

Научно-координационный совет  
по международным исследованиям  
МГИМО (У) МИД России

# АНАЛИТИЧЕСКИЕ ДОКЛАДЫ

выпуск 8(13)  
октябрь 2006

Ирина Пашковская

## Европейский Союз: помощь развитию России



Центр  
евро-атлантической  
безопасности

ББК 66.4  
П 22

## АНАЛИТИЧЕСКИЕ ДОКЛАДЫ

*Научно-координационного совета по международным исследованиям  
МГИМО (У) МИД России*

### Выпуск 8(13)

Октябрь 2006

#### Тема

«Европейский Союз: помощь развитию России посредством реализации программы ТАСИС и программы по демократизации и правам человека, а также оказания гуманитарной помощи»

**Главный редактор** Андрей Мельвиль

**Редактор выпуска** Александр Никитин

**Редактор** Валентина Шанкина

**Дизайнер** Николай Винник

**Адрес редакции:** 119454 Москва,  
проспект Вернадского, 76, НКСМИ  
МГИМО (У) МИД России

**E-mail:** ktsmi@mgimo.ru

Издается при поддержке  
Центра интернет-политики  
МГИМО (У) МИД России

Точка зрения авторов может не совпадать  
с позицией и оценками других специалистов  
НКСМИ МГИМО (У)

Отпечатано в отделе  
оперативной полиграфии  
и множительной техники  
МГИМО (У) МИД России  
119218, Москва,  
ул. Новочеремушкинская, 26  
Заказ №431. Тираж 600 экз.  
Подписано в печать 20.10.2006

© Ирина Пашковская, 2006  
© МГИМО (У) МИД России, 2006



Научно-координационный совет  
по международным исследованиям МГИМО (У) МИД России

Центр евро-атлантической безопасности

# АНАЛИТИЧЕСКИЕ ДОКЛАДЫ

выпуск 8 (13)

(октябрь 2006)

*Ирина Пашковская*

## **Европейский Союз: помощь развитию России**

**посредством реализации программы ТАСИС  
и программы по демократизации и правам человека,  
а также оказания гуманитарной помощи**

Продолжение аналитического доклада  
«**Европейский Союз: помощь развитию**»\*

Москва  
МГИМО – Университет  
2006

## Содержание

Введение .....	3
Деятельность Европейского Союза в России по программе ТАСИС .....	5
– на национальном уровне .....	9
– в области регионального сотрудничества .....	24
– в области приграничного сотрудничества .....	26
– в области ядерной безопасности .....	28
Деятельность Европейского Союза в России по программе «Европейская инициатива за демократию и права человека» .....	42
Деятельность Европейского Союза в России по оказанию гуманитарной помощи .....	51
Заключение .....	57
Приложения .....	68
<i>Приложение 1.</i> Помощь России Западом в целом, Европейским Союзом, отдельными государствами-членами ЕС и международными финансовыми институтами согласно <i>Стратегическому документу</i> <i>по стране для России на период 2002–2006 годов</i> .....	68
<i>Приложение 2.</i> Помощь России отдельными государствами-членами ЕС, третьими странами и международными финансовыми институтами согласно <i>Национальной индикативной программе для России</i> <i>на период 2004–2006 годов</i> .....	70

# Введение

Программа ТАСИС<sup>1</sup> уже почти стала частью истории России. 31 декабря 2006 года истекает срок действия регламента Совета ЕС, на основании которого Европейский Союз в течение 16 лет оказывал России техническое содействие.

«Техническое содействие», согласно устоявшейся международной терминологии, представляет собой особый вид международной помощи индустриально развитых стран и международных организаций развивающимся странам и иным третьим странам. Сущность технического содействия заключается, главным образом, в консультировании, а также в изучении нуждающихся стран и профессиональной подготовке их кадров.

В настоящее время помощь в виде технического содействия подвергается серьезной критике с пяти позиций<sup>2</sup>:

1) Техническое содействие не создает потенциала для устойчивого развития и не сокращает уровня бедности населения стран-получателей помощи. Многолетний опыт оказания этого вида помощи свидетельствует о том, что самыми неудачными областями применения технического содействия являются институциональная реформа и «эффективное государственное управление»<sup>3</sup>, в которые доноры вкладывают большую часть средств для решения политических и социальных проблем в соответствии со своими стандартами<sup>4</sup>.

2) Техническое содействие основано на устарелой модели развития, которая не учитывает особенностей национальной культуры, а также образовательного уровня и профессиональной подготовки населения стран-получателей помощи. По мнению доноров технического содействия, развитие стран-получателей помощи должно происходить на основе внешних, привнесенных экспертных знаний, а не на основе существующих знаний и опыта местных специалистов.

К работе над проектами по оказанию технического содействия редко привлекаются местные специалисты. Однако эксперты Программы развития ООН убеждены в том, что развитие неправильно понимать как замену существующих в стране институтов и моделей привнесенными извне, поскольку развитие должно быть и следствием, и двигателем естественной трансформации, прогресса конкретного государства: «Когда новые знания и опыт не интегрированы в местные знания и производственные отношения, они не становятся полезными, несмотря на свой потенциал»<sup>5</sup>.

---

\* См.: Пашковская И.Г. Европейский Союз: помощь развитию / И.Г. Пашковская; Под ред. А.И. Никитина // Аналитические доклады НКСМИ МГИМО (У) МИД РФ. – М.: изд-во МГИМО (У), 2006. Вып. 2 (7).

<sup>1</sup> Техническое содействие Содружеству Независимых Государств, TACIS – Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States – New Independent States of Central Europe, the Caucasus and Central Asia.

<sup>2</sup> ActionAid International Report of 05 July 2006, Making Technical Assistance Work, [http://www.actionaid.org.uk/doc\\_lib/real\\_aid2.pdf](http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/real_aid2.pdf)

<sup>3</sup> “Good governance”.

<sup>4</sup> Morgan P. Technical assistance: correcting the precedents // UNDP development policy journal. Vol. 2. 2002. December.

<sup>5</sup> [http://www.actionaid.org.uk/doc\\_lib/real\\_aid2.pdf](http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/real_aid2.pdf)

3) Почти все средства, выделяемые для реализации проектов технического содействия, идут на оплату экспертных услуг иностранных специалистов. По заключению Счетной палаты РФ, по каждому проекту программы ТАСИС до 80% средств расходуется на консультирование российских получателей помощи организациями из государств-членов Европейского Союза.

4) Стоимость технического содействия нередко завышается донорами за счет «раздутых» административных расходов и вследствие зачастую неправомерно высокой оплаты иностранных экспертов. По признанию Европейской комиссии, в России оплата экспертов из государств-членов ЕС превышает оплату российских экспертов за равный труд в 7–9 раз<sup>6</sup>.

5) Большая часть технического содействия ориентирована на интересы доноров. Доноры играют ведущую роль при определении потребностей страны-получателя помощи, содержания проекта, условий его исполнения и отчетности; в мониторинге и оценке итогов проекта.

Эти недостатки помощи в виде технического содействия проявились и при реализации программы технического содействия Европейского Союза развитию России (программы ТАСИС). В начале 2006 года, накануне завершения программы ТАСИС, Европейская счетная палата<sup>7</sup> провела проверку ее исполнения в России, по итогам которой пришла к заключению о низкой эффективности использования средств программы ТАСИС.

Из 275 проектов, реализованных в России, Европейская счетная палата провела финансовую проверку 29 проектов на общую сумму 56 млн евро и только пять проектов признала эффективными. Следовательно, из этих 56 млн евро с недостаточной степенью эффективности израсходовано примерно 43,6 млн евро. Исходя из того, что, по данным Европейской счетной палаты, финансовая деятельность Европейской комиссии в рамках программы ТАСИС в России в течение 16 лет оценивается в размере от 2,8 млрд евро до 3,2 млрд евро, можно предположить, что разумно, с пользой для России, израсходована лишь небольшая часть средств, в то время как расходование значительных сумм из бюджета программы ТАСИС следует характеризовать в диапазоне от малоэффективного до нецелевого.

Этот итог исполнения в России программы ТАСИС позволяет утверждать, что исследование опыта получения Россией помощи со стороны Европейского Союза имеет серьезное значение при определении будущих форм и содержания взаимодействия России с Евросоюзом в последующие годы. Полезным также является изучение двух других видов помощи Европейского Союза России: помощи в целях демократизации и развития в России культуры прав человека, а также гуманитарной помощи.

<sup>6</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/1998/c\\_035en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/1998/c_035en.pdf)

<sup>7</sup> Court of Auditors, один из пяти институтов Европейских Сообществ.

# Деятельность Европейского Союза в России по программе ТАСИС

Начиная с 1991 года, значительную часть своей деятельности по стимулированию преобразования России на основе европейских моделей и стандартов Европейский Союз осуществляет в рамках программы ТАСИС. В настоящее время правовой основой деятельности по программе ТАСИС служит четвертый по счету Регламент 99/2000 Совета ЕС от 29 декабря 2000 года *Относительно предоставления помощи партнерским государствам Восточной Европы и Центральной Азии*, регулирующий оказание помощи двенадцати бывшим республикам Советского Союза: Азербайджану, Армении, Белоруссии, Грузии, Казахстану, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистану, Туркменистану, Украине и Узбекистану.

Программа ТАСИС в России реализуется не только на национальном уровне, но также на региональном и приграничном уровнях, а также в области ядерной безопасности. В развитие Регламента 99/2000 Совета ЕС по программе ТАСИС, а также в соответствии с требованиями модельного документа *Контуры стратегических документов по странам*<sup>8</sup>, Европейская комиссия приняла основополагающие документы, определяющие стратегию Евросоюза в каждой из перечисленных областей деятельности, и дополняющие их индикативные программы, устанавливающие параметры финансовой деятельности Европейской комиссии в указанных областях на период до трех лет.

Исследуемые в настоящей работе документы – стратегические документы ТАСИС для России и дополняющие их индикативные программы – являются практически единственными официальными источниками, содержащими сведения не только о программе ТАСИС, но и об оценке Евросоюзом складывающейся в России ситуации, мотивации и перспективах взаимодействия Европейского Союза с Россией, финансовой деятельности Запада в России в целом, Евросоюза, отдельных государств-членов ЕС и международных финансовых институтов.

Индикативные программы детализируются соответствующими программами действий<sup>9</sup> на период одного года. Национальная *Программа действий для России* дополняется *Программой действий регионального сотрудничества*<sup>10</sup>, *Программой действий приграничного сотрудничества*<sup>11</sup>, *Программой действий в области ядерной безопасности*<sup>12</sup>, проектами программы «Европейская инициатива за демократию и права человека», а также *Стратегией операционного управления*<sup>13</sup> гуманитарной помощью Европейского Союза на текущий год.

<sup>8</sup> Framework for Country Strategy Papers.

<sup>9</sup> TACIS Action Programmes for Russia.

<sup>10</sup> Regional Cooperation Action Programme.

<sup>11</sup> Cross Border Cooperation Action Programme.

<sup>12</sup> Nuclear Safety Action Programme.

<sup>13</sup> 2006 Operational Strategy.

В 2005 году дополнительно к национальной программе действий реализовывалась *Специальная программа для Северного Кавказа*<sup>14</sup> с бюджетом 20 млн евро для Чечни, Ингушетии, Северной Осетии и Дагестана. Средства этой программы направлены на восстановление системы здравоохранения, системы образования и на создание рабочих мест. Все программы действий реализуются посредством отдельных проектов.

Некоторые документы Евросоюза содержат сведения о расходовании средств программы ТАСИС за определенные периоды времени. Так, в 1991–1999 годы Европейская комиссия израсходовала 4,226 млн евро<sup>15</sup> (очевидно, имеется в виду млрд евро – *авт.*). За период 1992–2002 годов финансовый расход по программе ТАСИС составлял примерно 5,208 млрд евро<sup>16</sup>.

По данным сайта Представительства Европейской комиссии в России, на ноябрь 2005 года, с момента открытия программы в 1991 году в 58 регионах России реализовано свыше 1500 проектов на общую сумму более 2,7 млрд евро<sup>17</sup>. По данным сайта Европейской комиссии, в 1991–2001 годы объем финансовой деятельности Евросоюза по программе ТАСИС в нашей стране составил 1,489 млрд евро<sup>18</sup>.

Посредством национальных программ действий для России Евросоюзом финансировались проекты: в 2001 году на сумму 80 млн евро<sup>19</sup>, в 2002 – 90 млн евро<sup>20</sup>, в 2003 – 95 млн евро<sup>21</sup>, 2004 – 94 млн евро<sup>22</sup>. Объем финансирования Программы действий для России на 2005 год составлял только 50 млн евро<sup>23</sup>. Для сравнения, согласно представленным 20 апреля 2006 года сведениям Европейской комиссии, общий объем финансирования Европейским Союзом России в 2005 году составлял 150 млн евро, а в 2006 году он снижается до 120–130 млн евро<sup>24</sup>.

Сокращение в 2005 году вдвое объема средств по национальной программе действий для России Евросоюз мотивирует следующим.

<sup>14</sup> TACIS Action Programme for Russia (Part II). Special Programme for Northern Caucasus 2005, [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual\\_programmes/russia\\_north\\_caucasus\\_2005](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual_programmes/russia_north_caucasus_2005)

<sup>15</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/small\\_project2000.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/small_project2000.pdf)

<sup>16</sup> TACIS Regional Cooperation: Strategy Paper & Indicative Programme 2004–2006, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/rsp/04\\_06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/rsp/04_06_en.pdf)

<sup>17</sup> [http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p\\_336.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p_336.htm)

<sup>18</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/ass.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ass.htm)

<sup>19</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual\\_programmes/russia\\_2001](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual_programmes/russia_2001)

<sup>20</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual\\_programmes/russia\\_2002](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual_programmes/russia_2002). Эти и нижеследующие данные об использовании Европейским Союзом финансовых средств на территории России в целях содействия рыночным преобразованиям в России в 1991–2003 годы представлены в электронной базе данных Европейского Союза на сайте [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/ass.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ass.htm).

<sup>21</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual\\_programmes/russia\\_2003](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual_programmes/russia_2003); [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual\\_programmes/russia\\_2003\\_part2](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual_programmes/russia_2003_part2)

<sup>22</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual\\_programmes/russia\\_2004](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual_programmes/russia_2004)

<sup>23</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual\\_programmes/russia\\_2005](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual_programmes/russia_2005)

<sup>24</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2006/rs02\\_06en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06en.pdf)



Россия в последние годы достигла большого экономического роста, и, когда страна имеет бюджетный профицит и выплачивает свои международные долги, у российских властей значительно увеличилась способность самостоятельно финансировать процесс своего реформирования. Снижение финансирования России Европейская комиссия объясняет и тем, что к моменту принятия *Программы действий для России на 2005 год* не были полностью исполнены *Программы действий для России на 2003 и 2004 годы*. *Программа действий для России на 2006 год* в открытом доступе отсутствует.

С российской стороны взаимодействие с Европейским Союзом по программе ТАСИС осуществляет Национальное координационное бюро – Комиссия Министерства экономического развития и торговли РФ по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве Российской Федерации<sup>25</sup>. До 2001 года подразделение, взаимодействовавшее с Европейской комиссией по программе ТАСИС с российской стороны, руководствовалось рядом постановлений Правительства РФ<sup>26</sup>.

Последние шесть лет в этой области действует Постановление Правительства РФ от 30 августа 2001 года № 642 *О совершенствовании взаимодействия с Комиссией Европейских Сообществ по вопросам консультационно-технического содействия*, согласно которому Министерство экономического развития и торговли РФ выполняет функции национального координационного бюро по использованию консультационно-технического содействия Европейского союза. Национальное координационное бюро обязано, во-первых, организовывать взаимодействие российской стороны с Европейской комиссией, в частности, по передаче Европейской комиссии заявок на оказание содействия и финансирование проектов и, во-вторых, контролировать реализацию проектов по программе ТАСИС, финансируемых Европейской комиссией.

В настоящее время Европейская комиссия, с одной стороны, заявляет, что улучшила диалог с российскими властями, с другой стороны, жалуется на то, что контакты ограничены вследствие отсутствия приоритетности программы ТАСИС для российских властей. В качестве иллюстрации Европейская комиссия приводит пример того, что в российском Национальном координационном бюро работает всего четыре человека<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> <http://www.comission.economy.gov.ru/wps/portal/committee>

<sup>26</sup> 1. Постановление Правительства РФ от 9 марта 1992 года № 146 «Об организации взаимодействия с Комиссией Европейских Сообществ»; 2. Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23 ноября 1993 года № 1227 «О Бюро по использованию консультационно-технического содействия Европейского союза Российского агентства международного сотрудничества и развития»; 3. Постановление Правительства РФ от 4 апреля 1994 года № 277 «Об организации работы с иностранными инвестициями и консультационно-техническом содействии»; 4. Постановление Правительства РФ от 17 мая 1995 года № 487 «Об организации взаимодействия с Комиссией Европейских сообществ по вопросам консультационно-технического содействия»; 5. Постановление Правительства РФ от 26 августа 1995 года № 832 «О некоторых вопросах Бюро по использованию консультационно-технического содействия Европейского союза при Министерстве экономики Российской Федерации».

<sup>27</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2006/rs02\\_06en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06en.pdf)

В 2005 году Европейская счетная палата в сотрудничестве и параллельно со Счетной палатой Российской Федерации провела аудит исполнения программы ТАСИС в России. 9 марта 2006 года Европейская счетная палата одобрила и 20 апреля 2006 года опубликовала *Специальный доклад № 2/2006 об исполнении проектов, финансируемых в рамках программы ТАСИС в Российской Федерации, вместе с ответами Европейской комиссии*<sup>28</sup>. Аналогичный российский итоговый документ — аналитическая записка *Анализ эффективности взаимодействия Российской Федерации и Европейского Союза в рамках реализации программы ТАСИС*<sup>29</sup>, одобренный 16 декабря 2005 года Коллегией Счетной палаты РФ под председательством С. Степашина, на официальном сайте<sup>30</sup> Счетной палаты РФ не представлен.

Счетная палата РФ «в целом, положительно оценивает программу ТАСИС»<sup>31</sup>. Европейская счетная палата, напротив, пришла к заключению, что «не может оценить положительно исполнение проектов по программе ТАСИС в России вследствие низкой эффективности использования средств программы ТАСИС»<sup>32</sup>.

Согласно *Специальному докладу № 2/2006* Европейской счетной палаты, за период 1991–2006 годов Евросоюз выделил на выполнение программы ТАСИС в России 40%<sup>33</sup> общего бюджета программы ТАСИС, который составил более 7 млрд евро<sup>34</sup>. Следовательно, финансовая деятельность Европейского Союза в России за весь период действия программы ТАСИС оценивается Европейской комиссией в более, чем 2,8 млрд евро. В *Специальном докладе № 2/2006* Европейской счетной палаты также указывается, что за отчетный период Россия ежегодно получала помощь на сумму около 200 млн евро<sup>35</sup>, что позволяет оценить общий объем помощи примерно в 3,2 млрд евро.

В российском заключении *Анализ эффективности взаимодействия Российской Федерации и Европейского Союза в рамках реализации программы ТАСИС* указывается, что «за проверяемый период на ее финансирование выделено более 2,66 млрд евро»<sup>36</sup>. Сравнение цифр приводит к выводу о том, что Счетная палата РФ и Европейская счетная палата не едины в понимании, каков совокупный объем направленных в Россию средств по линии программы ТАСИС. Сама Европейская счетная палата не может указать точного размера предоставленной России помощи по программе ТАСИС. Разница в оценках объема фи-

<sup>28</sup> Special Report No 2/2006 concerning the performance of projects financed under TACIS in the Russian Federation (pursuant to Article 248(4), second subparagraph, EC) together with the Commission's replies of 09.03.2006, O.J. 2006, C 119/1. [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2006/rs02\\_06en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06en.pdf)

<sup>29</sup> [http://www.abnews.ru/open\\_news.php?news\\_id=16640](http://www.abnews.ru/open_news.php?news_id=16640) 19.12.2005

<sup>30</sup> <http://www.ach.gov.ru>

<sup>31</sup> [http://www.abnews.ru/open\\_news.php?news\\_id=16640](http://www.abnews.ru/open_news.php?news_id=16640) от 19.12.2005.

<sup>32</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2006/rs02\\_06en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06en.pdf)

<sup>33</sup> По мнению Шемятенкова В.Г., доля России в бюджете программы ТАСИС ежегодно составляет около 60%. Шемятенков В.Г. Девять лет официальных отношений Советского Союза и России с Европейским Союзом // <http://www.edc.spb.ru/activities/conferences/40years/home.html>; TACIS. Contract Information. Budget 1996 and 1996-1997. Annex B, December 1996, p.2.

<sup>34</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2006/rs02\\_06en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06en.pdf)

<sup>35</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2006/rs02\\_06en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06en.pdf)

<sup>36</sup> <http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=443123&fid=0> 16.12.2005.

нансирования России в рамках программы ТАСИС по итогам аудита Счетной палаты РФ и Европейской счетной палаты составляет от 140 до 600 млн евро, причем «исчезли» эти средства между Европейским Союзом и Россией.

Поясняя итоги проведенного анализа эффективности реализации программы ТАСИС в России, представитель Счетной палаты РФ заявил: «Основное содержание каждого проекта программы ТАСИС – это предоставление консультационных услуг силами организаций из государств-членов Евросоюза. На эти цели тратится около 80% выделенных средств. К сопутствующим расходам относятся финансирование подготовки кадров, проведение семинаров и конференций (10 процентов), а оставшиеся средства (около 10 процентов) предназначаются для поставок материально-технических средств. Анализ показал также, что с точки зрения большинства российских получателей содействия средства ТАСИС целесообразно было бы распределять в обратной пропорции»<sup>37</sup>.

Этот вывод Счетной палатой РФ подтвердил правильность положения, изложенного в аналитическом докладе *Европейский Союз: помощь развитию*, в котором говорится: «Реально основным видом деятельности Европейского Союза в рамках программы ТАСИС остается оказание консультативной помощи, причем в основном силами экспертных структур из самих стран Европейского Союза, ... расходуемые средства программы ТАСИС по сути не то, что возвращаются, а не покидают Европейский Союз»<sup>38</sup>. Итоги аудиторских проверок Счетной палаты РФ и Европейской счетной палаты подробно изучаются в следующем разделе данной работы.

## **Деятельность Европейского Союза в России по программе ТАСИС на национальном уровне**

### ***Стратегический документ по стране для России на период 2002–2006 годов***

Для практической реализации программы ТАСИС в России на национальном уровне Европейской комиссией 27 декабря 2001 года принят *Стратегический документ по стране для России на период 2002–2006 годов*<sup>39</sup>.

#### **Анализ ситуации в России**

В *Стратегическом документе по стране для России на период 2002–2006 годов* представлена оценка Европейского Союза ситуации в России, включая:

<sup>37</sup> [http://www.siora.ru/news/news.asp?news\\_id=9817](http://www.siora.ru/news/news.asp?news_id=9817) 18.01.2006.

