стран-соседей и западных Балкан
73. Инструменты смешанного финансирования ЕС: Последствия для вариантов будущего управления, январь 2011 г.
74. См. выше
75. См. выше
76. Новаторские подходы к механизмам смешанного финансирования ЕС для финансирования развития, Хорхе Нуньес Феррер Амо Беренс ,18 мая 2011 года, Специальный доклад CEPS, [http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/user\\_upload/EU\\_Blending\\_Mechanisms.pdf](http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/user_upload/EU_Blending_Mechanisms.pdf)
77. Инструменты смешанного финансирования ЕС: Implications for Future Governance Options <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6658.pdf>
78. Сделанные арабскими ОО в ходе Недели адвокации, организованной в Брюсселе, 2012 г. [www.annd.org](http://www.annd.org)
79. Руководств Bankwatch по ЕПС
80. [http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012\\_enp\\_pack/delivering\\_new\\_enp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/delivering_new_enp_en.pdf)
81. Для онлайн-консультации, была создана специальная веб-страница, где публиковались концептуальные заметки новой Индикативной программы для комментариев в течении 15 рабочих дней с апреля 2009 года ([http://ec.europa.eu/world/enp/mid\\_term\\_review/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/mid_term_review/index_en.htm)). Эта веб-страница также содержала общую информацию о процессе ССО.
82. <http://bankwatch.org/sites/default/files/comments-ENP-ENI-Nov2011.pdf>
83. ENP/ENPI position CEE Bankwatch doc
84. [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/taix\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/taix_en.htm)



CIRCULVS ARCTICVS.

AMERICA SIVE INDIANA NOVA. Ao 1492. a Christophoro Colombo nomine regis Castellae primum detecta.

Monte ac  
Tota nte: ac.  
Ceuola  
grana: Marata  
Marata  
Omet lan.

Calicutas

Tagil.

Florida

Noua Fran  
cia.

Chilaga

TROPICVS CANCRI

MAR DEL NORT

EQUINOCTIALIS

de los gaopegas.

MAR DEL ZVR  
Insula incogni

PERU.

Amazones.

Brazil

TROPICVS CAPRICORNI.

EL MAR PACIFICO

Chil

Chile.

Chica.

Rio de la Plata