<sup>38</sup> См. Пашковская И.Г. Указ соч. С. 35, 38.

<sup>39</sup> Russia: Country Strategy Paper 2002–2006, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/csp/02-06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/02-06_en.pdf)

- мотивацию и перспективы взаимодействия Европейского Союза с Россией,
- выявление «”мягких” угроз безопасности, исходящих из России» для Европейского Союза<sup>40</sup>.

### **Мотивация и перспективы взаимодействия Европейского Союза с Россией**

Особая потребность во взаимодействии Европейского Союза с Россией мотивируется географическим фактором. В обеспечении стабильности и безопасности на Европейском континенте Россия, благодаря расположению между Евросоюзом и Азией, а также своему огромному размеру, играет ключевую роль. Россия является связующим звеном между Западной Европой и Азией.

Географический фактор взаимодействия особенно сильно проявляется в непосредственной близости от границы между Европейским Союзом и Россией. К западу от линии границы в сторону Евросоюза действует фактор привязанности экономик стран Центральной и Восточной Европы, а также бывших союзных прибалтийских республик к экономике России, в особенности зависящих от поставок российского сырья. Присоединение к Европейскому Союзу стран, которые ранее принадлежали к сфере влияния Советского Союза, порождает заинтересованность Евросоюза установить с Россией в отношении этих стран более тесные формы партнерства.

К востоку от линии границы заметно желание Европейского Союза осуществить экономическое приобщение к Евросоюзу части российской территории. При оказании помощи по линии ТАСИС Европейский Союз особое внимание уделяет регионам России, граничащим с Евросоюзом. Согласно *Стратегическому документу по стране для России на период 2002–2006 годов*, сотрудничество Евросоюза с Россией «должно облегчить понимание Россией преимуществ расширения Европейского Союза на Восток и введения евро в обращение в России»<sup>41</sup>. В частности, Евросоюз проводит такую политику в отношении Калининграда.

Россия характеризуется как страна, наделенная богатыми природными ресурсами, такими как нефть, газ, лес, рыба. При оценке экономического потенциала России прогнозируется, что в будущем ВВП России значительно возрастет и соответственно повысится ее экономический вес в мире.

Документ отражает бытующее в Европейском Союзе мнение о том, что экономические потенциалы и интересы Евросоюза и России взаимно дополняют друг друга. Россия представляет для европейских экспортеров товаров и капитала расположенный рядом огромный рынок с большим потенциалом роста прибыли. Европейский Союз является главным торговым партнером России, однако структура

<sup>40</sup> “Soft” security threats from Russia.

<sup>41</sup> “EU-Russia co-operation should facilitate the understanding of the benefits of enlargement and of the introduction of the Euro in Russia. This applies particularly to the Russian region of Kaliningrad», [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/csp/02-06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/02-06_en.pdf)

торговли Евросоюза с Россией несбалансированна, поскольку большая ее часть приходится на минеральное топливо, которое составляет основу импорта Евросоюза из России.

Неблагоприятным фактором считается устойчивая зависимость Европейского Союза от поставок российских энергоносителей. Признается необходимость реструктуризации и улучшения конкурентоспособности российской промышленности, а также снятия ограничений доступа для экономических агентов Евросоюза на российский рынок. Увеличение экспорта европейских товаров и рост европейского инвестирования в экономику России обуславливаются определенными усилиями со стороны России, а именно созданием в России рыночных условий, улучшением инвестиционного климата и достижением устойчивого экономического роста.

С точки зрения экономической перспективы, при условии экономической консолидации и реформирования России, а также достижения устойчивого экономического роста и здоровой финансовой обстановки Россия постепенно будет нуждаться в меньшем объеме прямой помощи в целом в экономике и в промышленности, в частности. Когда это произойдет, экономическое развитие России в большей степени будет зависеть от частной инициативы и действия рыночных сил, включая местный и импортный инвестиционный капитал. В таких условиях, считают эксперты Европейской комиссии, помощь целесообразно направлять на повышение квалификации менеджмента и иную профессиональную подготовку кадров.

С точки зрения политической перспективы, Европейский Союз намерен поддерживать и интенсифицировать политический диалог с Россией и содействовать вовлечению России в сферу деятельности международных организаций и структур, таких как Совет Европы, ОБСЕ, «восьмерка» и ВТО. С точки зрения военной перспективы, для Евросоюза желательно участие России в инициированных Европейским Союзом гуманитарных акциях, операциях по поддержанию мира, операциях по миростроительству и в операциях по разминированию в конфликтных регионах в рамках политики европейской безопасности и обороны Европейского Союза.

### **«Мягкие» угрозы безопасности для Европейского Союза, исходящие из России»**

При оценке положения дел в России *Стратегическим документом по стране для России на период 2002–2006 годов* усматривается существование в России опасных для Евросоюза негативных явлений, называемых «мягкими» угрозами безопасности<sup>42</sup>, которые требуют к себе постоянного внимания. «Мягкими» угрозами со стороны России, подвергающими Евросоюз опасности, в Европейском Союзе считают недостаточную безопасность ядерных объектов; организованную преступность, включая незаконный оборот наркотиков; незаконную иммиграцию в Европейский Союз из России; торговлю людьми;

<sup>42</sup> “Soft” security threats.



«отмывание» денег; распространение болезней, а также загрязнение окружающей среды (особенно Балтийского моря).

Обеспокоенность Европейского Союза вызывают негативные социальные показатели и демографические тенденции в России — сохраняется и даже усиливается неравенство групп населения и регионов. Эту оценку нельзя назвать чрезмерной. Академик РАН Е.М. Примаков в интервью программе «Вести недели» 30 октября 2005 года подтвердил, что в России усиливается разрыв в доходах различных групп населения: «У нас растет разница между очень богатыми и очень бедными. Соотношение между 10 процентами самых богатых и 10 процентами самых бедных — это коэффициент, который у нас официально равен 15-ти. В других странах этот коэффициент составляет 6–7»<sup>43</sup>. Как следствие социального неравенства, эксперты Европейской комиссии прогнозируют сокращение населения России с 145 млн человек в 2001 году до, возможно, 135 — к 2015 году и до 100 — к 2050 году.

### **Проведение реформ в России на основе европейских моделей и стандартов**

Потребность в достижении стратегических целей в отношении России диктует заинтересованность Европейского Союза в развитии России по благоприятному для него сценарию. Определив для себя перспективы взаимодействия Евросоюза с Россией и угрозы, проистекающие из России, Европейская комиссия сформулировала направленность своей деятельности в рамках программы ТАСИС в России дословно следующим образом: «Россия должна быть способной развиваться как процветающий рынок для экспортных товаров и инвестирования из государств-членов ЕС и как надежный источник поставок энергоресурсов, а также как стабильный, предсказуемый и сотрудничающий партнер для обеспечения безопасности на Европейском континенте»<sup>44</sup>.

Перспективы взаимодействия Европейского Союза с Россией и, по мнению автора, частично мнимые угрозы, проистекающие из России, диктуют Европейской комиссии задачу поддержания реформ в России. В *Стратегическом документе по стране для России на период 2002–2006 годов* говорится, что по мере того как Европейский Союз и Россия будут экономически сближаться через торговлю, инвестирование, человеческие контакты и партнерство, Евросоюз будет поддерживать реформы на основе европейских моделей и стандартов. Иными словами, Евросоюз оказывает всеобъемлющую помощь проведению Россией тех реформ, которые содействуют полному сближению, интегрированию и конвергенции России с Европейским Союзом.

Перед Европейской комиссией *Стратегическим документом по стране для России на период 2002–2006 годов* поставлена конкретная задача оказания помощи России в проведении институциональной

<sup>43</sup> <http://www.vesti7.ru/news?id=7226>

<sup>44</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/csp/02-06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/02-06_en.pdf)

реформы законодательной и судебной систем и системы государственного управления, социально-экономической реформы и реформы научного потенциала в военной сфере. Начиная с 2002 года, Евросоюз сосредоточил помощь на реформировании структур управления обществом, а не на поддержке отдельных компаний и частных интересов, как это было ранее, когда содействие программы ТАСИС в основном было сосредоточено на правовой защите экономических операторов.

### **Институциональная реформа**

В трансформации российского общества Европейский Союз отдает приоритет институциональной реформе в области законодательства, судопроизводства и государственного управления.

Помощь Европейской комиссии институциональной реформе в законодательной сфере предназначена для разрабатывающих и принимающих законодательные акты институтов: Администрации Президента России, Государственной Думы и Совета Федерации. Например, по проекту *Юридическая защита субъектов экономической деятельности* с бюджетом 5 млн евро получателем помощи являлось Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации. Средства проекта *Правовое содействие Государственной думе РФ* с бюджетом 3 млн евро направляются на совершенствование работы Государственной Думы РФ.

Содействие институциональной реформе в области судопроизводства в рамках программы ТАСИС оказывается в форме обучения судей, работающих в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, а также работников системы Судебного департамента Верховного Суда РФ. Например, реализовывался проект *Подготовка судей и управляющих делами судов* с бюджетом 4 млн евро, участником которого была Российская академия правосудия в сотрудничестве с Судебным департаментом Верховного Суда РФ. Продолжением этого проекта является проект *Обучение судей и управляющих делами судов, 2-я фаза* с бюджетом 5 млн евро. Проект *Содействие системе арбитражных судов* с бюджетом 4 млн евро, участником которого является Высший Арбитражный Суд РФ, направлен на повышение квалификации судей в области права интеллектуальной собственности, акционерного права, контрактного права, права банкротства, таможенного и налогового права.

Институциональная реформа государственного управления направлена на дерегулирование<sup>45</sup> и демонополизацию экономики России с акцентом на стратегическом энергетическом секторе посредством «Энергетического диалога ЕС–Россия» при параллельном создании общего европейского экономического пространства. В рамках «Энергетического диалога ЕС–Россия» в 2001 году создан Центр ЕС–Россия по энергетическим технологиям для проведения исследований и внедрения в российской экономике передовых, эффективных и благоприятных для окружающей среды технологий.

<sup>45</sup> Прекращение государственного управления экономикой.

Институциональная реформа в области государственного управления России проводится также с целью ускорить решение вопросов, связанных с улучшением внешнеторговых связей, в том числе, вступлением России в ВТО. Для интегрирования России в международную торговлю на условиях, выгодных наиболее индустриальным государствам, в том числе государствам-членам ЕС, с 2001 года действовала *Национальная программа действий для России «Членство в ВТО»*<sup>46</sup> с бюджетом 2 млн евро, а с 2003 года действует *Национальная программа действий для России «Членство в ВТО II»*<sup>47</sup> с бюджетом 3 млн евро.

Другим примером поддержки реформы государственного управления в России является проект *Совершенствование управления государственными расходами*, об открытии которого объявлено Представительством Европейской комиссии в России (Москва) 12 сентября 2005 года. Бюджет проекта, срок действия которого – до конца 2006 года, составляет 1,5 млн евро<sup>48</sup>. Данный проект является логическим продолжением проекта *Реформа государственного бюджета*, действовавшего в период 2003–2005 годов.

Помощь Европейской комиссии в проведении институциональной реформы направлена также на усиление борьбы с организованной преступностью, терроризмом и нелегальной миграцией, в частности на улучшение пограничного контроля, надлежащее хранение документации и противодействие отмыванию денег.

### Социально-экономическая реформа

Позиция Европейского Союза в отношении социально-экономической реформы базируется на утверждении, что уважение прав человека и основных свобод невозможно при отсутствии в стране рыночной экономики. Однако переход к рыночной экономике, на которой настаивает Евросоюз, сопровождается для широких кругов населения России социальными проблемами, вызванными внедрением рыночных принципов и механизмов в действовавшие в прошлом системы жизнеобеспечения общества: в систему социального обеспечения и в ранее бесплатные системы здравоохранения и образования. Именно в целях консолидации демократии и рыночной экономики в России Евросоюз оказывает нашей стране помощь в решении социальных проблем переходного периода.

В *Стратегическом документе по стране для России на период 2002–2006 годов* изложена политика Европейского Союза по оказанию помощи России в преодолении социальных проблем переходного периода, которая состоит в полной поддержке исполнения правительственной программы социально-экономической реформы России путем содействия экономическому развитию через частную инициативу и рыночные механизмы. Деятельность Европейской комиссии по поддержке экономической реформы в России направлена

<sup>46</sup> “WTO Membership”, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/csp/04-06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/04-06_en.pdf); [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/csp/index04\\_06.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/index04_06.htm)

<sup>47</sup> “WTO Membership II”, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/csp/04-06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/04-06_en.pdf); [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/csp/index04\\_06.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/index04_06.htm)

<sup>48</sup> [http://www.delrus.cec.eu.int/ru/news\\_691.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/ru/news_691.htm)



на создание здорового финансового сектора, включая развитие страхового дела и рынка ценных бумаг, а также на улучшение механизмов прямого инвестирования для стимулирования экономического роста российской экономики.

В социальную реформу России Европейская комиссия включает реформирование на рыночных принципах системы социального обеспечения, пенсионной системы, систем здравоохранения и образования. Подразумевается, что в результате осуществления социально-экономической реформы улучшится качество государственных социальных и здравоохранительных услуг и будет создан механизм предотвращения и контроля над распространением болезней.

### **Реформирование научного потенциала в военной сфере**

В *Стратегическом документе по стране для России на период 2002–2006 годов* указывается на необходимость репрофилирования деятельности российских ученых, ранее работавших на оборонную промышленность и специализирующихся на технологиях создания оружия массового уничтожения. Ведущая роль в этом принадлежит Международному научно-техническому центру<sup>49</sup> в Москве, созданному Евросоюзом совместно с США, Японией и Россией. Посредством Международного научно-технического центра, во-первых, обеспечивается доступ к информации о российских ученых-ядерщиках и о российских исследовательских проектах в ядерной сфере и, во-вторых, осуществляется коммерциализация результатов российских научных исследований и создание в этих целях соответствующих средних и малых предприятий. Проблематика Международного научно-технического центра подробно рассматривается в разделе, посвященном исполнению в России программы ТАСИС в области ядерной безопасности.

*Стратегический документ по стране для России на период 2002–2006 годов* содержит официальные сведения Европейского Союза о финансовой деятельности в России Запада в целом, Евросоюза, отдельных государств-членов ЕС и международных финансовых институтов<sup>50</sup>.

### **Национальные индикативные программы для России: на период 2002–2003 годов и на период 2004–2006 годов**

Составной частью *Стратегического документа по стране для России на период 2002–2006 годов* является *Национальная индикативная программа на период 2002–2003 годов*<sup>51</sup>, предусмотренная Статьей 3.2 Регламента 99/2000 Совета ЕС. *Национальная индикативная программа*

<sup>49</sup> International Science and Technology Center (Moscow), <http://science.istc.ru/ISTC/sc.nsf/html/index.htm?OpenDocument&lang=en>, <http://www.exponet.ru/exhibitions/online/hitech2004/mevdunarodnyj.ru.html>

<sup>50</sup> См. Приложение 1.

<sup>51</sup> National Indicative Programme 2002–2003.

на период 2002–2003 годов пересматривает и обновляет принятую в 2000 году *Национальную индикативную программу на период 2000–2003*<sup>52</sup>, предусмотренную Статьей 3.6 Регламента 99/2000 Совета ЕС.

*Национальная индикативная программа для России на период 2002–2003 годов* определяет конкретные размеры помощи России и сферы ее применения. Эти сферы применения помощи по *Национальной индикативной программе для России на период 2002–2003 годов* соответствуют областям сотрудничества Европейского Союза с Россией, которые были установлены Регламентом 99/2000 Совета ЕС от 29 декабря 2000 года *Относительно предоставления помощи партнерским государствам Восточной Европы и Центральной Азии*.

Приоритетными областями сотрудничества Евросоюза с Россией по Регламенту 99/2000 являются:

- поддержка институциональной, правовой и административной реформ,
- поддержка частного сектора и помощь экономическому развитию,
- поддержка в преодолении социальных последствий переходного периода.

На период 2002–2003 годов *Национальная индикативная программа для России* определила следующие приоритетные сферы применения помощи Евросоюза в России:

- правовая и административная реформы и региональная политика,
- судебная реформа,
- гражданское общество, профессиональная подготовка и образование,
- дерегулирование экономики и корпоративное управление,
- социальная реформа,
- муниципальные службы.

Индикативный бюджет *Национальной индикативной программы для России на период 2002–2003 годов* составлял 184 млн евро: 90 млн евро – в 2002 году и 94 млн евро – в 2003 году.

Финансирование распределялось следующим образом:

**Поддержка институциональной, правовой и административной реформы** – 81 млн евро (40 млн евро – в 2002 году и 41 млн евро – в 2003 году):

- правовая и административная реформы и региональная политика – 31 млн евро (15 млн евро – в 2002 и 16 млн евро – в 2003 году);
- судебная реформа – 20 млн евро (по 10 млн евро – в 2002 и 2003 годах);
- гражданское общество, профессиональная подготовка и образование – 30 млн евро (по 15 млн евро – в 2002 и 2003 годах).

<sup>52</sup> National Indicative Programme 2000–2003.

**Поддержка частного сектора и помощь экономическому развитию** — 42 млн евро (20 млн евро — в 2002 году и 22 млн евро — в 2003 году):

- дерегулирование экономики и корпоративное управление — 42 млн евро (20 млн евро — в 2002 году и 22 млн евро — в 2003 году).

**Поддержка в преодолении социальных последствий переходного периода** — 61 млн евро (30 млн евро — в 2002 году и 31 млн евро — в 2003 году):

- социальная реформа — 28 млн евро (8 млн евро — в 2002 году и 20 млн евро — в 2003 году);
- муниципальные услуги — 33 млн евро (22 млн евро — в 2002 году и 11 млн евро — в 2003 году).

Во исполнение *Стратегического документа по стране для России на период 2002–2006 годов* 21 мая 2003 года Европейская комиссия приняла как продолжение *Национальной индикативной программы для России на период 2002–2003 годов* новую *Национальную индикативную программу для России на период 2004–2006 годов*<sup>53</sup> со значительно б льшим бюджетом в размере 392 млн евро.

То, что в *Национальной индикативной программе для России на период 2002–2003 годов* называлось индикативным бюджетом, в *Национальной индикативной программе для России на период 2004–2006 годов* называется бюджетным пакетом. В бюджетном пакете имеется ряд изменений по сравнению с индикативным бюджетом. Главное — свой бюджет помощи России Евросоюз увеличил вдвое. В бюджетном пакете сохранены приоритетные области сотрудничества Евросоюза с Россией, согласно Регламенту 99/2000, однако его отличительной чертой является новая разбивка по сферам применения помощи (при этом отсутствует разбивка по годам).

Финансирование распределяется следующим образом:

**Поддержка институциональной, правовой и административной реформы** — 122 млн евро (по существу, ее объем остался прежним):

- административная реформа — 30 млн евро;
- судебная реформа — 32 млн евро;
- борьба с организованной преступностью и терроризмом — 20 млн евро;
- миграционные вопросы — 20 млн евро;
- поддержка гражданского общества — 20 млн евро.

**Поддержка частного сектора и помощь экономическому развитию** — 120 млн евро (это вдвое больше, чем на период 2002–2003 годов):

- поддержка интеграции России в мировую экономику — 45 млн евро;
- реформа финансового сектора — 30 млн евро;
- поддержка политического диалога в специальных областях — 30 млн евро;

<sup>53</sup> National Indicative Programme 2004–2006, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/csp/04-06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/04-06_en.pdf)

- поддержка планирования в области инфраструктуры — 15 млн евро.

**Поддержка в преодолении социальных последствий переходного периода** — 125 млн евро (это почти в полтора раза больше, чем в период 2002—2003 годов):

- социальная реформа и реформа здравоохранения — 25 млн евро;
- трудовая политика и социальный диалог — 20 млн евро;
- образование — 45 млн евро;
- муниципальные услуги 35 млн евро.

В бюджетном пакете выделена *Специальная программа для Калининградской области* с финансированием в размере 25 млн евро как отдельная, приоритетная, не предусмотренная Регламентом 99/2000 область сотрудничества Европейского Союза с Россией. В рамках приоритетных областей сотрудничества определены новые сферы применения помощи, а именно: борьба с организованной преступностью и терроризмом, миграционные вопросы, поддержка интеграции России в международную экономику, реформа финансового сектора, поддержка политического диалога в специальных областях, поддержка планирования в области инфраструктуры, трудовая политика и социальный диалог.

Из всего бюджетного пакета объемом в 392 млн евро на новые сферы применения помощи России и *Специальную программу для Калининградской области* выделено 205 млн евро. Примерно на эту сумму бюджетный пакет *Национальной индикативной программы для России на период 2004—2006 годов* превышает индикативный бюджет *Национальной индикативной программы для России на период 2002—2003 годов*.

*Приложение 2 к Национальной индикативной программе для России на период 2004—2006 годов* содержит сведения об итогах реализованной помощи России в рамках *Национальных программ действий с 2000 по 2003 годы*, объем которой составил 366 млн евро:

- на поддержку институциональной реформы было израсходовано 97,0 млн евро;
- на поддержку социальных реформ — 75,5 млн евро;
- на поддержку частного сектора экономики — 60,5 млн евро;
- на программу высшего образования — 41,0 млн евро;
- на партнерские программы — 36,5 млн евро;
- на программу подготовки менеджеров — 15,0 млн евро;
- на программы политического консультирования — 14,0 млн евро;
- на программу «Вистро» — 11 млн евро;
- на поддержку муниципального и экологического инвестирования — 6,0 млн евро;
- на малые и средние предприятия — только 4 млн евро;
- на местные офисы — 4 млн евро;
- в резерве осталось 1,5 млн евро.

*Национальная индикативная программа для России на период 2004–2006 годов заслуживает внимания и тем, что в Приложении 3 к ней приводятся официальные сведения Европейского Союза о направленности и размере помощи России отдельными государствами-членами ЕС, третьими странами и международными финансовыми институтами<sup>54</sup>.*

### **Проверка исполнения программы ТАСИС в России Счетной палатой РФ и Европейской счетной палатой**

В связи с истечением 31 декабря 2006 года срока действия Регламента 99/2000 по программе ТАСИС по итогам 16 лет исполнения этой программы в России и Европейском Союзе проводились проверки: в 2005 году – Счетной палатой РФ и в 2006 году – Европейской счетной палатой.

Предыдущий проведенный Счетной палатой РФ в 2003 году аудит исполнения программы ТАСИС в России имел своей основной задачей проверку законности и обоснованности льгот и преференций. Тогда, три года назад, по итогам аудита Коллегия Счетной палаты РФ приняла Решение от 7 февраля 2003 года № 4 (329) *О результатах проверки законности и обоснованности предоставления льгот и преференций в 2000–2001 годах, а также эффективности и целевого использования грантов и технической помощи (содействия), в том числе при привлечении иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации; определение бюджетной эффективности, полученной в результате использования предоставленных льгот<sup>55</sup>.*

В ходе проверки 2003 года Счетной палатой РФ было установлено, что контроль над целевым использованием средств технической помощи по программе ТАСИС осуществляется недостаточно и что отсутствует анализ эффективности проектов по программе ТАСИС. Также было выявлено отсутствие предложений по совершенствованию работ и повышению отдачи от использования технического содействия по программе ТАСИС, несмотря на то, что этот вопрос на разных уровнях поднимался неоднократно. На основании указанных замечаний Счетная палата РФ пришла к заключению: «Минэкономразвития России в недостаточной мере осуществляло контроль над целевым использованием средств технической помощи по программе ТАСИС, не проводился анализ эффективности этих проектов»<sup>56</sup>.

В 2005 году Счетная палата РФ осуществляла плановое экспертно-аналитическое мероприятие по проверке исполнения программы ТАСИС в России в период с 1 января 1991 года по 1 января 2005 года. Счетной палатой РФ проверены итоги реализации девяти проектов ТАСИС по развитию рынка труда, реформе аудита в России, поддержке развития малого предпринимательства, борьбе с отмыванием денег и другим вопросам<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> См. Приложение 2.

<sup>55</sup> <http://www.fcinfo.ru/themes/basic/materials-document.asp?folder=2626&matID=18820>

<sup>56</sup> <http://www.fcinfo.ru/themes/basic/materials-document.asp?folder=2626&matID=18820>

<sup>57</sup> <http://www.rcsme.ru/news.asp?SectionId=1&NewsId=16838>



В одобренной 16 декабря 2005 года Коллегией Счетной палаты РФ аналитической записке *Анализ эффективности взаимодействия Российской Федерации и Европейского Союза в рамках реализации программы ТАСИС*<sup>58</sup> мотивации данной программы суммируются следующим образом:

- Европейский Союз считает Россию основным источником энергоресурсов для европейских стран, а также потенциальным рынком товаров и услуг;
- программа ТАСИС предназначена для содействия переходу России к рыночной экономике и смягчению негативных социальных последствий этого перехода.

Констатируется, что объем финансирования России по программе ТАСИС за отчетный период составил более 2,66 млрд евро реализовано свыше 1700 проектов в 58 регионах страны. При этом около 80% бюджета программы ТАСИС пошли на оплату работы организаций и специалистов государств-членов ЕС.

Как отмечается в аналитической записке Счетной палаты РФ по исполнению программы ТАСИС в России, возможности программы используются не в полной мере, в частности, по причине недостатков в организации этого вида международного сотрудничества. Несмотря на формально безвозмездный характер помощи, осуществление программы ТАСИС требует от российских получателей существенных административных, интеллектуальных и финансовых затрат.

Счетная палата РФ обращает внимание на слабый контроль над внедрением в практику результатов проектов, несогласованность позиций российских органов исполнительной власти при их подготовке и выполнении, неполное представление российских получателей помощи о целях, принципах организации и финансирования деятельности в рамках программы ТАСИС. Для повышения эффективности реализации программы ТАСИС Счетная палата РФ предлагала разработать среднесрочную стратегию участия в ней российских организаций, усилить роль Национального координационного бюро программы в лице Минэкономразвития, а также использовать ресурсы программы в качестве дополнительных сил и средств для выполнения приоритетных национальных проектов и привлечения в российскую экономику иностранных инвестиций.

Европейская счетная палата 9 марта 2006 года одобрила и 20 апреля 2006 года опубликовала *Специальный доклад № 2/2006 об исполнении проектов, финансируемых в рамках программы ТАСИС в Российской Федерации*<sup>59</sup>. Для оценки исполнения Европейской комиссией программы ТАСИС в России, Европейская счетная палата провела выборочный аудит проектов, чтобы определить — первое — в какой степени поставленные перед проектами задачи выполнены и — второе — насколько реализованные проекты эффективны.

<sup>58</sup> [http://www.abnews.ru/open\\_news.php?news\\_id=16640](http://www.abnews.ru/open_news.php?news_id=16640) 19.12.2005.

<sup>59</sup> Special Report No 2/2006 concerning the performance of projects financed under TACIS in the Russian Federation (pursuant to Article 248(4), second subparagraph, EC) together with the Commission's replies of 09.03.2006, O.J. 2006, C 119/1,

[http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2006/rs02\\_06en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06en.pdf)

Европейская счетная палата провела финансовую проверку 29 из 275 проектов, которые исполнялись главным образом в 2002–2003 годах. Проверяемые проекты имели различные по размеру бюджеты – до 3 млн евро. Общий объем финансирования проверенных проектов составил 56 млн евро.

Европейская счетная палата установила, что по 9 проектам поставленные задачи выполнены полностью, по 8 – задачи выполнены частично, а по 12 – не выполнены. Из 29 проектов только 5 проектов признаны эффективными. Выводом аудита стало и то, что в целом наиболее удачными были малые проекты, имевшие точно сформулированные задачи. При этом лучшими были те, которые исполнялись непосредственно в регионах, а не через центральные министерства.

Европейская счетная палата приводит пример одного неудачного проекта, перед которым был поставлен ряд особых задач. Первая задача проекта формулировалась как гармонизация правовых дорожных стандартов Европейского Союза и России. А эта задача невыполнима, поскольку в Европейском Союзе не существует единых правовых дорожных стандартов. Вторая задача – проведение сравнительного изучения применяемых дорожных материалов путем предоставления российской стороне соответствующего оборудования. Необходимое оборудование было поставлено, однако оно до сих пор не используется, даже спустя два года после окончания проекта. Третья задача проекта – профессиональная подготовка российского персонала – была снята из проекта в середине срока его действия.

Европейская счетная палата указала на главную, по ее мнению, причину низкой эффективности проектов по программе ТАСИС в России. Как говорится в *Специальном докладе 2/2006*, несмотря на усилия Европейской комиссии, не велось реального и сколько-нибудь регулярного диалога между Европейской комиссией, российскими властями и российскими получателями помощи. Это явилось причиной того, что были случаи, когда российские власти приняли помощь, которая конечным получателям помощи в действительности была практически не нужна.

Европейская счетная палата сформулировала ряд замечаний в адрес Европейской комиссии в отношении реализованных ею проектов по программе ТАСИС в России:

- неточные и не поддающиеся оценке по шкале «стоимость/эффективность» задачи некоторых проектов,
- нереалистичные обоснования проектов,
- неудачный отбор и привлечение получателей помощи,
- объединение в один крупномасштабный проект мало связанных друг с другом разных проектов<sup>60</sup>,
- плохая работа координирующих подразделений,
- большие задержки в исполнении проектов,

<sup>60</sup> Разделяя критику Европейской счетной палаты относительно того, что крупномасштабные проекты создавались путем объединения малых проектов, имеющих различные задачи и различных получателей помощи, Европейская комиссия, тем не менее, намерена впредь ориентироваться в целом на крупномасштабные проекты в регионе ТАСИС.

- использование оборудования не по назначению проектов,
- отсутствие оценки итогов исполнения проектов.

На основании проведенного аудита Европейская счетная палата, признав полезность отдельных проектов, дала в целом негативную оценку исполнению многих проектов по программе ТАСИС в России, обосновав такую оценку низкой эффективностью использования средств программы ТАСИС. Европейская счетная палата предложила Европейской комиссии свои рекомендации по повышению эффективности будущей помощи Европейского Союза России:

- необходимо сделать широко доступной информацию о результатах деятельности Евросоюза по программе ТАСИС в России;
- необходимо осуществлять регулярную оценку эффективности исполнения проектов по программе ТАСИС в России;
- планирование внешней помощи необходимо основывать на постоянном диалоге с получателями помощи;
- финансирование проектов может осуществляться только при условии ясных, четко определенных, измеримых, реалистичных и достижимых задач, в выполнении которых заинтересована как Европейская комиссия, так и получатели помощи;
- следует избегать объединения в одну «корзину» малых проектов, имеющих разные задачи и разных получателей помощи;
- необходимо более строгое выполнение предписаний проектной документации;
- следует реалистичнее оценивать потенциальные возможности исполнителей на стадии планирования проекта;
- необходимо изучать положительный и отрицательный опыт не только собственных проектов, но и проектов других доноров.

Европейская комиссия представила свою позицию по обсуждаемому вопросу. *Специальный доклад № 2/2006 об исполнении проектов, финансируемых в рамках программы ТАСИС в Российской Федерации*, содержит не только собственно документ Европейской счетной палаты, но также и ответы Европейской комиссии на сделанные в ее адрес замечания<sup>61</sup>.

Следует особо подчеркнуть, что Европейская счетная палата не определяла, достигнуты ли политические цели проектов, то есть не давала политической оценки деятельности Европейской комиссии по программе ТАСИС в России, ограничившись оценкой финансовой эффективности. Европейская же комиссия начинает свой ответ с позитивной политической оценки своей работы. В противовес низкой оценке Европейской счетной палатой эффективности использования средств Евросоюза, Европейская комиссия положительно оценивает деятельность по финансированию происходящих в России процессов посредством программы ТАСИС. Европейская комиссия считает, что

<sup>61</sup> The Commission's Replies to the Special Report Concerning the Performance of Projects Financed under TACIS in the Russian Federation, [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2006/rs02\\_06en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06en.pdf)



программы помощи помогли расширить общий уровень сотрудничества между Европейским Союзом и российским правительством. Констатируется, что политической целью проектов по программе ТАСИС в России было налаживание отношений с российским правительством в контексте реформирования России.

Европейская комиссия признала многие замечания Европейской счетной палаты, назвав, однако, выявленные недостатки мелкими недочетами — «слабостями»<sup>62</sup>. Европейская комиссия объясняет низкую эффективность использования средств по программе ТАСИС в России частично (со стороны Евросоюза) недостатками менеджмента проектов; частично (с российской стороны) отсутствием должной мотивации у российских получателей помощи и их слабой имущественной базой, а также разнообразием интересов различных властей.

Оправдываясь за плохой менеджмент проектов по программе ТАСИС в России, Европейская комиссия заявляет, что уже исправила большинство недостатков, проведя реформу менеджмента внешней помощи Европейского Союза<sup>63</sup>. Утверждается, что больше нет оснований для критики в ее адрес, и теперь все в порядке в плане менеджмента проектов.

Однако это утверждение Европейской комиссии не вполне состоятельно, поскольку в отношении проектов, подвергшихся проверке, действовал уже постреформенный, новый менеджмент проектов. Реформа менеджмента внешней помощи Европейского Союза реализована в начале 2001 года, а проекты, подвергшиеся аудиту, исполнялись в 2002 и 2003 годах. По существу, заявление Европейской комиссии о том, что реформа менеджмента внешней помощи Евросоюза улучшила менеджмент проектов и, следовательно, нынешний менеджмент проектов лишен недостатков, на которые указывает Европейская счетная палата, можно расценить как оговорку.

Объясняя неэффективное использование в России средств по программе ТАСИС, Европейская комиссия возлагает вину на российскую сторону<sup>64</sup>, указывая на то, что:

- именно российские власти определяют конечных получателей помощи, и этот процесс усложняется проблемами внутренней координации и реорганизации государственных структур;
- отсутствие должного сотрудничества между федеральными и региональными властями в целом и отсутствие сотрудничества между отдельными федеральными и конкретными региональными властями является постоянной характеристикой российской политической среды.

Обвинение в адрес российской стороны в том, что она сама является причиной низкого качества исполнения проектов по программе ТАСИС, как представляется, несостоятельно. Европейская

<sup>62</sup> Weaknesses.

<sup>63</sup> Об этом подробнее в разделе «Институциональная основа внешней помощи Европейского Союза. Реформа менеджмента внешней помощи» см.: Пашковская И.Г. Указ. соч. С. 11–18.

<sup>64</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2006/rs02\\_06en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06en.pdf)

комиссия, возлагая вину прежде всего на российскую сторону, умалчивает о том, что упущено и растрчено уникальное время, в течение которого могли бы быть заложены основы реального плодотворного сотрудничества между партнерами со стороны России и Евросоюза, а российские получатели помощи мог бы перенять бесценный опыт Европейского Союза в различных областях деятельности.

Отметим, что в проектах по программе ТАСИС в России участвуют две стороны: российский партнер и партнер со стороны Европейского Союза. Европейская комиссия сама подбирает участников проектов со стороны Евросоюза. Кроме того, к работе над исполнением проектов привлекаются специалисты в соответствующих областях, кандидатуры которых утверждаются Европейской комиссией.

Проблема заключается в том, что Европейская комиссия не имеет собственной организационной структуры, которая бы подбирала кадры специалистов для работы над различными проектами. Эта задача поручается коммерческим фирмам, занимающимся подбором кадров, сотрудники которых нередко также имеют свой коммерческий интерес. Нередко лица, участвовавшие в проектах в качестве специалистов и утвержденные Европейской комиссией, не имели должного образования, навыков и опыта работы в соответствующих областях деятельности.

В целом причиной неэффективности программы ТАСИС в России является не только отсутствие надлежащей квалификации у значительной части персонала, привлеченного Европейской комиссией к участию в проектах, но и отсутствие должной организации этого вида взаимодействия между Россией и Евросоюзом и контроля над расходованием средств.

Существенным недостатком программы ТАСИС является несвоевременное, запоздалое исполнение проектов, отстающее от графика ежегодных Программ действий. К примеру, исполняемый в настоящее время проект в поддержку институциональной правовой и административной реформы в Российской Федерации *Повышение осведомленности общества о российской правовой системе* сроком действия с сентября 2005 года по 31 декабря 2007 года с бюджетом в 3 млн евро предусмотрен *Национальной программой действий для России на 2003 год*<sup>65</sup>.

## **Деятельность Европейского Союза в России по программе ТАСИС в области регионального сотрудничества**

Стратегия Европейского Союза в отношении России дополняется его стратегией регионального сотрудничества, которая реализуется также в рамках программы ТАСИС. В основание регионального

<sup>65</sup> TACIS National Action Programme 2003. Russia. Support for Institutional Legal and Administrative Reform, EuropeAid/119763, Raising Public Awareness of the Russian Legal System, Russian Federation.

сотрудничества Европейской комиссии с новыми независимыми государствами, включая Россию, положен принятый Европейской комиссией 27 декабря 2001 года документ *Региональное сотрудничество ТАСИС: Стратегические соображения на период 2002–2006 годов и Индикативная программа на период 2002–2003 годов*<sup>66</sup>. Позже, в 2003 году, был принят его обновленный, ныне действующий вариант – *Региональное сотрудничество ТАСИС: Стратегический документ и индикативная программа на период 2004–2006 годов*<sup>67</sup>.

Предназначением программы регионального сотрудничества Евросоюза по программе ТАСИС является содействие сотрудничеству бывших союзных республик между собой для совместного преодоления ими глобальных вызовов и региональных проблем. По мнению экспертов Европейской комиссии, региональное сотрудничество новых независимых государств необходимо для обеспечения стабильности и безопасности в регионе, а также содействия устойчивому экономическому и социальному развитию в европейском контексте.

В документе приводятся сведения об объеме средств, расходуемых Евросоюзом на цели регионального сотрудничества со странами бывшего СССР. За период 1992–2002 годов на этот вид сотрудничества Евросоюзом было направлено 9,3% средств бюджета программы ТАСИС, что составило 484,57 млн евро.

В период 2004–2006 годов в рамках бюджета в размере 149 млн евро реализовывались программы в следующих приоритетных областях регионального взаимодействия Европейского Союза с новыми независимыми государствами:

- рациональное использование природных ресурсов (50 млн евро), в первую очередь, водных ресурсов (35 млн евро), сохранение биологического разнообразия и поддержание лесных ресурсов (8 млн евро), наблюдение за изменением климата (7 млн евро);
- содействие торговле и притоку инвестиций (50 млн евро) посредством расширения сотрудничества между новыми независимыми государствами в области энергетики – совместное строительство нефте- и газопроводов (18 млн евро), в области транспорта (22 млн евро) и информатики (10 млн евро);
- сотрудничество с правоохранительными органами и органами внутренних дел (49 млн евро), в том числе в вопросах пограничного контроля (27 млн евро), борьбы с организованной преступностью и международным терроризмом (12 млн евро), улучшения регулирования миграции (10 млн евро).

<sup>66</sup> TACIS Regional Cooperation: Strategic Considerations 2002–2006 and Indicative Programme 2002–2003, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/rsp/02\\_06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/rsp/02_06_en.pdf)

<sup>67</sup> TACIS Regional Cooperation: Strategy Paper & Indicative Programme 2004–2006. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/rsp/04\\_06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/rsp/04_06_en.pdf)

## Деятельность Европейского Союза в России по программе ТАСИС в области приграничного сотрудничества

Помимо регионального сотрудничества в рамках программы ТАСИС Европейский Союз реализует в отношении граничащих с ним новых независимых государств программу в области приграничного сотрудничества<sup>68</sup>, которая была начата по инициативе Европейского парламента в 1996 году. Ее целью является сближение уровней жизни населения западных приграничных регионов России, Белоруссии, Украины и Молдавии с уровнем жизни населения в соседних странах — государствах-членах ЕС.

Программа ТАСИС в области приграничного сотрудничества направлена на развитие сотрудничества между региональными властями по обе стороны границы и поддержку соответствующих проектов. Согласно данным официального сайта Европейского Союза, в период 1996—2003 годов приграничное сотрудничество финансировалось в размере 256 млн евро, указывается также, что в отношении России было израсходовано 143 млн евро<sup>69</sup>.

В 2001 году Европейская счетная палата провела проверку деятельности Европейской комиссии по исполнению программы ТАСИС в области приграничного сотрудничества за период 1996—2000 годов, по итогам которой опубликовала 23 ноября 2001 года *Специальный доклад № 11/2001 относительно программы приграничного сотрудничества ТАСИС и ответы Европейской комиссии*<sup>70</sup>.

По мнению Европейской счетной палаты, программа имеет для Европейского Союза большое политическое значение, поскольку она предназначена для обустройства приграничного пространства к востоку от новой восточной границы Европейского Союза. По итогам проверки Европейская счетная палата пришла к заключению, что, несмотря на отдельные положительные результаты, программа ТАСИС в области приграничного сотрудничества за прошедший период не оказала существенного воздействия ни на улучшение уровня жизни в регионах-получателях помощи, ни на приграничное сотрудничество<sup>71</sup>.

В *Специальном докладе № 11/2001* Европейская счетная палата изложила свои рекомендации по улучшению исполнения Европейской комиссией программы ТАСИС в области приграничного сотрудничества:

- бюджет программы необходимо увеличить (бюджет программы ТАСИС в области приграничного сотрудничества на то

<sup>68</sup> Tacis Cross-Border Cooperation Programme.

<sup>69</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/cb/04\\_06.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/cb/04_06.pdf)

<sup>70</sup> Special Report No 11/2001 concerning the Tacis cross-border cooperation programme together with the Commission's replies (pursuant to Article 248(4), second subparagraph, EC), O.J. 2001, C 329/1, [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2001/rs11\\_01en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2001/rs11_01en.pdf)

<sup>71</sup> The Court's report concluded that although the programme has the potential to address important needs, it has had little impact so far either on improving living standards in beneficiary regions or on cross border cooperation.

- время составлял всего 20–30 млн евро). Больше внимания следует уделять инфраструктуре и инвестированию;
- приоритетными должны быть проекты, прямо повышающие уровень жизни населения приграничных регионов;
  - следует больше поддерживать участие в программе местных и региональных властей;
  - большую часть средств бюджета программы следует использовать в малых проектах, менеджмент которых необходимо децентрализовать.

Европейская комиссия приняла во внимание рекомендации Европейской счетной палаты, особенно в отношении увеличения бюджета программы. В настоящее время приграничное сотрудничество Европейского Союза с восточными соседями осуществляется на основании принятого Европейской комиссией 21 ноября 2003 года документа *Приграничное сотрудничество ТАСИС: Стратегический документ и Индикативная программа на период 2004–2006 годов*<sup>72</sup>. Данный документ заменил документ *Региональное сотрудничество ТАСИС: Стратегические соображения на период 2002–2006 годов и Индикативная программа на период 2002–2003 годов*<sup>73</sup> в той его части, которая определяла стратегию и индикативную программу приграничного сотрудничества.

Внимание Европейской комиссии к проблеме приграничного сотрудничества в рамках программы ТАСИС обусловлено расширением Европейского Союза. Перенос восточной границы Европейского Союза дальше на восток превратило ранее отдаленно расположенные республики Советского Союза – Белоруссию, Молдавию и Украину – в приграничные государства-соседи Евросоюза. Протяженность границы Европейского Союза с Россией существенно увеличилась. Близость Евросоюза к новым независимым государствам повышает взаимную экономическую привлекательность. Это способствует вовлечению приграничных районов в европейский интеграционный процесс.

Опасение европейских стратегов вызывает вероятность появления новых разделительных линий вследствие значительного различия в уровнях жизни населения государств, ставших новыми соседями Евросоюза, и новых государств-членов ЕС, в которых, как предполагалось, уровень жизни возрастет благодаря членству в Европейском Союзе. В то же время в приграничных районах получила развитие незаконная экономическая деятельность, например, контрабанда, которая после крушения СССР была источником существования определенной части населения новых независимых государств. Неизбежными негативными для Евросоюза последствиями его расширения считается и загрязнение окружающей среды в приграничных районах, возможность распространения инфекционных заболеваний, развитие торговли людьми.

<sup>72</sup> TACIS Cross-Border Cooperation: Strategy Paper and Indicative Programme 2004–2006, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/cb/04\\_06.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/cb/04_06.pdf)

<sup>73</sup> TACIS Regional Cooperation: Strategic Considerations 2002–2006 and Indicative Programme 2002–2003, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/rsp/02\\_06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/rsp/02_06_en.pdf)



Накануне расширения Европейского Союза Европейская комиссия приняла 11 марта 2003 года Сообщение<sup>74</sup> *Большая Европа – Соседство: новые контуры для отношений с нашими восточными и южными соседями*<sup>75</sup>, в котором определила новые задачи внешней политики Евросоюза на этом направлении: «Европейский Союз должен быть нацелен на создание зоны процветания и добрососедства..., с которой он будет поддерживать близкие отношения мира и сотрудничества». Для достижения этой цели предусматривалось создание нового, так называемого «Инструмента соседства», учитывающего накопленный опыт приграничного сотрудничества, в частности, в рамках программы ТАСИС. В своем следующем Сообщении *Прокладывая путь к новому инструменту соседства*<sup>76</sup>, принятом 1 июля 2003 года, Европейская комиссия предложила применение двухстадийного подхода: первоначально, в период 2004–2006 годов, значительно улучшить координацию между существующими финансовыми инструментами в форме *Программ соседства*<sup>77</sup>, а затем, после 2006 года, предложить Европейской комиссии разработать новый правовой инструмент.

Стратегия приграничного сотрудничества Евросоюза отражает подход к решению проблемы, изложенный в вышеуказанных Сообщениях Европейской комиссии. Деятельность Европейской комиссии в области приграничного сотрудничества направлена:

- на реализацию возможностей и преодоление вызовов, возникающих вследствие расширения Евросоюза на восток, посредством укрепления сотрудничества на приграничном и региональном уровнях;
- содействие движению на законных основаниях лиц, товаров и услуг через границы Евросоюза.

Таким образом, в 2004–2006 годах деятельность в области приграничного сотрудничества в рамках программы ТАСИС на общую сумму 129 млн евро сосредоточена на:

- реализации Программ соседства на восточной границе Европейского Союза – в объеме 75 млн евро,
- улучшении инфраструктуры пограничных переходов для облегчения легального пересечения границы – в объеме 54 млн евро.

## **Деятельность Европейского Союза в России по программе ТАСИС в области ядерной безопасности**

Повышенное внимание Европейского Союза к ядерной безопасности в России и новых независимых государствах обусловлено

<sup>74</sup> Программный документ Европейской комиссии серии COM.

<sup>75</sup> Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003) 104.

<sup>76</sup> Paving the way for a New Neighbourhood Instrument, COM(2003) 393 final.

<sup>77</sup> Neighbourhood Programmes.

политико-психологическими последствиями Чернобыльской катастрофы 1986 года, в результате которой произошло загрязнение радиоактивными осадками части территории государств, ныне вошедших в Евросоюз. Взрыв на четвертом реакторе Чернобыльской АЭС позволил западно-европейским политикам построить свою позицию на утверждении о риске функционирования реакторов, установленных на АЭС России, а также центрально- и восточно-европейских государств.

Европейский совет 1992 года в Эдинбурге и Европейский совет 1994 года на Корфу указали на необходимость закрытия Чернобыльской АЭС и реконструкции ядерного сектора экономик стран бывшего социалистического лагеря. В 1992 году Совет ЕС принял *Резолюцию по техническим проблемам ядерной безопасности*<sup>78</sup> о необходимости сотрудничества со странами Центральной и Восточной Европы и новыми независимыми государствами, чтобы помочь им сделать ядерные электростанции более безопасными.

Неудивительно, что ядерная безопасность с начала 1990-х годов стала особой частью деятельности Евросоюза в рамках программ ФАРЕ<sup>79</sup> и ТАСИС. Их целями было:

- налаживание взаимодействия между государствами-членами ЕС и центрально- и восточно-европейскими странами в области ядерной энергетики и интегрирование ядерных секторов стран, получающих помощь, кроме России, в западно-европейскую рыночную экономику<sup>80</sup>;
- получение информации о технологиях российского ядерного комплекса и доступа к работающим в ядерном секторе ученым-ядерщикам;
- коммерциализация результатов российских научных исследований в области ядерной энергетики<sup>81</sup>.

Европейская счетная палата провела аудит этого вида деятельности Европейской комиссии и 12 ноября 1998 года одобрила *Специальный доклад № 25/1998 относительно мер, предпринятых Европейским Союзом в области ядерной безопасности в странах Центральной и Восточной Европы и в новых независимых государствах (1990–1997) и ответы Европейской комиссии*<sup>82</sup>.

Перед Европейской счетной палатой была поставлена задача дать оценку эффективности расходования средств, выделенных Евросоюзом на повышение ядерной безопасности в центрально- и восточ-

<sup>78</sup> Resolution on the technological problems of nuclear safety of 18 June 1992, O.J. 1992, C 172/2.

<sup>79</sup> PHARE – Программа помощи реформированию Польши и Венгрии. В Российской научной литературе принята устоявшаяся аббревиатура ФАРЕ, которая и будет далее использоваться в тексте.

<sup>80</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/1998/c\\_035en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/1998/c_035en.pdf)

<sup>81</sup> “Commercialisation of Russian research results”.

<sup>82</sup> Special Report No 25/1998 concerning operations undertaken by the European Union in the field of nuclear safety in central and eastern Europe (CEEC) and in the new Independent States (NIS) (1990 to 1997) together with the Commission’s replies (submitted pursuant to Article 188c(4)(2) of the EC Treaty), O.J. 1999, C 35/01, [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/1998/c\\_035en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/1998/c_035en.pdf)

но-европейских странах. Проверке подверглись проекты на общую сумму 161,88 млн экю<sup>83</sup>, что соответствует 25% общей суммы бюджетов всех проектов по повышению ядерной безопасности. Однако к концу 1997 года только 16 из 38 проверенных проектов были подкреплены контрактами, которые были подписаны в среднем через 705 дней (то есть примерно через два года) после принятия соответствующих решений Европейской комиссией<sup>84</sup>.

В результате проведенного исследования Европейской счетной палатой было установлено, что в первые пять лет (1990–1994) программы ядерной безопасности Евросоюза принимались и исполнялись при отсутствии ясно определенной общей стратегии. До 1996 года Европейская комиссия не определилась со стратегией развития ядерного сектора бывших социалистических стран, которая и в 1998 году была еще не вполне ясна относительно реакторов старого образца – их списания и демонтажа, а также обращения с ядерными отходами.

Согласно выводам Европейской счетной палаты, в конце 1997 года, вследствие отсутствия соответствующей правовой базы, в Европейском Союзе еще не было консенсуса относительно технических стандартов конструктивной и операционной безопасности ядерных установок, хотя еще в 1975 году Совет ЕС принял первую *Резолюцию по техническим проблемам ядерной безопасности*<sup>85</sup>, поставившую задачу изучить и определить позицию Европейского Сообщества по вопросу безопасности ядерной энергетики. Европейская счетная палата указала на то, что в 1998 году не существовало общепринятых показателей безопасности и методологии оценки процесса повышения безопасности АЭС.

Первые проекты по программе ТАСИС в области ядерной безопасности были посвящены изучению АЭС советского образца. Задачей этих исследовательских проектов было информирование Европейского Союза о технических особенностях АЭС в бывших социалистических странах и о присущих им потенциальных источниках опасности. Следовательно, западные страны после Чернобыльской аварии пугали весь мир атомными электростанциями советского образца, не будучи в достаточной мере осведомленными, что они собой представляют и какие имеются проблемы с их безопасностью.

Отвечая Европейской счетной палате, Европейская комиссия признала, что в начале 1990-х годов Европейскому Союзу были

<sup>83</sup> Европейская валютная единица (European Currency Unit) – расчетная единица бюджета Европейского Сообщества (с марта 1979 года по 1 января 1999 года, когда большинство государств-членов ЕС вступили в третий этап Экономического и Валютного Союза и ввело вместо своих национальных валют единую валюту евро). Экю представляла собой корзину валют, состоявшую из компонентов – валют, участвовавших в Европейской Валютной Системе государств-членов ЕС. Размер компонента исчислялся путем умножения веса валюты на ее обменный курс относительно экю. Вес национальной валюты определялся по доле данного государства-члена ЕС в общем ВВП и его доле во внутренней торговле Сообщества. Первоначально экю не была платежным средством, однако, постепенно превратилась в важный международный финансовый инструмент и стала применяться как при эмиссии правительствами государств-членов ЕС международных облигаций, так и в частном секторе.

<sup>84</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/1998/c\\_035en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/1998/c_035en.pdf)

<sup>85</sup> Resolution on the technological problems of nuclear safety of 22 July 1975, O.J. 1975, C. 185/1.



недостаточно известны характеристики и технические недостатки реакторов советского образца вследствие закрытости информации о советском ядерном секторе, засекреченном и тесно связанном с военной сферой. Именно по этой причине в начальный период реализации программ в области ядерной безопасности проблема заключалась в исследовании данных реакторов.

На июнь 1997 года российские власти получили только один итоговый отчет по результатам проведенных западными экспертами исследований АЭС на общую сумму в 40 млн экю (в частности, 34 млн экю — из бюджета первой программы ТАСИС 1991 года<sup>86</sup>). Отказ предоставить России отчеты о проведенных в России исследованиях оправдывался нератификацией Россией Конвенции о ядерной безопасности<sup>87</sup>, принятой на конференции МАГАТЭ в Вене 17 июня 1994 года и вступившей в силу 24 октября 1996 года, а также сомнениями в признании Россией своей гражданской ответственности. Участники Венской конвенции взяли на себя обязательство принять национальное и соблюдать международное законодательство в области ядерной безопасности, а также учредить соответствующие контролирующие структуры.

*Специальный доклад № 25/1998* Европейской счетной палаты содержит замечания в отношении организации деятельности Европейской комиссии по повышению ядерной безопасности как во всех странах, принимающих эту помощь по линии программы ФАРЕ и ТАСИС, так и в России, в частности.

Программа ТАСИС по повышению ядерной безопасности в целом имела следующие недостатки:

— Европейская комиссия не придавала должного значения политическим, социальным и экономическим особенностям получающих помощь стран, а также действовала недостаточно прозрачно, что вызвало напряжение у получателей помощи.

— Отсутствие общего подхода государств-членов ЕС к соглашениям об ответственности третьих стран и установлению технических стандартов и правил безопасности, плюс отсутствие ясной контрактной основы для операций по программам ФАРЕ и ТАСИС, вместе со сложностями взаимодействия с некоторыми получателями помощи ограничили развитие партнерства, хотя такое партнерство и сегодня представляет стратегический интерес для Европейского Союза и его ядерной индустрии.

— Некоторые западные внешние партнеры, которых Европейская комиссия постоянно привлекала для помощи в планировании и оценке контрактов, были коммерческими компаниями, которые сами также получали контракты, финансируемые программами ФАРЕ и ТАСИС. Европейская комиссия делегировала им слишком большие полномочия в области планирования, тем самым, подрывая свой авторитет и независимость.

<sup>86</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/1998/c\\_035en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/1998/c_035en.pdf)

<sup>87</sup> <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/inf449.shtml>

– Механизм исполнения программ, избранный Европейской комиссией, оказался не соответствующим требованиям своевременного оказания помощи. Медленнее всего продвигались программы именно на тех АЭС, которые имеют наибольшие проблемы безопасности.

– После принятия решений в программы вносилось много текущих изменений. Отсутствие прозрачности приводило к недопониманию, отсрочкам и позволяло самым активным партнерам перепрофилировать программы.

– Некоторые проекты были закрыты после того, как уже были израсходованы значительные средства из их бюджета. Иные полезные проекты были сокращены по причине недостаточности финансирования. Часть выделенных средств не была использована, в частности, потому что в уже действующие программы были внесены поправки.

– Европейская комиссия не делала различия в программах между реакторами с разными сроками эксплуатации. Не были определены возможные способы модернизации реакторов, которые могли продлить срок их эксплуатации. Существовала неопределенность в отношении того, когда старые ядерные объекты должны быть закрыты.

– Европейской комиссией не было достигнуто соглашения с получателями помощи о том, какие реакторы должны быть остановлены в краткосрочной или среднесрочной перспективе, а также о том, на каких условиях они могут продолжать функционировать. Демонтаж ядерных реакторов является очень дорогостоящей операцией. Несмотря на опыт Европейского Союза по демонтажу реакторов в Германии, Франции, Великобритании и Испании, эта операция сопряжена с практическими трудностями.

– Средства, выделенные для менеджмента проектов по повышению ядерной безопасности в рамках программ ФАРЕ и ТАСИС, не отражены точно в отчетах Европейской комиссии и превышают установленный бюджетом уровень, однако даже перерасход средств не привел к устранению выявленных недостатков.

– Треть всех контрактов на общую сумму 192 млн экю была заключена на неконкурсной основе – без проведения тендера.

– К концу проверяемого периода – 31 декабря 1997 года – Евратомом не был предоставлен ни один займ на цели демонтажа старых ядерных объектов и повышение ядерной безопасности. Причина этого – чрезвычайно сложные условия, которые необходимо выполнить, чтобы получить заем Евратома, в частности:

- займы Евратома не могут превышать 50% стоимости проекта;
- в случае со-финансирования ЕБРР, общее финансирование Евратома не может превышать 70% общей стоимости проекта;
- займы должны быть гарантированы принимающим государством;
- проекты должны быть частью глобального энергетического плана и иметь должное экономическое обоснование.

— Программа ТАСИС смогла внести лишь весьма ограниченный вклад в демонтаж Чернобыльской АЭС. Хотя программа помощи со стороны ЕБРР была открыта только в 1997 году, позже, чем было запланировано, она оказала большее воздействие на успешный демонтаж АЭС, нежели программа ТАСИС с ее ограниченными финансовыми ресурсами и ограниченным сотрудничеством с другими донорами помощи.

— В 1992 году Европейская комиссия создала специальное подразделение — группу «Координация помощи в области ядерной безопасности»<sup>88</sup> — для сбора информации о существующих программах помощи в области ядерной безопасности и их координации. По ее оценке, помощь мирового сообщества на повышение ядерной безопасности центрально- и восточно-европейским странам на 1998 год составила 1,48 млрд экю. Однако, вследствие того что многие доноры помощи, включая Европейскую комиссию, до середины 1997 года не предоставляли необходимой информации, эти данные весьма приблизительны.

### **Вывод и замечания Европейской счетной палаты по исполнению в России программы ТАСИС в области ядерной безопасности**

В *Специальном докладе 25/98* указывается, что на повышение ядерной безопасности России программой ТАСИС в период 1991–1997 годов было выделено 289,3 млн экю<sup>89</sup>, или 51% бюджета программы. Европейская счетная палата в целом положительно оценивает помощь Европейского Союза по созданию законодательной базы и модернизации ядерной энергетики России.

Отмечается, что первоначально, в 1990–1992 годах, включение проектов в программы зависело от мнения западных экспертов, поэтому реализуемые проекты имели небольшое практическое значение для российской стороны<sup>90</sup>. С 1993 года объектом сотрудничества стали проекты, в большей степени отвечающие потребностям российских партнеров.

Европейская счетная палата сделала ряд замечаний относительно исполнения в России программы ТАСИС по повышению ядерной безопасности:

- Из бюджета самой первой программы ТАСИС 1991 года был выделен 1 млн экю на создание в Москве Бюро совместного менеджмента<sup>91</sup> проектов для менеджмента и координации проектов по повышению ядерной безопасности в России. Однако Бюро совместного менеджмента с участием представителей Министерства атомной энергии РФ, ведомства по безопасности

<sup>88</sup> NUSAC – G24 Nuclear Safety Assistance Coordination.

<sup>89</sup> Европейский парламент, доклад A4-0088/99 от 25 февраля 1999 года, [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/legislation/doc/a4-0088-99\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/legislation/doc/a4-0088-99_en.pdf)

<sup>90</sup> Minutes of the Cooperation Forum for VVER Regulators held from 27 to 29 August 1997 in Finland.

<sup>91</sup> Joint Management Unit.

ядерной энергии – Госатомнадзора РФ, органа по управлению ядерными предприятиями – Росэнергоатома, ряда других заинтересованных российских предприятий, а также западных экспертов было создано только в начале 1998 года.

- Необоснованными являются не только непредоставление российской стороне отчетов о проведенных в России исследованиях, но и чрезвычайно суровые условия, навязанные российским партнерам, которые участвовали в проведении исследований. Контракты на исследование безопасности реакторов передавались российским проектным институтам в форме субподряда. По признанию Европейской счетной палаты, велика вероятность, что субподрядная процедура позволила подрядчикам из Европейского Союза получать значительную прибыль, которую невозможно проверить.
- Тексты договоров субподряда часто были идентичны текстам договора подряда, что не позволяет определить, какую часть работы выполнили подрядчики, а какую субподрядчики. А это очень важно при определении оплаты труда, поскольку ставки оплаты труда западных экспертов в 10–15 раз выше, чем у российских экспертов. Отвечая на данное замечание Европейской счетной палаты, Европейская комиссия уточнила, что превышение оплаты экспертов из государств-членов ЕС над оплатой российских экспертов составляет 7–9 раз<sup>92</sup>.
- Договоры субподряда содержали положение, оговаривающее, что оплата субподрядчика возможна только после того, как Европейская комиссия оплатит счета, выставленные подрядчиком. В трех случаях российские субподрядчики, выполнив всю необходимую работу, не получили большую часть суммы, которую им должны были выплатить подрядчики Европейской комиссии. Несвоевременность, с которой подрядчики и Европейская комиссия решали финансовые вопросы контрактов, наносила ущерб российским субподрядчикам и пагубно сказывалась на партнерстве с Европейским Союзом.

Подводя итог сделанным замечаниям, Европейская счетная палата представила свои рекомендации относительно повышения эффективности использования средств программы ФАРЕ и ТАСИС в деятельности по повышению ядерной безопасности стран Центральной и Восточной Европы:

- Необходимо осуществлять прямое сотрудничество Европейского Союза с институтами и компаниями стран, получающих помощь, и не возлагать чрезмерную ответственность на посредников.
- Помощь должна быть дополнительно сосредоточена на развитии так называемой культуры ядерной безопасности. Однако задачи этого вида деятельности плохо разработаны, а Европейская комиссия уделяет ей недостаточное внимание.

<sup>92</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/1998/c\\_035en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/1998/c_035en.pdf)

- Принимая во внимание особый характер мер по повышению ядерной безопасности, проекты по повышению ядерной безопасности должны отражаться в бюджете отдельно от программ ФАРЕ и ТАСИС, что сделает их более прозрачными и удобными для контроля со стороны бюджетного органа Европейского Союза.

На замечания и рекомендации Европейской счетной палаты Европейская комиссия представила свои ответы. С рядом замечаний Европейской счетной палаты Европейская комиссия не согласилась, заявив, что по многим замечаниям она уже скорректировала свою работу. Ряд недостатков, выявленных Европейской счетной палатой, Европейская комиссия учтет в будущем регламенте по программе ТАСИС. Не отрицая необходимости улучшения помощи в области ядерной безопасности, Европейская комиссия отметила создание во взаимоотношениях с партнерами климата доверия и сотрудничества, повышение их осведомленности в вопросах ядерной безопасности и укрепление национальных контрольных органов в области ядерной энергетики.

Недостатки своей работы Европейская комиссия, в первую очередь, объяснила особо сложными условиями исполнения программ по повышению ядерной безопасности по сравнению с исполнением программ ФАРЕ и ТАСИС в других областях. Россия создавала проблемы при составлении ежегодных программ в значительной мере из-за непонимания приоритетов. Причинами недостатков, как их объяснила Европейская комиссия, являлись:

- технические сложности из-за отсутствия информации о ядерном секторе стран, получающих помощь;
- политические сложности из-за того, что в ядерном секторе доминируют влиятельные министерства, иногда являющиеся подобием «государства в государстве», а также директора АЭС, имеющие огромное влияние и являющиеся монополистами в своих регионах, поскольку во многих таких регионах отсутствуют альтернативные источники энергии;
- финансовые сложности из-за дороговизны мероприятий в ядерном секторе;
- правовые сложности из-за того, что нормы регламентов по программам ФАРЕ и ТАСИС относительно проведения тендеров распространяются на все виды деятельности, однако деятельность в области ядерной безопасности предполагает небольшой выбор из ограниченного числа операторов ядерного сектора;
- срочность открытия первых программ;
- необходимость привлечения внешних консультантов вследствие «неадекватности персонала», который был выделен для исполнения программ;
- различия подходов восточных и западных экспертов;
- высокая текучесть кадров в департаментах Европейской комиссии, которая стала причиной недостатков менеджмента



проектов, в частности, несвоевременности исполнения проектов.

Европейская комиссия в своем ответе подвела итоги оценки ситуации на АЭС в странах Центральной и Восточной Европы. На 1998 год в странах бывшего СССР действовало 45 ядерных реакторов (при этом в одной АЭС частообъединены несколько блоков-реакторов): в России — 29, на Украине — 14, в Армении — 1 и в Казахстане — 1. В странах Центральной и Восточной Европы действовало 20 реакторов советского образца: 6 — в Болгарии, 4 — в Венгрии, 4 — в Чешской Республике, 4 — в Словакии и 2 — в Литве. Не все из них можно усовершенствовать до уровня современных стандартов безопасности. Стоимость модернизации одного реактора оценивалась в 100–200 млн экю<sup>93</sup>.

Отвечая на замечания, Европейская комиссия заявила о том, что в *Специальном докладе 25/1998* ошибочно утверждается, будто целью внешней помощи в области ядерной безопасности, включая помощь по линии программ ФАРЕ и ТАСИС, является «подтягивание» реакторов советского образца до уровня международных стандартов безопасности. Доноры никогда не брали на себя эту ответственность. Их задача сводилась к помощи указанным странам самим нести свою собственную ответственность. А Европейская комиссия, располагая бюджетом примерно в 100 млн экю в год, никогда не собиралась и не была способна предоставить 50–60 млрд экю на закрытие или модернизацию 65 реакторов<sup>94</sup>.

При этом пояснения Европейской комиссии расходятся с ее же собственными стоимостными оценками. Если проводить модернизацию всех 65 реакторов, то это бы составило даже по верхней «планке» стоимости порядка 13 млрд экю. Каким образом у Европейской комиссии могла получиться цифра 50–60 млрд экю? По какой причине Европейская комиссия указала чрезмерно завышенную цифру 50–60 млрд экю, которая намного превышает сумму, необходимую для модернизации 65 реакторов?

В дальнейшем, принимая во внимание замечания *Специального доклада 25/1998*, Европейская комиссия приняла к рассмотрению подготовленный группой экспертов доклад *Ядерная безопасность в Центральной и Восточной Европе и новых независимых государствах, Стратегическое видение будущего программ ФАРЕ и ТАСИС Европейского Союза*<sup>95</sup>. Учитывая представленные в нем рекомендации, в 1998 году Европейская комиссия приняла Сообщение<sup>96</sup> Совету ЕС и Европейскому парламенту *Деятельность по повышению безопасности*

<sup>93</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/1998/c\\_035en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/1998/c_035en.pdf)

<sup>94</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/1998/c\\_035en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/1998/c_035en.pdf)

<sup>95</sup> Nuclear Safety in Central and Eastern Europe and in the New Independent States, A Strategic View for the Future of the European Union's Phare and TACIS Programmes, Panel of High-Level Advisors, August 1998 in EC-Project: Nuclear Safety in Central and Eastern Europe List of Reference Documents, Annex 10 to the Final Report, December 2000, ENCONET/ES-konsult/NNC/NRG,

[http://ec.europa.eu/energy/nuclear/publications/doc/eur19895\\_annex10.pdf](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/publications/doc/eur19895_annex10.pdf)

<sup>96</sup> Communication on nuclear sector related activities for the applicant countries of central and eastern Europe and the new independent States, COM(1998) 134.

ядерных секторов стран-кандидатов Центральной и Восточной Европы и новых независимых государств. В 1999 году Европейский Совет в Берлине одобрил подготовленную Европейской комиссией *Повестку дня 2000. Усиление и расширение Европейского Союза*<sup>97</sup>. Этот документ, определивший программу мер по подготовке стран-кандидатов к их вступлению в Европейский Союз, включая меры в области ядерной безопасности, не содержит положений, формулирующих политику в отношении России и новых независимых государств.

В сентябре 1999 года, накануне принятия нового регламента по программе ТАСИС на 2000–2006 годы, Европейская комиссия представила Совету ЕС и Европейскому парламенту Сообщение *Поддержка Европейской комиссией ядерной безопасности в новых независимых государствах и странах Центральной и Восточной Европы*<sup>98</sup>. В Сообщении Европейская комиссия изложила свое понимание политики Европейского Союза по отношению к указанным странам в области ядерной безопасности, а также ее исполнения.

Характеризуя ситуацию, Европейская комиссия отметила недостаточность средств для проведения операций по повышению ядерной безопасности, а также для развития альтернативных источников энергии. Европейская комиссия предлагала отразить в новом регламенте три приоритетных направления деятельности Европейского Союза в области ядерной безопасности, два из которых затрагивали Россию:

- содействие развитию эффективной культуры ядерной безопасности, в частности, посредством помощи контролирующим органам и организациям технической поддержки, а также помощь конкретным предприятиям, включая поставку оборудования;
- развитие и реализация стратегий в отношении отработанного топлива, списания оборудования и менеджмента ядерных отходов.

Европейская комиссия предложила использовать финансовые средства:

- на меры по усилению роли национальных органов, обеспечивающих ядерную безопасность;
- налаживание двусторонних связей между АЭС России и новых независимых государств, с одной стороны, и АЭС Европейского Союза – с другой;
- создание технических разработок по повышению ядерной безопасности.

Эти положения Сообщения от 6 сентября 2000 года по ядерной безопасности стали составной частью действующего до 31 декабря 2006 года Регламента 99/2000 Совета ЕС. Однако стратегия ядерной безопасности в отношении России и Украины была определена Ев-

<sup>97</sup> Europe's Agenda 2000. Strengthening and widening the European Union, [http://ec.europa.eu/comm/agenda2000/public\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/agenda2000/public_en.pdf)

<sup>98</sup> Commission support to nuclear safety in the Newly Independent States and Central and Eastern Europe, Communication of 6 September 2000, COM(2000) 493 final, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/nuclear\\_safety/intro/com2000\\_0493en01.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/nuclear_safety/intro/com2000_0493en01.pdf)

ропейским Союзом только 17 января 2002 года в документе *Стратегический документ по ядерной безопасности на период 2002–2006 годов и Индикативная программа на период 2002–2003 годов*<sup>99</sup>.

В *Стратегическом документе по ядерной безопасности на период 2002–2006 годов* говорится, что ситуация относительно ядерной безопасности в России определяется имеющимися у России планами к 2020 году повысить более чем вдвое производство электроэнергии на своих АЭС, а для этого – продлить срок эксплуатации действующих реакторов и завершить строительство и установку новых. По мнению экспертов Европейской комиссии, существенную потенциальную проблему представляет отработанное топливо атомных подводных лодок.

Деятельность Европейского Союза в области ядерной безопасности концентрировалась в этот период на следующих направлениях:

- безопасность эксплуатации предприятий,
- более безопасная конструкция реакторов и оборудования,
- техническая поддержка системы управления ядерными объектами,
- система обращения с отходами,
- готовность к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций,
- контроль над ядерными материалами и их учет,
- переквалификация военных ученых-ядерщиков для работы в гражданском секторе.

Третья по счету индикативная программа в области ядерной безопасности – *Индикативная программа на период 2004–2006 годов*<sup>100</sup> – принята Европейской комиссией 7 ноября 2003 года. Она учитывает рекомендации Конференции ТАСИС по проблеме ядерной безопасности, которая состоялась в Киеве в июле 2002 года. *Индикативная программа на период 2004–2006 годов* включает многосторонние фонды с участием Европейского Союза, такие как *Фонд чернобыльского укрытия*<sup>101</sup> и *Фонд экологического партнерства северного измерения*<sup>102</sup>.

Бюджет *Индикативной программы на период 2002–2003 годов* составлял 140 млн евро, из которых 77 млн евро предназначались для решения проблем ядерной безопасности России, а 63 млн евро – Украины<sup>103</sup>. По сравнению с *Индикативной программой на период 2002–2003 годов*, сфера применения *Индикативной программы на период 2004–2006 годов* расширена, а размер бюджета увеличен вдвое.

Хотя основное внимание уделяется России и Украине, деятельность Европейской комиссии в области повышения ядерной безопас-

<sup>99</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/nuclear\\_safety/rsp/02\\_06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/nuclear_safety/rsp/02_06_en.pdf); Индикативная программа на период 2002–2003 годов заменила принятую в 2000 году Индикативную программу ядерной безопасности на период 2000–2003 годы.

<sup>100</sup> Nuclear Safety Indicative Programme 2004–2006. Including ISTC–STCU, [http://www.delrus.ces.eu.int/ru/images/pText\\_pict/376/NSIP%202004-06](http://www.delrus.ces.eu.int/ru/images/pText_pict/376/NSIP%202004-06).

<sup>101</sup> Chernobyl Shelter Fund.

<sup>102</sup> Northern Dimension Environmental Partnership Fund.

<sup>103</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/nuclear\\_safety/rsp/02\\_06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/nuclear_safety/rsp/02_06_en.pdf)



ности теперь распространяется на Армению, Казахстан и, в некоторой степени, на Грузию и Белоруссию. Бюджет *Индикативной программы на период 2004–2006 годов* в области ядерной безопасности составляет 429 млн евро, из которых 173 млн евро выделено для расходования в России, 117 млн евро – в Украине, 77 млн евро – в Армении, 18 млн евро – в Казахстане, остальные 44 млн евро – для общерегиональных проектов.

Одна из глав *Индикативной программы на период 2004–2006 годов* предусматривает финансирование в объеме 75 млн евро российского Международного научно-технического центра в Москве и Украинского научно-технического центра в Киеве, причем 60 млн евро предназначено России, а 15 млн евро – Украине. Это свидетельствует о том, что бюджет Международного научно-технического центра остался прежним, поскольку специальной *Индикативной программой для Международного научно-технического центра и Украинского научно-технического центра на период 2002–2003 годов*<sup>104</sup> предусматривалось финансирование Международного научно-технического центра в размере ежегодно 20 млн евро (а Украинскому научно-техническому центру предназначалось 5 млн евро в год).

Правовой основой функционирования этих двух центров являются два международных соглашения. Международный научно-технический центр в Москве учрежден соглашением, подписанным 27 ноября 1992 года Российской Федерацией, США, Японией, а также Европейским Сообществом и Евратомом, которые одобрили его 21 декабря 1992 года<sup>105</sup>. Соглашение о создании Украинского научно-технического центра в Киеве первоначально было подписано в 1994 году Канадой, США, Швецией и Украиной. Европейское Сообщество и Евратом присоединились к нему в ноябре 1998 года.

*Специальный доклад № 25/1998 относительно мер, принятых Европейским Союзом в области ядерной безопасности в странах Центральной и Восточной Европы и в новых независимых государствах (1990–1997)*<sup>106</sup> содержит итоги аудита действующего в России Международного научно-технического центра. Международный научно-технический центр финансировал 23 проекта в области ядерной безопасности реакторов на сумму 6,5 млн экю и 41 проект в области ядерной безопасности окружающей среды на сумму 19,6 млн экю. Проверке подверглось использование Международным научно-техническим центром 12,22 млн экю из 33,5 млн экю общего объема финансирования обоих научно-технических центров.

За период с 1992 года Международный научно-технический центр содействовал перепрофилированию в гражданские сферы деятельности в общей сложности 35 тысяч российских специалистов в области оружия массового поражения, включая четыре тысячи специалистов из закрытых городов Арзамас-16 и Челябинск-70<sup>107</sup>. Большая часть

<sup>104</sup> Annex C. The IStC/STCU Indicative programmes for 2002–2003, [http://www.delrus.cec.eu.int/ru/images/pText\\_pict/376/2002–2003\(4\)](http://www.delrus.cec.eu.int/ru/images/pText_pict/376/2002–2003(4))

<sup>105</sup> O.J. 1992, L 409/1.

<sup>106</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/1998/c\\_035en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/1998/c_035en.pdf)

<sup>107</sup> [http://www.delrus.cec.eu.int/ru/images/pText\\_pict/376/2002-2003\(4\)](http://www.delrus.cec.eu.int/ru/images/pText_pict/376/2002-2003(4))

проектов продолжительностью в два-три года имела средний бюджет — по 0,35 млн долл. США. Третью расходов финансировал Европейский Союз, что немного меньше. По сведениям другого источника Европейской комиссии (*Справочник по малым проектам программы ТАСИС и иным вспомогательным структурам. Что они собой представляют и как ими воспользоваться*), до марта 2000 года оба научно-технических центра осуществили финансирование 940 проектов на сумму 267 млн долл. США, выделив гранты 30 тысячам специалистов-ядерщиков<sup>108</sup>. Согласно *Стратегическому документу по стране для России на период 2002–2006 годов*, в период 1993–2000 годов объем финансирования Международного научно-технического центра составил около 90 млн евро<sup>109</sup>.

*Индикативная программа на период 2004–2006 годов* определяет, что Международный научно-технический центр и Украинский научно-технический центр предназначены для решения задач:

- по конверсии военного производства в гражданское, ориентированное на рыночное производство;
- предупреждению распространения технологий военного назначения.

Российский Международный научно-технический центр и Украинский научно-технический центр, согласно *Индикативной программе на период 2004–2006 годов*, осуществляют следующие виды деятельности:

- привлечение ученых и инженеров, ранее участвовавших в разработке и производстве оружия массового поражения и их средств доставки, к участию в гражданских научных проектах;
- разработку методов надежного хранения опасных материалов;
- контроль над техническим и финансовым исполнением проектов.

В 2005 году для обеспечения экологической безопасности Европейский Союз реализовывал в ряде новых независимых государств *Программу действий за ядерную безопасность в странах ТАСИС для Российской Федерации, Украины, Белоруссии, Армении, Азербайджана, Молдавии, Казахстана и Грузии* с бюджетом в 69,98 млн евро, из которых 31,6 млн евро было выделено России<sup>110</sup>. В России средства предназначались для совершенствования системы управления гражданскими ядерными объектами, безопасности функционирующих реакторов, переработки отработанного топлива и радиоактивных отходов.

В целом Европейский Союз представляет сложно сопоставимые сведения о выделении и расходовании средств на меры по повышению ядерной безопасности в странах Центральной и Восточной Европы.

<sup>108</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/small\\_project2000.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/small_project2000.pdf)

<sup>109</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/csp/02-06](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/02-06)

<sup>110</sup> Action Programme for TACIS Nuclear Safety for the Russian Federation, Ukraine, Belarus, Armenia, Azerbaijan, Moldova, Kazakhstan, Georgia [2005], [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual\\_programmes/nuclear\\_safety\\_2005](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual_programmes/nuclear_safety_2005)

По данным официального сайта Европейского Союза, на период 1991–2000 годов на деятельность в области ядерной безопасности по программе ТАСИС выделено 774 млн евро<sup>111</sup>. По итогам аудита Европейская счетная палата указала, что в период с 1990 года по 1997 год Европейская комиссия выделила почти 850 млн экю на повышение ядерной безопасности в странах Центральной и Восточной Европы, в частности через программы ФАРЕ и ТАСИС – 786 млн экю, из которых реально было израсходовано 307 млн экю<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/nuclear\\_safety/rsp/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/nuclear_safety/rsp/index.htm)

<sup>112</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/1998/c\\_035en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/1998/c_035en.pdf)

# Деятельность Европейского Союза в России по программе «Европейская инициатива за демократию и права человека»

Одним из средств «европеизации» новых независимых государств является программа «Европейская инициатива за демократию и права человека». Это специальная программа Европейского Союза, призванная содействовать демократии и поддержке прав человека в развивающихся странах и иных третьих странах. Руководство программой «Европейская инициатива за демократию и права человека» осуществляет Офис сотрудничества «ЕвроПомощь».

Европейская инициатива за демократию и права человека отличается двумя особенностями, которые выделяют ее среди всех прочих программ помощи Европейского Союза<sup>113</sup>:

- финансируются непосредственно неправительственные организации, чья деятельность связана с вопросами защиты и содействия правам человека и демократии;
- не требуется никакого предварительного согласия или участия каких бы то ни было органов власти государств, в которых исполняется программа.

В программном документе от 6 декабря 2004 года *Европейская инициатива за демократию и права человека. Планирование на 2005–2006 годы*<sup>114</sup> Европейская комиссия подчеркнула, что независимость «Европейской инициативы за демократию и права человека» от властей государств, в которых программа реализуется, «наделяет ее возможностями, которые могут быть порой политически чувствительными, и позволяет использовать деньги фонда как фактор позитивных перемен»<sup>115</sup>. По мнению экспертов Европейской комиссии, именно по этой причине «Европейская инициатива за демократию и права человека» является программой, существенно дополняющей те программы Европейского Союза, в частности ТАСИС, в которых участвуют правительства стран, получающих помощь<sup>116</sup>.

Предназначение программы сформулировано в упомянутом документе *Европейская инициатива за демократию и права человека. Планирование на 2005–2006 годы* следующим образом: «Европейская инициатива за демократию и права человека — это не только финансовый инструмент, но также политический инструмент, поддерживающий и дополняющий общую внешнюю политику и политику безопасности Европейского Союза мерами в области прав

<sup>113</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-2005-2006\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-2005-2006_en.pdf)

<sup>114</sup> European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) Programming for 2005 and 2006, [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-2005-2006\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-2005-2006_en.pdf)

<sup>115</sup> <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-2005-2006>

<sup>116</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/small\\_project2000.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/small_project2000.pdf)

человека, демократизации и предотвращения конфликтов. А раз так, она должна быть использована как можно эффективнее в интересах Европейского Союза»<sup>117</sup>.

Решением Европейского Совета в Копенгагене в июне 1993 года было установлено, что одним из условий, необходимых для вступления государства в члены Европейского Союза, является наличие у него стабильных институтов, гарантирующих демократию и власть закона, права человека, а также уважение и защиту прав меньшинств. Позднее, в 1999 году, Европейская комиссия приняла рабочий документ<sup>118</sup>, подтвердивший необходимость применения данного критерия при предоставлении помощи, предваряющей присоединение стран к Европейскому Союзу.

В 1994 году по инициативе Европейского парламента в бюджете Европейского Союза была выделена отдельная глава В7-71 под названием *Европейская инициатива за демократию и права человека*. Ранее в бюджете Европейского Союза не было единого финансирования демократических процессов, оно проводилось по разрозненным статьям.

Во второй половине 1990-х годов Европейская комиссия приняла ряд Сообщений, определивших внешнеполитическую позицию Европейского Союза в отношении стран третьего мира и иных третьих стран по вопросам прав человека, демократизации, власти закона и эффективного государственного управления<sup>119</sup>: *Европейский Союз и внешнее измерение политики прав человека*<sup>120</sup> 1995 года, *Включение положений об уважении демократических принципов и прав человека в соглашения между Сообществом и третьими странами*<sup>121</sup> 1995 года, *Демократизация, власть закона, уважение прав человека и эффективное государственное управление: Вызовы партнерства между Европейским Союзом и странами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов*<sup>122</sup> 1998 года, *Противодействие расизму, ксенофобии и антисемитизму в странах-кандидатах*<sup>123</sup> 1999 года.

Европейская счетная палата провела проверку деятельности Европейской комиссии в области прав человека в период 1994–1998 годов. 18 мая 2000 года ею одобрен, а 10 августа 2000 года опубликован *Специальный доклад № 12/2000 о менеджменте Европейской комиссией Европейского Союза поддержки развитию прав человека и демократии в третьих странах и ответы Европейской комиссии*<sup>124</sup>.

<sup>117</sup> <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-2005-2006>

<sup>118</sup> SEC(1999) 1596 final of 13 October 1999.

<sup>119</sup> Good Governance.

<sup>120</sup> The European Union and the External Dimension of Human Rights Policy, COM (95) 567 final.

<sup>121</sup> The Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries, COM (95) 216 final.

<sup>122</sup> Democratisation, the Rule of Law, Respect for Human Rights and Good Governance: the Challenges of the Partnership between the European Union and the ACP States, COM (98) 146 final.

<sup>123</sup> Countering Racism, Xenophobia and Anti-Semitism in the Candidate Countries, COM (99) 256 final.

<sup>124</sup> Special Report No 12/2000 on the management by the Commission of European Union support for the development of human rights and democracy in third countries, together with the



В проверяемый период на исполнение программы было выделено 397,1 млн евро, в частности, 48,624 млн евро предназначались для новых независимых государств. Израсходовано 264,4 млн евро, в частности, 31,54 млн евро — на проекты в новых независимых государствах. В ответе Европейской комиссии представлены данные о расходовании средств по программе ТАСИС в области защиты прав человека и демократии в период 1993–1998 годов. Суммарный расход Европейского Союза на демократизацию новых независимых стран составил 65,026 млн евро<sup>125</sup>. Что касается стран Центральной и Восточной Европы, то в период 1993–1998 годов расходы Европейского Союза по продвижению демократии и прав человека в этом регионе составили 243,9 млн евро<sup>126</sup>.

Европейская счетная палата констатировала, что деятельность Европейского Союза в проверяемой области направлена:

- на содействие правам человека и демократии как таковым, поскольку они являются политическим благом, которое улучшит жизнь граждан, обеспечив больше свободы, политического представительства и ответственности правительства;
- поддержку представлений о том, что содействие правам человека и демократии является основой устойчивого социального и экономического развития.

В странах Центральной и Восточной Европы к участию в проектах обязательно привлекались неправительственные организации государств-членов ЕС. Однако во многих случаях роль этих партнеров была небольшой и неясной, а их вклад в исполнение проектов был несоизмерим с расходами. По этой причине и поскольку местные неправительственные организации приобрели собственный опыт, Европейская счетная палата рекомендовала сократить прямое участие неправительственных организаций Европейского Союза в проектах «Европейской инициативы за демократию и права человека» на территории этих стран.

В странах Центральной и Восточной Европы большая часть финансирования проводилась через Европейский фонд прав человека<sup>127</sup>, которому в период 1994–1997 годов было перечислено 7,8 млн евро<sup>128</sup>. В течение этого периода все контракты Европейскому фонду прав человека были переданы на неконкурсной основе, даже когда они были сопряжены с оказанием услуг более или менее коммерческого характера. Европейская комиссия не проводила аудита административных расходов Европейского фонда прав человека, хотя оставались вопросы относительно применяемых фондом систем подбора кадров и вознаграждения сотрудников, а также механизма представления отчетности. В период 1994–1998 годов администра-

Commission's replies (pursuant to Article 248(4) second subparagraph, EC), O.J. 2000, C 230/1, [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2000/c\\_230en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2000/c_230en.pdf)

<sup>125</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2000/c\\_230en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2000/c_230en.pdf)

<sup>126</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2000/c\\_230en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2000/c_230en.pdf)

<sup>127</sup> European Human Rights Foundation.

<sup>128</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2000/c\\_230en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2000/c_230en.pdf)

тивные органы Европейского фонда прав человека, которые действовали от имени Европейской комиссии, не подлежали никакому регулярному надзору<sup>129</sup>.

В докладе Европейской счетной палаты относительно деятельности Европейской комиссии в области прав человека Россия упоминается только один раз. В качестве хорошо работающей приводится пример российской неправительственной организации «Гражданский контроль», защищающей права призывников в армию, у которой для продолжения работы нет возможности получить иное финансирование, нежели из Европейского Союза<sup>130</sup>.

В итоге Европейская счетная палата рекомендовала Европейской комиссии:

- упростить правовую и бюджетную структуру,
- улучшить отбор проектов и партнеров,
- выработать показатели эффективности программ и проектов и отслеживать их,
- сделать акцент на долгосрочности воздействия поддержки Европейского Союза,
- совершенствовать процедуры менеджмента грантовых программ.

Первым шагом на пути правового оформления деятельности Европейского Союза в области демократизации и прав человека за его пределами явилось принятие 29 апреля 1999 года Советом ЕС двух регламентов. Действие обоих регламентов истекли 31 декабря 2004 года, однако по предложению<sup>131</sup> Европейской комиссии их действие было продлено до конца 2006 года.

На основании Статей 179 и 308 Договора, учреждающего Европейское Сообщество, в отношении развивающихся стран принят *Регламент 975/1999 Совета ЕС, устанавливающий требования к исполнению операций по сотрудничеству в области развития, которые содействуют главной цели развития и консолидации демократии и власти закона, а также уважения прав человека и основных свобод*<sup>132</sup>. Операции во исполнение данного регламента должны проводиться на территории развивающихся стран или иметь прямое отношение к событиям, происходящим в развивающихся странах<sup>133</sup>.

На основании Статьи 235 Договора, учреждающего Европейское Сообщество, в отношении третьих, но не развивающихся стран (именно в эту группу Евросоюз включает Россию и новые независимые государства), Советом ЕС принят *Регламент 976/1999, устанавливающий требования к исполнению операций Сообщества, иных, нежели операции по сотрудничеству в области развития, которые в*

<sup>129</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2000/c\\_230en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2000/c_230en.pdf)

<sup>130</sup> [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2000/c\\_230en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2000/c_230en.pdf)

<sup>131</sup> COM(2003) 639.

<sup>132</sup> Council Regulation (EC) No 975/1999 laying down the requirements for the implementation of development cooperation operations which contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms of 29 April 1999, O.J. 1999, L 120/1.

<sup>133</sup> Статья 1 Регламента 975/1999 Совета ЕС.

рамках политики сотрудничества Сообщества содействуют главной цели развития и консолидации демократии и власти закона, а также уважения прав человека и основных свобод в третьих странах<sup>134</sup>. Операции во исполнение этого регламента должны проводиться на территории третьих стран или иметь прямое отношение к событиям, происходящим в третьих странах.

Данный регламент, действие которого распространяется на Россию, устанавливает цели предоставления технической и финансовой помощи в рамках «Европейской инициативы за демократию и права человека», которыми являются:

— Содействие реализации и защита прав человека и основных свобод, провозглашенных Всеобщей декларацией прав человека<sup>135</sup> и другими международными документами в области защиты прав человека в частности:

- содействие реализации и защита гражданских и политических прав;
- содействие реализации и защита экономических, социальных и культурных прав;
- содействие и защита прав лиц, в отношении которых допускается дискриминация или которые страдают от бедности и социальной изоляции;
- поддержка меньшинств, этнических групп и коренных народов;
- поддержка местных, национальных, региональных и международных институтов, включая неправительственные, участвующих в содействии и защите прав человека;
- поддержка реабилитационных центров для жертв пыток, организаций, оказывающих конкретную помощь жертвам нарушения прав человека, и организациям, оказывающим помощь по улучшению условий в местах лишения свободы для препятствования пыткам и плохому обращению;
- поддержка образовательных программ по повышению самосознания в области прав человека;
- поддержка акций по мониторингу соблюдения прав человека, включая подготовку наблюдателей;
- содействие равенству возможностей и недискриминации, включая меры по борьбе с расизмом и ксенофобией;
- содействие реализации и защита основных свобод, указанных в Международном пакте по защите гражданских и политических прав<sup>136</sup>, в частности свободы выражения мнения, свободы совести и права говорить на родном языке.

<sup>134</sup> Council Regulation (EC) No 976/1999 laying down the requirements for the implementation of Community operations, other than those of development cooperation, which, within the framework of Community cooperation policy, contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms in third countries of 29 April 1999, O.J. 1999, L 120/8.

<sup>135</sup> UNO Universal Declaration of Human Rights.

<sup>136</sup> UNO International Covenant on Civil and Political Rights.

- Поддержка процесса демократизации, в частности:
  - содействие и усиление власти закона, в частности, поддержка и укрепление независимости судебной системы, поддержка гуманной пенитенциарной системы; поддержка конституционной и законодательной реформы; поддержка инициатив по отмене смертной казни;
  - содействие разделению властей, в частности, независимости судебной и законодательной власти от исполнительной власти, и поддержка институциональных реформ;
  - содействие плюрализму как на политическом уровне, так и на уровне гражданского общества: поддержка институтов, присущих плюралистическому обществу (включая неправительственные организации), поддержка свободной прессы, воспитывающей уважение к свободе ассоциаций и митингов;
  - содействие правильному управлению, в частности поддержка отчетности органов управления, а также предотвращение и борьба с коррупцией;
  - содействие равному участию граждан в процессе принятия решений на национальном, региональном и местном уровне, в частности путем содействия равному участию мужчин и женщин в гражданском обществе, в экономической жизни и политике;
  - поддержка избирательного процесса (в частности содействие независимым избирательным комиссиям); предоставление материальной, технической и правовой помощи в подготовке к выборам; содействие участию особых групп (в частности женщин в избирательном процессе); подготовка наблюдателей;
  - поддержка усилий по разделению функций гражданских и военных органов власти, поддержка образовательных программ по воспитанию понимания прав человека гражданским и военным персоналом.

– Поддержка мер по содействию уважению прав человека и демократизации путем предотвращения конфликтов и преодоления их последствий в тесном сотрудничестве с соответствующими компетентными органами, в частности:

- поддержка создания технических средств, включая введение местных систем раннего конфликтного предупреждения;
- поддержка мер, направленных на выравнивание возможностей и устранение существующих разделительных линий между разными группами населения;
- поддержка мер, облегчающих мирное решение конфликтов групповых интересов, включая поддержку мер доверия в области прав человека и демократизации для предотвращения конфликтов и восстановления гражданского мира;
- содействие международному гуманитарному праву и его соблюдению всеми участниками конфликта;

- поддержка международных, региональных и местных организаций (включая неправительственные), участвующих в предотвращении и разрешении конфликтов, а также в преодолении последствий конфликтов (включая поддержку учреждения ad hoc международных уголовных трибуналов и постоянного международного уголовного суда), поддержка и помощь жертвам нарушений прав человека.

В развитии указанных регламентов Европейская комиссия приняла ряд Сообщений: *Поддержка и наблюдение Европейским Союзом за проведением выборов*<sup>137</sup> 2000 года, *Предотвращение конфликтов*<sup>138</sup> 2001 года, *Роль Европейского Союза в содействии правам человека и демократизации в третьих странах*<sup>139</sup> 2001 года, а также *Пособие по содействию эффективному управлению в деятельности Европейского Сообщества по развитию и сотрудничеству*<sup>140</sup>. Сообщение *Роль Европейского Союза в содействии правам человека и демократизации в третьих странах* определило способы повышения эффективности деятельности Европейской комиссии в области прав человека и демократизации:

- содействие большей согласованности и последовательности политических мероприятий, проводимых Европейским Союзом в поддержку прав человека и демократизации;
- придание приоритетности правам человека и демократизации в отношениях Европейского Союза с третьими странами и применение более активного подхода, в частности, путем использования политического диалога, торговли и внешней помощи;
- принятие стратегического подхода к реализации Европейской инициативы за демократию и права человека.

Для повышения эффективности акций Европейского Союза и большего международного резонанса программный документ *Европейская инициатива за демократию и права человека. Планирование на 2005–2006 годы* выделяет четыре тематические кампании — направления деятельности в области демократии и прав человека как на глобальном уровне, так и на уровне отдельных регионов и стран<sup>141</sup>:

*Кампания 1* — Содействие судопроизводству и власти закона.

*Кампания 2* — Воспитание культуры прав человека.

*Кампания 3* — Содействие демократическому процессу.

*Кампания 4* — Установление равенства, терпимости и мира.

России и новым независимым государствам адресуются *Кампании 2 и 3* на национальном и региональном уровнях. *Кампания 2* уделяет

<sup>137</sup> EU Election Assistance and Observation, COM(2000) 191 final.

<sup>138</sup> Conflict Prevention, COM (2001) 211.

<sup>139</sup> The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries, COM(2001) 252 final, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/com01\\_252](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/com01_252)

<sup>140</sup> Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Cooperation, [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-gg-handbook\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-gg-handbook_en.pdf)

<sup>141</sup> <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-2005-2006>.



особое внимание воспитанию культуры гражданских и политических прав для повышения уровня защищенности уязвимых групп населения; борьбе против применения пыток и реабилитации жертв пыток, а также повышению самосознания общества относительно прав человека. *Кампания 3* акцентирует поддержку и развитие демократического избирательного процесса, содействие свободе слова, независимым средствам массовой информации и свободному доступу к сети интернета. В тех странах региона, где ОБСЕ наблюдает за проведением выборов, «Европейская инициатива за демократию и права человека» оказывает поддержку демократическому электоральному процессу.

В отношении России, в свете ситуации в Чечне, также проводится *Кампания 4*, которая предполагает обеспечение равных прав и равного обращения с лицами, принадлежащими к меньшинствам, независимо от их расового, этнического и кастового происхождения, вероисповедания; межкультурное и межэтническое взаимодействие; обеспечение прав коренных народов; вовлечение гражданского общества в предотвращение и разрешение конфликтов.

Основными партнерами по исполнению проектов в рамках программы «Европейская инициатива за демократию и права человека» являются российские и международные неправительственные организации, такие как Совет Европы и Офис Верховного Комиссара ООН по правам человека.

В документе *Европейская инициатива за демократию и права человека. Планирование на 2005–2006 годы* Европейская комиссия представила сведения об использовании средств данной программы. В период 2002–2004 годов все расходы Европейского Союза по программе «Европейская инициатива за демократию и права человека» составили 326,87 млн евро<sup>142</sup>, из которых на проведение миссий Европейского Союза по наблюдению за выборами<sup>143</sup> израсходовано 43,15 млн евро<sup>144</sup>. 13% бюджета программы направлялись на деятельность, связанную с избирательным процессом в странах-получателях помощи, 5,8% бюджета программы расходуется на поддержку деятельности международных уголовных трибуналов, в частности, по бывшей Югославии и Международного уголовного суда<sup>145</sup>.

Программа «Европейская инициатива за демократию и права человека» финансируется по разделу бюджета *Внешняя деятельность*, по подразделу *Внешние связи*: в 2006 году – в объеме 132,13 млн евро, что на 1,7% больше, чем в 2005 году. Индикативной программой (Глава 5 документа *Европейская инициатива за демократию и права человека. Планирование на 2005–2006 годы*) на исполнение программы предварительно предполагалось выделиться 207 млн евро<sup>146</sup>, то есть по 103,5 млн евро в год. По сравнению с планировавшимся объемом финансирования, в последние два года «Европейская инициатива

<sup>142</sup> <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-2005-2006>.

<sup>143</sup> EU Election Observation Missions.

<sup>144</sup> <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-2005-2006>.

<sup>145</sup> <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-2005-2006>.

<sup>146</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-2005-2006\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-2005-2006_en.pdf)

за демократию и права человека» финансируется из бюджета в более внушительном объеме — больше почти на 30 млн евро в год.

В Европейском Союзе звучат не только слова поддержки, но и слова неодобрения в адрес программы «Европейской инициативы за демократию и права человека». 19 апреля 2006 года ряд депутатов Европейского парламента высказался с критикой в отношении использования «140 млн евро в год» в рамках данной программы, назвав ее «застойной и бюрократической»<sup>147</sup>, и предложили создать новый продемократический фонд Европейского Союза объемом финансирования в 60 млн евро в год, который поможет более свободно передавать средства гражданскому обществу в таких странах, как Белоруссия и Узбекистан.

В период 1997–2000 годов в рамках «Европейской инициативы за демократию и права человека» Европейский Союз выделил для реализации в России 8 млн евро<sup>148</sup>. Для сравнения, США в 2005 году на правовую помощь в поддержку демократии в России израсходовали около 43,4 млн долл. США, из которых более 11 млн долл. США предназначено для поддержки правовых программ<sup>149</sup>. Однако в 2006 году, согласно редакционной статье в газете «Вашингтон Пост» от 19 февраля 2006 года, администрация Буша планирует сократить «демократическую помощь» России до 31,6 млн долл. США<sup>150</sup>.

Имеются некоторые сведения по отдельным, реализованным в России проектам программы «Европейская инициатива за демократию и права человека». Например, в 2000 году<sup>151</sup> было предоставлено:

- 518 368 евро — Офису Верховного комиссара ООН по правам человека<sup>152</sup> в поддержку деятельности неправительственных организаций в области воспитания культуры прав человека в Российской Федерации;
- 250 000 евро — Московской школе политических исследований в рамках совместной с Советом Европы программы по созданию в России нового политического класса и функционированию европейской политики;
- 655 532 евро — Женевской инициативе в области психиатрии<sup>153</sup> в поддержку психиатрических реабилитационных центров в Киеве и Москве;
- 478 653 евро — совместной программе ЕС и Совета Европы по укреплению власти закона и защите прав человека, доступности правовой защиты для граждан.

<sup>147</sup> <http://euobserver.com/9/21402>

<sup>148</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/ass.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ass.htm)

<sup>149</sup> [http://moscow.usembassy.gov/embassy/transcriptr.php?record\\_id=128](http://moscow.usembassy.gov/embassy/transcriptr.php?record_id=128)

<sup>150</sup> <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/19/AR2006021901153.html>

<sup>151</sup> SEC(2001) 801, Commission Staffworking Document of 22 May 2001, Report on the implementation of the European Initiative for Democracy and Human Rights in 2000, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/sec01\\_801](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/sec01_801)

<sup>152</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

<sup>153</sup> Geneva Initiative of Psychiatry.

## Деятельность Европейского Союза в России по оказанию гуманитарной помощи

Европейское Сообщество, согласно распространяемой Европейской комиссией информации, до 1992 года ежегодно оказывало гуманитарную помощь в объеме около 800 млн экю<sup>154</sup>. В настоящее время Европейский Союз оказывает коллективно 30% общего объема мировой гуманитарной помощи, и, помимо этого, еще 25% мировой помощи предоставляют отдельные государства-члены ЕС<sup>155</sup>. В конкретных цифрах данные Европейской комиссии о своей нынешней ежегодной гуманитарной помощи значительно различаются: приводятся цифры и около 500 млн евро<sup>156</sup>, и 608 млн евро<sup>157</sup>. В 2006 году объем бюджетного финансирования гуманитарной помощи Европейского Союза равняется 497,13 млн евро<sup>158</sup>, практически на уровне 2005 года. Это больше чем в три раза превышает финансирование программы «Европейская инициатива за демократию и права человека».

В настоящее время финансирование гуманитарной помощи проводится по разделу бюджета *Внешняя деятельность* по подразделу *Гуманитарная помощь*, а до 1992 года – по различным статьям бюджета. В то время менеджмент помощи осуществлялся различными подразделениями Европейской комиссии на основании различных правовых актов. Помощь оказывалась в форме чрезвычайной помощи и помощи беженцам и перемещенным лицам по Ломейской конвенции; в форме чрезвычайной продовольственной помощи; в форме чрезвычайной помощи экономической реструктуризации стран Центральной и Восточной Европы.

До 1992 года Европейское Сообщество, не имея единого административного ресурса для управления гуманитарной помощью, оказывало этот вид помощи не самостоятельно, а через международных посредников – агентства ООН и неправительственные организации. Тем самым Европейское Сообщество финансировало организации, имевшие собственные источники финансирования. В итоге Европейское Сообщество не получало международного отклика, соразмерного объему предоставляемой им гуманитарной помощи.

Европейская комиссия для повышения эффективности и наглядности оказываемой Европейским Сообществом чрезвычайной гуманитарной помощи 6 ноября 1991 года приняла решение о своей внутренней реорганизации и учредила с 1 марта 1992 года специализированный генеральный директорат по гуманитарной помощи<sup>159</sup> – Европейский офис для чрезвычайной гуманитарной помощи<sup>160</sup>,

<sup>154</sup> <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=P/91/69&format>

<sup>155</sup> [http://europa.eu.int/comm/echo/finances/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/echo/finances/index_en.htm)

<sup>156</sup> [http://europa.eu.int/comm/echo/presentation/mandate\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/echo/presentation/mandate_en.htm)

<sup>157</sup> [http://europa.eu.int/comm/echo/finances/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/echo/finances/index_en.htm)

<sup>158</sup> [http://europa.eu.int/comm/budget/library/publications/budget\\_in\\_fig/syntchif\\_2006\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2006_en.pdf)

<sup>159</sup> Directorate-General for Humanitarian Aid.

<sup>160</sup> European Office for Emergency Humanitarian Aid, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=P/91/69&format>

который в настоящее время переименован в Офис гуманитарной помощи Европейского Сообщества<sup>161</sup>. Политическое руководство Офисом гуманитарной помощи Европейского Сообщества осуществляет член Европейской комиссии по развитию и гуманитарной помощи<sup>162</sup>, параллельно курирующий Генеральный директорат по развитию<sup>163</sup>. Оперативное руководство Офисом гуманитарной помощи Европейского Сообщества возложено на его генерального директора<sup>164</sup>.

Отдельный офис, созданный специально для управления гуманитарной помощью и руководимый единолично, является отличительной особенностью деятельности Евросоюза по оказанию гуманитарной помощи от его деятельности по реализации программ ТАСИС и «Европейская инициатива за демократию и права человека». Обеими программами управляет Офис сотрудничества «ЕвроПомощь» – специальное «межотраслевое» подразделение Европейской комиссии, которым коллективно руководит Правление в составе пяти членов Европейской комиссии – по внешним связям, по развитию, по расширению, по торговле и по экономическим и финансовым делам.

Правовое основание своей деятельности Офис гуманитарной помощи Европейского Сообщества получил 20 июня 1996 года, когда Совет ЕС принял Регламент 1257/96<sup>165</sup> относительно гуманитарной помощи<sup>166</sup>. Согласно этому документу, гуманитарная помощь Европейского Сообщества включает:

- проведение в третьих странах, особенно развивающихся, операций на недискриминационной основе по оказанию помощи, спасению и защите наиболее уязвимой части населения, ставшей жертвой стихийных бедствий и социальных кризисов, таких как войны и вооруженные столкновения, или исключительных ситуаций и обстоятельств, сравнимых с природными и социальными катастрофами;
- проведение операций по предотвращению катастроф и подобных исключительных обстоятельств.

Главными задачами проведения гуманитарных операций Евросоюза являются:

- спасение и сохранение жизни людей в чрезвычайных ситуациях;
- предоставление необходимой помощи населению, пострадавшему от стихийных бедствий и подобных явлений;
- финансирование транспортировки гуманитарной помощи;
- проведение краткосрочных реабилитационных и восстановительных работ;

<sup>161</sup> European Community Humanitarian Office, ECHO.

<sup>162</sup> European Commissioner for Development and Humanitarian Aid.

<sup>163</sup> Directorate General for Development.

<sup>164</sup> [http://europa.eu.int/comm/echo/presentation/whoswho\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/echo/presentation/whoswho_en.htm)

<sup>165</sup> Council Regulation No 1257/96 concerning humanitarian aid, O.J. 1996, L 163/1.

<sup>166</sup> На основании Статьи 130w о сотрудничестве в области развития Маастрихтского договора, учреждающего Европейское Сообщество.

- помощь по репатриации населения в страну происхождения;
- обеспечение готовности к стихийным бедствиям и подобным исключительным обстоятельствам и использования систем раннего предупреждения;
- помощь в проведении гражданских операций по защите жертв вооруженных столкновений в соответствии с международными соглашениями.

Офис гуманитарной помощи Европейского Сообщества уполномочен проводить гуманитарные операции, финансируемые Европейским Союзом, либо по просьбе международных государственных или неправительственных организаций и организаций государств-членов ЕС или третьих стран-получателей помощи, либо по инициативе Европейской комиссии.

Европейский Союз к сфере своей гуманитарной деятельности причисляет территорию Чеченской республики в составе России. В соответствии со *Стратегией операционного управления на 2006 год*<sup>167</sup> Офис гуманитарной помощи Европейского Сообщества осуществляет свою деятельность на Северном Кавказе параллельно и в сотрудничестве с программой ТАСИС<sup>168</sup>.

По данным сайта Европейской комиссии, в период 1993–1998 годов Офис гуманитарной помощи Европейского Сообщества предоставил гуманитарную помощь населению Северного Кавказа в размере 30 млн евро<sup>169</sup>. Этот же источник сообщает, что, начиная с 1999 года, 50 млн евро направлены на помощь жертвам «второго Чеченского кризиса»<sup>170</sup>. Согласно информации Представительства Европейской комиссии в России, с начала 1999 года размер помощи Северному Кавказу превысил 170 млн евро, что сделало Европейский Союз ведущим иностранным донором региона<sup>171</sup>.

По официальным данным Европейской комиссии, в 2005 году гуманитарная помощь Европейского Союза населению Чечни составила 26,3 млн евро<sup>172</sup>. По данным независимого источника, в апреле 2005 года Европейская комиссия выделила 22,5 млн евро для оказания помощи людям, пострадавшим в результате конфликта в Чечне<sup>173</sup>.

В рамках гуманитарной помощи Европейским Союзом оказывалась России также помощь продовольственная. Официальные сведения о характере продовольственной помощи России со стороны Европейского Союза даются в *Стратегическом документе по стране для России на период 2002–2006 годов*<sup>174</sup>. В начале 1990-х годов Евросоюз предоста-

<sup>167</sup> 2006 Operational Strategy, [http://europa.eu.int/comm/echo/pdf\\_files/strategy/2006/strat\\_2006\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/echo/pdf_files/strategy/2006/strat_2006_fr.pdf)

<sup>168</sup> 2006 Operational Strategy, [http://europa.eu.int/comm/echo/pdf\\_files/strategy/2006/strat\\_2006\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/echo/pdf_files/strategy/2006/strat_2006_fr.pdf)

<sup>169</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/ass.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ass.htm)

<sup>170</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/ass.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ass.htm)

<sup>171</sup> [http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p\\_399.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p_399.htm)

<sup>172</sup> Funding decisions for humanitarian aid in 2005, [http://europa.eu.int/comm/echo/pdf\\_files/decisions\\_by\\_regions\\_2005.pdf](http://europa.eu.int/comm/echo/pdf_files/decisions_by_regions_2005.pdf)

<sup>173</sup> <http://www.euobserver.com/?sid=9&aid=18812>

<sup>174</sup> Russia: Country Strategy Paper 2002–2006, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/csp/02-06](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/02-06)



вил продовольственную помощь России в размере нескольких сотен миллионов евро; затем в Европейском Союзе расценили, что Россия сама способна обеспечивать свои потребности в продовольствии путем коммерческого импорта, и Россия превратилась в очень важный для Европейского Союза рынок экспорта продовольствия.

По официальным данным Европейской комиссии, после финансового кризиса в России 1998 года, с марта 1999 года и по апрель 2000 года Европейский Союз бесплатно поставил 50 российским регионам около 1,85 млн тонн продовольствия на сумму 400 млн евро<sup>175</sup>. Имеются и иные сведения. По данным электронного источника Европейского Союза, в рамках программы продовольственной помощи для России<sup>176</sup> 1999–2000 годов в Россию поступила продовольственная помощь Европейского Союза на сумму 415 млн евро<sup>177</sup>.

Согласно документу оперативного управления *Стратегия операционного управления на 2006 год*<sup>178</sup> от 6 января 2006 года, Офис гуманитарной помощи Европейского Сообщества на территории России будет продолжать проведение гуманитарной операции в Чечне и соседних республиках – Ингушетии и Дагестане. Основанием для оказания гуманитарной помощи населению этих регионов, по мнению экспертов Европейской комиссии, является катастрофическое экономическое положение, последствием которого является антисанитария, разрушение жилого фонда, школ, больниц, нехватка квалифицированного персонала, высочайшая безработица – до 80%. К сожалению, отчеты об итогах деятельности этих организаций в России в открытом доступе отсутствуют.

Европейская счетная палата провела аудит продовольственной помощи Европейского Союза России 1999–2000 годов и 5 октября 2000 года утвердила *Специальный доклад № 18/2000 относительно программы поставки продовольственных товаров в Российскую Федерацию и ответы Европейской комиссии*<sup>179</sup>. В нем изложена мотивация предоставления Европейским Союзом продовольственной помощи России.

В 1998 году Россию одновременно поразили два бедствия – низкий урожай зерновых и финансовый кризис. Ранее, до кризиса 1998 года, Россия была вторым по величине рынком сбыта мяса из Европейского Союза. 6 ноября 1998 года США приняли программу продовольственной помощи России. В Европейском Союзе посчитали, что это может привести к значительному снижению экспорта продовольствия Евросоюза в Россию, и предприняли усилия для сохранения присутствия Евросоюза на российском рынке продовольствия.

<sup>175</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/csp/02-06](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/02-06)

<sup>176</sup> EU Food Delivery Programme for Russia.

<sup>177</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/ass.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ass.htm)

<sup>178</sup> 2006 Operational Strategy, [http://europa.eu.int/comm/echo/pdf\\_files/strategy/2006/strat\\_2006\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/echo/pdf_files/strategy/2006/strat_2006_fr.pdf)

<sup>179</sup> Special Report No 18/2000 (submitted pursuant to Article 248(4), second subparagraph, of the EC Treaty) concerning the programme to supply agricultural products to the Russian Federation together with the Commission's replies, [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2000/rs18\\_00en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2000/rs18_00en.pdf)

В ответ на просьбу, высказанную Правительством РФ 12 ноября 1998 года, Совет ЕС принял 17 декабря 1998 года Регламент 2802/98 о программе бесплатной поставки продовольственных товаров в Российскую Федерацию<sup>180</sup>. По условиям Европейского Союза, продовольствие поставлялось в наиболее нуждающиеся регионы России; российские власти несли ответственность за продажу поставляемого продовольствия по ценам, которые бы не нанесли вреда рынку, и за направление вырученных от продажи средств только на социальные нужды. В порядке исключения, поставляемое продовольствие могло бесплатно распространяться среди наиболее нуждающегося населения наименее благополучных регионов России<sup>181</sup>.

Перед Европейской комиссией была поставлена непосильная задача. С одной стороны, программа должна была не затруднить экспорт продовольствия в Россию, часть которого субсидируется, и не нарушить местный российский рынок. Поэтому продажная цена не должна была быть ниже, чем на подобные местные товары и товары, импортируемые из Евросоюза. С другой стороны, продовольствие предназначалось беднейшим регионам России, население которых было способно покупать продукты питания лишь по самым низким ценам.

По данным электронного источника Европейского Союза, за исключением ограниченного объема продовольствия, распределенного бесплатно в Чечне, все продукты питания были проданы по рыночным ценам. 80% вырученных средств предназначались для устранения задержек в выплате пенсий и 20% — для поддержки бюджета российских Министерств здравоохранения и труда<sup>182</sup>.

Регламентом 2802/98 Совета ЕС устанавливались максимальное количество бесплатно поставляемого в Россию продовольствия, в том числе<sup>183</sup>: пшеницы — 1 млн тонн, ржи — 500 тыс. тонн, риса — 50 тыс. тонн, свинины — 100 тыс. тонн, говядины — 150 тыс. тонн, сухого молока — 50 тыс. тонн.

В результате проверки Европейская счетная палата установила, что в стоимостном измерении реальный объем поставок составил 377,7 млн евро. 50% бюджета пришлось на мясо, 40% — на зерновые и рис, 10% — на сухое молоко. Итоговая цена программы составила 411,1 млн евро. Подводя итоги аудита, Европейская счетная палата сделал ряд выводов:

- Потребность в программе, в той форме, которую она приобрела, спорная. Европейская комиссия предварительно недостаточно изучила способность России импортировать продовольствие из Европейского Союза. В 1999 году Россия уже сама экспортировала зерновые.
- Желание получить максимальный доход от продажи продовольствия противоречило главной задаче оказания помощи самым нуждающимся в ней регионам.

<sup>180</sup> Council Regulation (EC) No 2802/98 on a programme to supply agricultural products to the Russian Federation, O.J. 1998, L 349/12.

<sup>181</sup> Статья 1 Регламент 2802/98 Совета ЕС.

<sup>182</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/ass.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ass.htm)

<sup>183</sup> Статья 3 Регламент 2802/98 Совета ЕС.

- Европейская комиссия была не способна осуществить адекватный контроль над исполнением программы.
- Некоторые самые благополучные регионы выиграли от программы чуть ли не больше, чем самые нуждающиеся регионы с самым высоким уровнем бедности.
- Поскольку продажная цена на мясо была очень высокой, чтобы не создать конкуренции импортируемому мясу из Европейского Союза, а также мясу, производимому в России, мясо оставалось на складах в России в течение многих месяцев после получения поставок.
- Что касается желания сохранить экспортный рынок России, то эта задача была решена более эффективно и, соответственно, с меньшими затратами путем экспортного финансирования.
- Главная задача улучшения положения российского народа и регулирования продовольственного рынка путем скорейших поставок продуктов питания наиболее нуждающимся регионам была только частично выполнена, поскольку наиболее нуждающиеся слои населения не имели средств для покупки продовольствия. С другой стороны, полученные от продажи средства помогли улучшить положение со здравоохранением и выплатой пенсий.

В ответ Европейская комиссия сослалась на трудности исполнения программы и заявила, что программа имела две задачи: обеспечить наличие и доступность продовольствия в России. Европейская комиссия, признав небольшое негативное влияние на местные рынки, заявила о том, что позитивное воздействие программы чувствовалось во всей Российской Федерации.

Согласно информации Представительства Европейской комиссии в России<sup>184</sup>, все проекты Офиса гуманитарной помощи Европейского Сообщества реализуются партнерами Европейской комиссии, такими как *Всемирная продовольственная программа ООН; Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН; Датский Совет по беженцам* – «зонтичная» структура для 33 организаций, включая известную правозащитную организацию *Международная амнистия; Действие против голода* – международная неправительственная гуманитарная организация, преемник организации *Французские врачи* – проводит исследования в области питания, разрабатывает концепции «продовольственная безопасность» и «предотвращение конфликтов»; *Хелп* – германская неправительственная организация; *Международный Комитет Красного Креста; Врачи мира; Хаммер форум* – германская гуманитарная организация; *Хэнди кап Интернэшнл* – бельгийская гуманитарная организация; *Врачи без границ* – международное гуманитарное агентство; *Польская гуманитарная акция; Международный комитет спасения* – английская гуманитарная организация; *Забота* – австрийская гуманитарная организация.

<sup>184</sup> [http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p\\_399.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p_399.htm)

## Заключение

Исследование деятельности Европейского Союза по оказанию помощи России посредством реализации программ ТАСИС, «Европейская инициатива за демократию и права человека», а также оказания гуманитарной помощи позволяет сделать вывод о том, что Евросоюз имеет в отношении России две стратегические цели:

*Геополитическая цель — становление России как предсказуемого стратегического партнера, готового к политическому сотрудничеству, в том числе по обеспечению безопасности Европейского Союза;*

*Макроэкономическая цель — необратимое развитие России как стабильного экономического партнера, представляющего собой емкий рынок для экспорта товаров и капитала из Европейского Союза и импорта энергоресурсов в Европейский Союз.*

Усилия Европейского Союза по достижению геополитической цели включают намерение в 2007 году заключить с Россией договор о стратегическом партнерстве, тем самым повысив статус взаимоотношений с Россией. В 2006 году истекает первоначальный десятилетний срок действия *Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, устанавливающего партнерство между Европейскими Сообществами и их государствами-членами, с одной стороны, и Российской Федерацией, с другой стороны*<sup>185</sup>, которое подписано 24 июня 1994 году на Корфу и вступило в силу 1 декабря 1997 года. Ежегодное автоматическое продление *Соглашения* после 2007 года, если другая сторона не заявит о своем намерении выйти из него, предусматривается одним из его положений<sup>186</sup>. Иными словами, *Соглашение* может быть бессрочным.

Однако, несмотря на это, Европейский Союз планирует достигнуть с Россией договоренностей более высокого международно-правового уровня, предлагая подписать не новое соглашение, а уже договор, и не просто о партнерстве, а о стратегическом партнерстве. Установление стратегического партнерства с Россией является для Европейского Союза целью, конкретизированной в *Общей стратегии Европейского Союза в отношении России*<sup>187</sup> 1999 года. Задачами стратегии Европейского Союза в отношении России являются:

- усиление демократии, власти закона и государственных институтов в России;
- интеграция России в общее европейское экономическое и социальное пространство;
- сотрудничество в укреплении стабильности и безопасности в Европе и за ее пределами<sup>188</sup>.

<sup>185</sup> Agreement on Partnership and Cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Russian Federation, of the other part, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/pca/pca\\_russia](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia).

<sup>186</sup> Статья 106 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

<sup>187</sup> Common Strategy of the European Union on Russia of 4 June 1999, 1999/414/CFSP, O.J. 1999, L 157/1.

<sup>188</sup> (1) Consolidation of democracy, the rule of law and public institutions in Russia, (2) Integration of Russia into a common European economic and social space, (3) Cooperation to strengthen stability and security in Europe and beyond, O.J. 1999, L 157/1.

Свое сотрудничество с Россией в области обеспечения стабильности и безопасности в Европе и за ее пределами Европейский Союз строит, исходя из понимания того, что «Россия и Европейский Союз имеют стратегические интересы и несут особую ответственность за поддержание стабильности и безопасности в Европе и других частях света»<sup>189</sup>. Европейский Союз считает Россию одним из главных партнеров в решении задачи поддержания стабильности и безопасности, при этом стратегическое партнерство с Россией «предназначено для совместного ответа некоторым угрозам безопасности европейского континента»<sup>190</sup>.

Статус стратегического партнерства России может толковаться Евросоюзом как привлечение России к инициированным им операциям, включая военные. Следовательно, подписание договора о стратегическом партнерстве наложит на Россию более высокие обязательства перед Европейским Союзом и включит Россию в реализацию не только общей внешней политики и политики безопасности, но и ее военной составляющей – развиваемой Евросоюзом политики европейской безопасности и обороны<sup>191</sup>.

Проблема достижения макроэкономической цели актуализировалась в свете беспокойства Европейского Союза по поводу своей энергетической безопасности. Озабоченность Европейского Союза объясняется тем, что значительная часть потребляемых его государствами-членами энергоносителей имеет российское происхождение. Вторым после России крупнейшим источником энергоресурсов для Европейского Союза является Норвегия, однако размер ее поставок вдвое меньше российских. Россия обеспечивает 24% потребности Европейского Союза в газе и 27% потребности в нефти, а Норвегия – 13% потребности в газе и 16% потребности в нефти<sup>192</sup>. Россия обеспечивает около 30% импортных поставок газа в Германию, Италию и Францию и более 90% – в страны Центральной и Восточной Европы, являющиеся членами Евросоюза<sup>193</sup>.

Энергетические ресурсы России вызывают у Европейского Союза особый стратегический интерес. Уже сегодня в Западной Европе говорят об угрозе энергетической безопасности Европейского Союза со стороны России. В качестве примера приводится временное сокращение поступления российского газа европейским потребителям в начале января 2006 года<sup>194</sup>. Международное энергетическое агентство заявляет о том, что «европейскую энергетическую безопасность подрывает Газпром»<sup>195</sup>. Эти высказывания появились вслед за заяв-

<sup>189</sup> Russia and the Union have strategic interests and exercise particular responsibilities in the maintenance of stability and security in Europe, and in other parts of the world, O.J. 1999, L 157/2.

<sup>190</sup> “The strategic partnership designed to respond jointly to some of the challenges to security on the European continent”, O.J. 1999, L 157/2.

<sup>191</sup> European Security and Defense Policy.

<sup>192</sup> <http://euobserver.com/9/21736> of 01.06.2006.

<sup>193</sup> <http://euobserver.com/9/21486> of 02.05.2006.

<sup>194</sup> <http://euobserver.com/9/20860> of 08.02.2006.

<sup>195</sup> <http://euobserver.com/9/21374> of 12.04.2006.



лением России о своей приверженности всемирной энергетической безопасности.

*Общей стратегией Европейского Союза в отношении России* констатируется, что «будущее России является важнейшим элементом будущего всего континента и представляет стратегический интерес для Европейского Союза»<sup>196</sup>. 18 апреля 2006 года опубликована статья, в которой канцлер ФРГ А. Меркель назвала будущие приоритеты внутренней и внешней политики Евросоюза на период, когда председательство в Европейском Союзе будет осуществлять Германия<sup>197</sup>. Так, в первой половине 2007 года внешнеполитическим приоритетом Европейского Союза будет «новая Остполитика»<sup>198</sup>, направленная на Кавказский регион. В комментарии сайта *euractiv.com* к этой информации указываются две мотивации подобного приоритета: во-первых, «Меркель менее щепетильна, чем ее предшественник, в отношении вмешательства в зону влияния России», во-вторых, «очевидна связь с энергетической проблемой».

Ориентация будущей внешней политики Европейского Союза под руководством Германии выявляет два направления в достижении стратегических целей Европейского Союза в отношении России:

- повышение важности энергетической составляющей в достижении макроэкономической цели;
- повышение значимости Кавказского региона в достижении геополитической цели.

В интервью 28 марта 2006 года, озаглавленном «Энергетическая безопасность Евросоюза требует европеизации России»<sup>199</sup>, Комиссар Евросоюза по энергетике А. Пибалгс заявил следующее: «Лучший способ обеспечить энергетическую безопасность Европейского Союза – это экспортировать ценности рыночной экономики поставщикам, таким, как Россия. Рыночная экономика немыслима без демократии, прав человека и свободы слова. Принятие Россией рыночной экономики европейского образца поможет создать стабильный энергетический рынок и обеспечить благополучие поставщиков»<sup>200</sup>.

Демократия и рыночные принципы экономики расцениваются как реальное орудие реформирования России. В интервью 7 марта 2006 года Хавьер Солана<sup>201</sup>, Высокий представитель по общей внешней политике и политике безопасности Евросоюза, заявил: «Ранее

<sup>196</sup> “The future of Russia is an essential element in the future of the continent and constitutes a strategic interest for the European Union”, O.J. 1999, L 157/1.

<sup>197</sup> Die Welt, 18.04.2006, <http://www.welt.de/data/2006/04/18/875284.html>

<sup>198</sup> “Neue EU-Ostpolitik”.

<sup>199</sup> «Europeanisation of Russia needed for EU energy security».

<sup>200</sup> The best way to create EU energy security is to export market economy values to suppliers such as Russia. The adoption of a European-type market economy in Russia and beyond would help create stable energy markets and extra wealth for suppliers, <http://euobserver.com/9/21252> of 28.03.2006.

<sup>201</sup> “The EU remained primarily an economic organisation. We operated successfully together in the area of trade and development cooperation... Nowadays, our common policies go far beyond trade and development. We promote our economic interests but we have much broader international ambitions. The values of democracy and human rights are in our collective DNA. And the EU is playing a leading role in the spread of democracy, security and prosperity... Trade and development cooperation are powerful tools to back EU policies, but we have more of them – a wide range of

Европейский Союз [*Примечание автора* – в то время Европейское Экономическое Сообщество] был в первую очередь экономической организацией. Мы совместно успешно действовали в области торговли и сотрудничества в целях развития... Сегодня у нас более далеко идущая общая политика, нежели просто торговля и развитие. Мы отстаиваем наши экономические интересы, но у нас более широкие международные амбиции... Ценности демократии и прав человека – в нашей коллективной ДНК. Европейский Союз играет ведущую роль в распространении демократии, безопасности и благосостояния... Торговля и сотрудничество в целях развития – мощные средства в поддержку политики Европейского Союза, но у нас таких средств больше – широкий круг инструментов, включая дипломатию, отказ в выдаче виз, а также гражданское и военное кризисное управление».

На наших глазах именно так, в целях демократизации и обеспечения собственной безопасности, развивается процесс внешнего кризисного управления. Уничтожение экономических объектов и разорение нормальной хозяйственной деятельности населения лишает государство экономического потенциала и, следовательно, источников доходной части бюджета и тем самым ставит его в экономическую зависимость от помощи иностранных государств и международных и иных организаций. Под действие таких процессов в последние годы попали Афганистан, Ирак, Ливан, Югославия. Можно предположить, что и Россия когда-то в перспективе может стать объектом подобной политики.

Такие геополитические условия характеризуют атмосферу, в которой Европейский Союз развивает свои взаимоотношения с Россией. Для обеспечения достижения своих стратегических целей Евросоюз тактически направляет свою деятельность в России на решение двух задач:

- Достижение позитивных результатов развития ситуации в России, которые смогут содействовать развитию Европейского Союза.
- Устранение исходящих из России угроз безопасности, способных оказать отрицательное воздействие на Европейский Союз, то есть противодействие негативным явлениям, источники которых Европейский Союз усматривает в России.

Предоставление помощи России было и остается существенным вкладом в решение этих задач общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза в отношении России. Помощь, направленная на институциональное реформирование России на основе европейских моделей и стандартов, предоставлялась в рамках программы ТАСИС при поддержке программы «Европейская инициатива за демократию и права человека», а также гуманитарной помощи Евросоюза населению наиболее нуждающихся регионов России.

Программа ТАСИС действует в России на национальном уровне, в областях регионального сотрудничества и приграничного сотрудничества, а также в области обеспечения ядерной безопасности. Особый интерес представляет программа ТАСИС в области обеспечения ядерной безопасности в России и новых независимых государствах, на территории которых установлены АЭС советского образца. Деятельность программы ТАСИС в области ядерной безопасности направлена на интегрирование ядерных секторов указанных стран, кроме России, в ядерный сектор экономики Евросоюза.

В итоге реализации программы ТАСИС в области ядерной безопасности в России Европейский Союз получил – первое – открытую информацию о технологиях российского ядерного комплекса, – второе – доступ к специалистам, работающим в ядерном секторе российской экономики, и – третье – возможность коммерциализации результатов российских научных исследований в области ядерной энергетики. К сожалению, отчетов об итогах исполнения в России программы ТАСИС в области повышения ядерной безопасности в открытом доступе не имеется. Отсутствие данных сведений не позволяет дать оценку степени полезности деятельности Европейского Союза для повышения ядерной безопасности России.

В то же время исследование документов Евросоюза, посвященных его деятельности по повышению ядерной безопасности России, позволяет уверенно сделать вывод о том, что утверждения об особой опасности, которую представляли ядерные реакторы АЭС советского образца, являются необоснованными. Евросоюзом не были собраны или заявлены достоверные доказательства того, что советские ядерные реакторы были конструктивно и операционно хуже тех ядерных реакторов, которые использовались на Западе.

Начиная с 1991 года, правовой основой программы ТАСИС были последовательно заменяющие друг друга регламенты Совета ЕС. Срок действия четвертого по счету регламента по программе ТАСИС истекает 31 декабря 2006 года. Новый, пятый, регламент по программе ТАСИС принят не будет, хотя до настоящего времени Европейская комиссия публично<sup>202</sup> выносит для ознакомления и обсуждения свои основные предложения по новой концепции программы ТАСИС и разрабатываемому регламенту<sup>203</sup>.

В настоящее время Европейская комиссия разрабатывает *Стратегический документ для России на период 2007–2013 годов и Национальную индикативную программу на период 2007–2010 годов*. После 2006 года финансовая деятельность Европейского Союза в России более не будет иметь форму помощи, поскольку, по мнению Европейской комиссии, Россия более в ней не нуждается. В ответ на замечания Европейской счетной палаты по итогам проверки исполнения программы ТАСИС в России, Европейская комиссия заявила, что планирует вместо оказания помощи осуществлять

<sup>202</sup> [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/consultations/cswp\\_tacis.htm#IV.%20Outline%20of%20the%20approach](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/consultations/cswp_tacis.htm#IV.%20Outline%20of%20the%20approach)

<sup>203</sup> Более подробно в разделе «Концепция будущего регламента по программе ТАСИС» см.: Пашковская И.Г. Указ. соч. С. 29–33.



финансовое сотрудничество с Россией, однако российская сторона все еще не приняла решения относительно форм будущего сотрудничества<sup>204</sup>.

О необходимости внедрения новых, упрощенных и более эффективных, финансовых инструментов воздействия на третьи страны Европейская комиссия заявила еще в 2004 году в Сообщении Совету ЕС и Европейскому парламенту *Об инструментах внешней помощи в соответствии с документом «Будущая финансовая перспектива 2007–2013»*<sup>205</sup>. Вместо широкого круга географических и тематических программ, которые в прошлом формировались постепенно, по мере надобности, Европейская комиссия предложила создать систему финансирования помощи Европейского Союза, которая будет включать шесть инструментов. В дополнение к двум механизмам, по мнению Европейской комиссии, не нуждающимся в изменении и продолжающим действовать (а именно, Инструменту гуманитарной помощи<sup>206</sup> и Инструменту макрофинансовой помощи<sup>207</sup>), Европейская комиссия предложила четыре новых финансовых механизма предоставления помощи:

- Инструмент помощи, предваряющей присоединение к Европейскому Союзу<sup>208</sup>.
- Инструмент европейского соседства и партнерства<sup>209</sup>.
- Инструмент сотрудничества в целях развития и экономического сотрудничества<sup>210</sup>.
- Инструмент стабилизации<sup>211</sup>.

Начиная с 2007 года, новым механизмом финансового воздействия на Россию и новые независимые государства станет Инструмент европейского соседства и партнерства. До настоящего времени Европейский Союз в отношении всех стран бывшего Советского Союза (кроме прибалтийских) проводил политику партнерства во исполнение заключенных с ними Соглашений о партнерстве и сотрудничестве. Отныне, в отношении России Европейский Союз ориентируется

<sup>204</sup> The Russian authorities remain hesitant about the form of the future cooperation. Therefore there will be even more emphasis in the future on funding actions on which both sides agree, [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2006/rs02\\_06en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06en.pdf)

<sup>205</sup> Communication On the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective.

2007-2013 of 29.09.2004, COM(2004) 626 final, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/reform/document/com04\\_626\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/com04_626_en.pdf)

<sup>206</sup> Instrument for Humanitarian Aid.

<sup>207</sup> Instrument for Macro Financial Assistance.

<sup>208</sup> Proposal for a Council Regulation establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), COM(2004) 627 final of 29.09.2004, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/reform/document/com04\\_627\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/com04_627_en.pdf)

<sup>209</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, COM(2004) 628 final of 29.09.2004, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/reform/document/com04\\_628\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/com04_628_en.pdf)

<sup>210</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation and economic cooperation, COM(2004) 629 final of 29.09.2004, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/reform/document/com04\\_629\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/com04_629_en.pdf)

<sup>211</sup> Proposal for a Regulation of the Council establishing an Instrument for Stability, COM(2004) 630 final of 29.09.2004, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/reform/document/com04\\_630\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/com04_630_en.pdf)

на проведение политики *стратегического партнерства*, а в отношении новых независимых государств — политики *европейского соседства*.

Понять, в чем различие этих политик, помогает представленное Европейской комиссией 8 июня 2006 года Европейскому Совету Сообщение *Европа в мире — Некоторые практические предложения для большего согласованности, эффективности и наглядности*<sup>212</sup>, в котором политика европейского соседства прямо рассматривается как составная часть политики расширения Европейского Союза. Положения Сообщения раскрывают сущность разделения политик в отношении России и новых независимых государств, а именно: по критерию намерения присоединить к Европейскому Союзу государство, которому предоставляется помощь, или отсутствия этого намерения.

В Сообщении говорится: «Политика европейского соседства является приоритетной в системе внешних связей Европейского Союза, стремящегося усилить привлекательность и влияние Европы. Эта политика делает сильный акцент на институциональном строительстве и реформе. Успех Европейского Союза, зависящий от проведения широкого круга внешних и внутренних политик, привлекает соответствующие страны к участию во внутреннем рынке Евросоюза»<sup>213</sup>. В первую очередь Европейский Союз проявляет интерес к энергетическим рынкам новых независимых государств, которые планирует присоединить к себе и сделать внутренним рынком Европейского Союза<sup>214</sup>. Распространение внутреннего рынка на страны европейского соседства будет означать экономическое присоединение этих стран к Европейскому Союзу. На это и направлена политика европейского соседства.

Политика стратегического партнерства в отношении России, проводимая Европейским Союзом, начиная с 1999 года, направлена на достижение вышеуказанных стратегических целей ради создания более благоприятных, чем прежде, условий взаимодействия с нашим государством. По собственному признанию, «Европейская комиссия будет использовать финансовое сотрудничество для решения вопросов, стоящих в политической повестке дня взаимоотношений Европейского Союза с Россией»<sup>215</sup>.

Переход Европейской комиссии к новому финансовому механизму воздействия на Россию — от программы ТАСИС к Инструменту европейского соседства и партнерства — объясняется двумя причинами: во-первых, в Европейском Союзе считают в целом решенной задачу реформирования России, на которую было нацелено

<sup>212</sup> Communication from the Commission to the European Council of June 2006 Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility, COM(2006) 278 final, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/euw\\_com06\\_278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euw_com06_278_en.pdf)

<sup>213</sup> The European Neighbourhood Policy, is a priority of the EU's external relations which seeks to harness the attraction and influence of Europe, with strong emphasis on institution building and reform. Its success depends on the active involvement of a wide range of external and internal policies and offers a stake in the EU's internal market to the countries concerned, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/euw\\_com06\\_278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euw_com06_278_en.pdf)

<sup>214</sup> completion of the internal energy market and its extension to relevant ENP ... countries, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/euw\\_com06\\_278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euw_com06_278_en.pdf)

<sup>215</sup> The Commission will be prepared to use financial cooperation to drive forward the EU-Russia policy agenda, [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2006/rs02\\_06en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06en.pdf)



исполнение программы ТАСИС; во-вторых, в 2006 году Европейская счетная палата не смогла оценить положительно исполнение проектов по программе ТАСИС в России вследствие низкой эффективности использования средств программы ТАСИС. Согласно заключению Счетной палаты РФ, дважды – в 2003 и 2005 годах – проверявшей исполнение программы ТАСИС в России, возможности программы ТАСИС использовались не в полной мере.

В чем причина не только неразумного расходования средств программы ТАСИС, но и упущенного времени, в течение которого могли быть заложены основы реального плодотворного сотрудничества России и Европейского Союза и передан российским получателям помощи ценный опыт Европейского Союза в различных областях деятельности?

Подводя итоги исполнения программы ТАСИС в России в течение 16 лет, можно назвать причины, по которым программа ТАСИС не смогла стать такой плодотворной и успешной, как, возможно, это задумывалось.

*Первая причина* – это недостатки, присущие техническому содействию как виду международной помощи, а именно: первое – техническое содействие не создает потенциала для устойчивого развития и не сокращает уровня бедности населения стран-получателей помощи; второе – техническое содействие основано на устарелой модели развития, которая не учитывает особенностей национальной культуры, а также образовательного уровня и профессиональной подготовки населения стран-получателей помощи; третье – почти все средства, выделяемые для реализации проектов технического содействия, идут на оплату экспертных услуг иностранных специалистов; четвертое – стоимость технического содействия нередко завышается донорами за счет «раздутых» административных расходов и вследствие зачастую неправомерно высокой оплаты труда иностранных экспертов; пятое – большая часть технического содействия ориентирована на интересы доноров. Эти негативные особенности технического содействия не позволили программе ТАСИС в полной мере реализовать свой конструктивный потенциал, чтобы стать еще более эффективной и полезной для России.

*Вторая причина* – ни для Европейского Союза, ни для России эта форма сотрудничества не стала приоритетной. С обеих сторон, которые представляли Офис сотрудничества «ЕвроПомощь» и Минэкономразвития РФ, не был организован должный контроль над целевым использованием средств программы ТАСИС, не проводился регулярный анализ эффективности реализованных проектов, а позитивный опыт недостаточно внедрялся в практику:

- Европейская счетная палата первый и единственный раз провела проверку в начале последнего года исполнения программы ТАСИС, когда итоги аудита уже не могли повлиять на повышение эффективности программы. Следует отметить, что Европейская счетная палата проверила всего лишь 29 из 275 проектов, и на основе в целом негативной оценки сделала обобщающее заключение о низкой эффективности

использования средств программы ТАСИС в России. Если бы Европейская счетная палата проводила аудит исполнения программы ТАСИС в России систематически в течение всего периода и проверила исполнение значительно большего числа проектов, возможно, она пришла бы к иному выводу о целесообразности продолжения действия программы ТАСИС в России.

- Как с российской стороны, так и со стороны Евросоюза не существует ни периодических, ни охватывающих весь отчетный период аналитических докладов, систематизирующих и обобщающих итоги реализации программы ТАСИС в России. Отсутствие точных и всеобъемлющих сведений об исполнении оказанной Евросоюзом помощи России в период 1991–2006 годов не позволяет внешним экспертам в полной мере оценить степень ее эффективности и значимости для развития плодотворных, долгосрочных и добрососедских отношений Европейского Союза с Российской Федерацией.
- Нет практики публикации отчетов российских участников по конкретным проектам. Приобретенный российской стороной опыт при реализации программы ТАСИС весьма трудно изучить и распространить, поскольку нет общедоступной информации о том, какие проекты реализовывались и в какой сфере; отсутствуют сведения о «временном» периоде, когда проекты исполнялись; кто был участниками проектов; каков был бюджет проектов; какой опыт приобретен и как он может быть распространен в России. Отсутствуют точные данные об общем объеме финансирования России по программе ТАСИС, а разница в суммах, которые указывает Счетная палата РФ и Европейская счетная палата составляет от 140–600 млн. евро. Нет систематизированных сведений обо всех организациях и лицах, которые финансировались по проектам программы ТАСИС.

*Третья причина* — недостаточная квалификация значительной части персонала, привлеченного Европейской комиссией к участию в проектах, как следствие отсутствия у Европейской комиссии собственной структуры по подбору кадров для работы над проектами программы ТАСИС в различных сферах деятельности. Подбор специалистов поручается специализированным коммерческим фирмам, которых подчас привлекают для работы над проектами в качестве экспертов лица, не обладающие должной квалификацией.

В дополнение к программе ТАСИС Европейский Союз оказывал России помощь в демократизации страны посредством исполнения программы «Европейская инициатива за демократию и права человека», а также гуманитарную помощь наиболее нуждающемуся населению России.

Программа «Европейская инициатива за демократию и права человека» имеет по сравнению с программой ТАСИС две особенности. Во-первых, из ее бюджета финансируются неправительственные организации, чья деятельность связана с вопросами защиты

и содействия правам человека и демократии, и, во-вторых, для ее деятельности не требуется никакого предварительного согласия или участия каких бы то ни было органов власти государств, в которых исполняется программа. Это делает программу «Европейская инициатива за демократию и права человека» политическим инструментом, поддерживающим и дополняющим общую внешнюю политику и политику безопасности Европейского Союза в области прав человека и демократизации третьих стран в целях их реформирования на основе европейских моделей и принципов.

Деятельность в России программы «Европейской инициативы за демократию и права человека» недоступна для изучения и подведения итогов, поскольку отсутствуют публикации отчетов. Невозможно составить представление об эффективности программы «Европейской инициативы за демократию и права человека» в России, поскольку нет публичных сведений о результатах реализации конкретных проектов; об объеме финансирования конкретных проектов, бюджете проектов по годам и общем бюджете суммарно; о том, кто из россиян участвовал в этой программе и к каким конкретно изменениям привела программа в области демократии и прав человека.

Что касается гуманитарной деятельности Европейского Союза в России, то ее итогом является, во-первых, оказание, параллельно и в сотрудничестве с программой ТАСИС, гуманитарной помощи населению российского региона Чечни, и, во-вторых, оказание России продовольственной помощи. Обращает на себя внимание значительный объем продовольственной помощи, которую в начале 1990-х годов предоставил Евросоюз, впоследствии превратив Россию во второй по величине рынок поставок продовольствия из Европейского Союза.

Позже, в 1998 году, Россия одновременно столкнулась с двумя негативными проблемами: низким урожаем зерновых и финансовым кризисом. Для сохранения присутствия на российском рынке с марта 1999 года и по апрель 2000 года Европейский Союз оказал наиболее нуждающимся регионам России продовольственную помощь, включая поставки мяса, однако ее исполнение не получило положительной оценки Европейской счетной палаты по следующим причинам. Во-первых, продажная цена на мясо была очень высокой, его поставки в Россию не могли решить задачу улучшения положения наиболее нуждающихся слоев российского населения. Во-вторых, потребность в оказанной России продовольственной помощи спорная, поскольку намерение получить максимальный доход от продажи продовольствия противоречило задаче оказания помощи наиболее нуждающимся в ней регионам России. В-третьих, Европейская комиссия не осуществила надлежащий мониторинг за оказанием продовольственной помощи России. В-четвертых, от продовольственной помощи Евросоюза выиграли некоторые самые благополучные регионы России, а не те, с самым высоким уровнем бедности, которые в ней очень нуждались. К сожалению, и в случае с гуманитарной помощью России со стороны Европейского Союза, отчеты исполнителей программы недоступны для публичного ознакомления.

В целом исследование деятельности Европейского Союза по оказанию помощи России позволяет сделать следующее заключение.

Опыт Европейского Союза по оказанию внешней помощи (в том числе помощи в области защиты прав человека) и гуманитарной помощи третьим странам и, в частности, по созданию собственных специальных структур, уполномоченных оказывать различные виды международной помощи, является чрезвычайно полезным для России. Учреждение данных исполнительных органов дает Евросоюзу возможность действовать в этой сфере непосредственно, а не через международных посредников – международные организации и международные фонды.

По мере развития и укрепления позитивных тенденций в российской экономике и с учетом создания значительных финансовых резервов России, было бы целесообразно формирование в целом системы российской внешней помощи третьим странам по образцу внешней помощи Евросоюза. Внешняя помощь могла бы оказываться Россией, прежде всего странам-членам Евразийского Экономического Сообщества и другим государствам-участникам СНГ, заменив собой ранее применяемую систему фактического дотирования Россией экономик этих стран за счет предоставления энергоресурсов по стоимости ниже рыночной.

*Создание в России органов, подобных Офису сотрудничества «ЕвроПомощь» и Офису гуманитарной помощи Европейского Сообщества, которые осуществляли бы политическую координацию нацеленности внешних программ, могло бы сделать международную помощь со стороны России эффективной и наглядной для международного сообщества, повысить международный престиж нашего государства и содействовать реализации стратегических международных интересов России.*

# Приложения

## *Приложение 1.*

### **Помощь России Западом в целом, Европейским Союзом, отдельными государствами-членами ЕС и международными финансовыми институтами согласно Стратегическому документу по стране для России на период 2002–2006 годов**

#### **Финансирование России со стороны Запада в целом**

Намерение Запада содействовать реформированию России было бы нереалистично без расходования на это значительных финансовых средств. *Стратегический документ по стране для России на период 2002–2006 годов* представляет интерес тем, что в нем дан, начиная с 1991 года, обзор финансово-инвестиционной деятельности Запада в России, в том числе не только самого Евросоюза и государств-членов ЕС, но также и международных финансовых институтов.

Общий объем прямых иностранных инвестиций в Россию в период 1991–1999 годов составил около 20 млрд долл. США. Однако эта сумма является незначительной не только по сравнению с инвестированием в указанный период Китая – 300 млрд долл. США, но даже Польши – 30 млрд долл. США. Озабоченность Европейской комиссии вызывает утечка капитала из России, которая только в 2000 году составляла 20–25 млрд долл. США, что, естественно, снижает эффективность иностранных капиталовложений в экономику России. Лишь в 2005 году процесс движения капитала был обращен вспять, и впервые за многие годы приток капиталов превысил их отток.

#### **Финансирование проектов в России Европейским Союзом**

С 1991 по 2001 год Европейский Союз по линии ТАСИС выделил России на проведение реформ помощь в объеме 2,464 млрд евро<sup>216</sup>, в том числе:

- на поддержку частного сектора и помощь экономическому развитию, т.е. на приватизацию – 334 млн евро;
- ядерную безопасность – 319 млн евро;
- развитие инфраструктуры, включая энергетические, транспортные и телекоммуникационные сети – 305 млн евро;
- институциональную реформу – 280 млн евро;
- координацию донорской помощи – 238 млн евро;
- политическое консультирование – 183 млн евро;
- административные расходы – 150 млн евро;
- поддержку преодоления социальных последствий переходного периода, т.е. на социальную реформу – 95 млн евро;
- защиту окружающей среды – только 46 млн евро.

В период 1993–2000 годов поддержка Евросоюзом научно-технического сотрудничества составила 185 млн евро (в финансируемых Евросоюзом программах участвовало 45 000 российских ученых), из них по линии ТАСИС 10 млн евро выделено на инновацию средних и малых предприятий<sup>217</sup> в «научоградах». На профессиональную подготовку и образование российских специалистов Евросоюз через

<sup>216</sup> Приложение 3 к Стратегическому документу по стране для России на период 2002–2006 годов.

<sup>217</sup> Small- and Medium-sized Enterprises (SMEs).



образовательную программу ТЕМПУС<sup>218</sup> в период с 1991 по 2001 годы израсходовал 87 млн евро (в 1994–2000 годы – 76 млн евро).

### **Финансирование проектов в России государствами-членами ЕС**

В период 1996–1999 годов Россия получила двустороннюю финансовую помощь от государств-членов ЕС на сумму около 520 млн евро, включая 14 млн евро в счет погашения долга. Государства-члены ЕС также внесли значительный вклад в многосторонние программы помощи России: 3,1 млрд евро – через Международный Валютный Фонд (МВФ)<sup>219</sup>, 1,5 млрд евро – через Международный Банк Реконструкции и Развития (Всемирный Банк)<sup>220</sup> и 0,9 млрд евро – через Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР)<sup>221</sup>.

Европейская комиссия позитивно оценивает регулярный обмен мнениями и информацией, что позволило исключить дублирование и способствовало взаимной дополняемой деятельности Евросоюза и государств-членов ЕС в России. Государства-члены ЕС в рамках двусторонних отношений поддерживают реформу профессиональной подготовки менеджеров. Помощь ряда государств-членов ЕС имеет сфокусированный региональный подход. Дания, Финляндия и Швеция сосредотачивают свое внимание на Калининграде и северо-западе России, вкладывая средства в защиту окружающей среды, ядерную безопасность, энергетический сектор, транспортные и телекоммуникационные сети. Некоторые государства-члены ЕС, а именно: Великобритания, Германия, Нидерланды и Франция реализуют – многопрофильные программы помощи.

Однако большинство государств-членов ЕС считают приоритетным социальный сектор: помощь детям группы риска, развитие социальной службы, модернизация менеджмента системы здравоохранения, борьба с распространением наркотиков, здоровье матери и ребенка, здоровье лиц с ограниченными физическими возможностями, менеджмент пенсионного фонда и техника безопасности на рабочем месте.

### **Финансирование проектов в России международными финансовыми институтами**

Деятельность ЕБРР в России ориентирована на создание в России финансового сектора, малых и средних предприятий; реформирование энергетического и телекоммуникационного секторов экономики; развитие инфраструктуры, включая железные дороги, автомобильные дороги, порты и аэропорты; реконструкцию крупных предприятий; инвестирование в ценные бумаги.

По программе ТАСИС ЕБРР финансировал около 60 млн евро помощи, которая подготовила или сопровождала реальное инвестирование ЕБРР в экономику России на сумму около 1 млрд евро. К марту 2001 года ЕБРР одобрил проекты на сумму 14,6 млрд евро, включая 4,9 млрд евро из собственных средств. Общий объем инвестирования в Россию по линии ЕБРР, включая двусторонних доноров и частное со-инвестирование, оценивается в 2,5 млрд евро.

С 1992 года Всемирный Банк предоставил России займы структурной перестройки в объеме около 11 млрд долл. США на реформирование угольной отрасли, системы социальной защиты населения и образования, транспорта, энергетики, жилищного хозяйства, налогового менеджмента, сельского хозяйства, а также на земельную и правовую реформы. После финансового кризиса 1998 года политика Всемирного Банка была пересмотрена и перенаправлена на процесс структурной реформы и сокращения бедности при снижении предоставления займов. Международная Финансовая Корпорация (МФК)<sup>222</sup> лидирует в финансировании коммерческой деятельности, ориентируясь на экспортные проекты.

<sup>218</sup> Tempus programme.

<sup>219</sup> International Monetary Fund (IMF).

<sup>220</sup> International Bank for Reconstruction and Development (World Bank).

<sup>221</sup> European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).

<sup>222</sup> International Financial Corporation (IFC).

С 1992 года МВФ ориентировал свои средства на макроэкономическую стабилизацию и консолидацию налоговой системы России. В 2001 году заимствование России в МВФ составило около 16 млрд долл. США, что сделало Россию крупнейшим заемщиком. Текущий кредит на сумму около 4,5 млрд долл. США, одобренный в июле 1999 года, был приостановлен.

## *Приложение 2.*

### **Помощь России отдельными государствами-членами ЕС, третьими странами и международными финансовыми институтами согласно Национальной индикативной программе для России на период 2004–2006 годов**

#### **Помощь России со стороны отдельных государств-членов ЕС**

*Великобритания* финансирует 19% бюджета программы ТАСИС. Департамент международного развития правительства Великобритании, помимо гуманитарной помощи населению региона Северного Кавказа, ежегодно направляет на оказание помощи России 26,7 млн фунтов стерлингов<sup>223</sup>.

Департамент международного развития правительства Великобритании определил на период 2001–2005 годов пять областей оказания помощи России, а именно: более эффективное участие России в международных институтах; усиление способности государственных институтов открыто, эффективно и подотчетно провести реформы в интересах людей с низким уровнем достатка; эффективная и ясная социальная политика; улучшенный доступ россиян к жизненным ресурсам; более гибкая и прозрачная политическая система, более широкий доступ к правосудию и приверженность правам человека.

*Германия* финансирует 25% бюджета программы ТАСИС<sup>224</sup>. Правительство ФРГ приняло также двустороннюю программу ТРАНСФОРМ в поддержку демократизации и перехода России к рыночной экономике. В период 1993–2001 годов в России реализовано 300 проектов на сумму 190 млн евро. В связи с бюджетным дефицитом Германии в 2002 году России было выделено только 10 млн евро. Некоторые федеральные земли также имеют в отношении России свои программы помощи, обеспечивая их из собственных бюджетов. Первая особенность программы ТРАНСФОРМ – только 1/3 часть ее средств расходуется на федеральном уровне, вторая – территориально проекты предназначены для европейской части России, а также регионов, которые наиболее привлекательны для немецкого бизнеса.

Помощь в рамках программы ТРАНСФОРМ оказывается следующим образом: в области права – консультирование Правительства РФ и Государственной Думы по вопросам гражданского права, банковского права, земельного права, а также по вопросам вступления России в ВТО; в области экономики – формирование частного сектора, консультирование по вопросам создания малых и средних предприятий и реструктуризации; в финансовой области – создание фондовых рынков и банковских структур; в области профессиональной подготовки – подготовка управленческого персонала для бизнеса и государственной службы; в области сельского хозяйства – консультирование по вопросам реструктуризации крупных сельскохозяйственных предприятий.

*Дания.* Датские программы помощи России исполняются с 1991 года в области энергетики и экологии, социальных отношений и прав человека<sup>225</sup>. В период

<sup>223</sup> DfID “Country Strategy Paper 2001–2005”.

<sup>224</sup> Embassy of the Federal Republic of Germany: “Summary outline of the 2002 Technical Cooperation Programme TRANSFORM”.

<sup>225</sup> Tacis Support to the NCU “Report on Donors’ Co-ordination in Russia” (July 2002).

1991–2000 годов объем этой помощи составил 1,33 млрд датских крон, из которых на экологию и энергетику было израсходовано 50% средств. Территориально помощь Дании сосредоточена в основном в регионе Санкт-Петербурга, Калининграда, Новгорода и Пскова. Дания также оказывала помощь Чечне.

*Италия.* С 1999 года правительство Италии предоставило России помощь в размере 2,5 млн евро и на сумму 3 млн евро в виде медикаментов и медицинского оборудования<sup>226</sup>. Приоритетной областью помощи является здоровье матери и ребенка. Чрезвычайная помощь оказывалась Чечне и Ингушетии.

*Нидерланды.* С 1990-х годов Нидерланды оказывают помощь России посредством социальной Программы трансформации (Матра)<sup>227</sup>, бюджет которой значительно увеличен с 11 млн евро в 1994 году до 50 – в 2003 году, экономической Программы восточно-европейского сотрудничества<sup>228</sup>, ежегодного участия в ЕБРР.

*Финляндия.* Помощь Финляндии направлена на поддержку политических и экономических реформ России, а также на снижение риска экологических катастроф. Общий объем помощи 1990–2000 годов составил 137 млн евро. Ежегодно Финляндия выделяет России 15 млн евро. Гуманитарная помощь направляется Чечне, Карелии и Мурманску. Территориально помощь направляется регионам Мурманска, Карелии и Санкт-Петербурга.

*Франция* оказывает помощь России в области институциональной и социально-экономической реформы, научного и культурного сотрудничества<sup>229</sup>.

*Швеция.* С 2001 года Швеция оказала помощь России в размере 300 млн шведских крон<sup>230</sup>. Территориально она оказывает помощь областям северо-запада России: регионам Санкт-Петербурга, Архангельска, Мурманска, Пскова, Новгорода, Калининграда и Карелии. Средства направляются через Шведское агентство международного развития<sup>231</sup>, Шведский институт<sup>232</sup> и МИД Швеции. На 2002–2004 годы Швеция определила шесть областей приоритетного сотрудничества с Россией: общая безопасность, укрепление демократии, социальная защита населения, защита окружающей среды, образование и наука.

## **Помощь России со стороны стран, не входящих в Европейский Союз**

*Канада.* Ежегодная помощь Канады России составляет 20 млн канадских долл. США. Канадское агентство международного развития<sup>233</sup> и его партнеры, неправительственные организации и университеты, оказывают помощь России по трем направлениям: переход России к рыночной экономике, содействие демократическому развитию, укрепление канадских торговых и инвестиционных связей с Россией.

*Норвегия.* В 1992 году Норвежский парламент утвердил программу сотрудничества со странами СНГ<sup>234</sup>. В 2000 году России было выделено примерно 50 млн долл. США. Территориально Норвегия заинтересована в оказании помощи северо-западной части России, включая регионы Мурманска, Архангельска, Пскова, Санкт-Петербурга, Карелии и Калининграда. Основными сферами применения помощи являются экологическая безопасность, включая ядерную, и энергетическая эффективность. Создана специальная Программа сотрудничества по Баренцеву морю<sup>235</sup>. Составной частью этой программы являются улучшение медицинского

<sup>226</sup> Web site of the French Embassy in Moscow.

<sup>227</sup> Transformation Programme (Matra).

<sup>228</sup> Eastern European Co-operation Programme (PSO).

<sup>229</sup> Web site of the French Embassy in Moscow.

<sup>230</sup> Ministry of Foreign Affairs of Sweden, “Country Strategy for Development Co-operation with Russia 2002–2004”.

<sup>231</sup> Swedish International Development Agency.

<sup>232</sup> Swedish Institute.

<sup>233</sup> Canadian International Development Agency (CIDA).

<sup>234</sup> CEE/CIS Co-operation Programme.

<sup>235</sup> Barents Co-operation Programme.

обслуживания и контроль над распространением инфекционных заболеваний в регионе.

*США* с 1992 года выделили 10,8 млрд долл. США на оказание России помощи в области ядерной безопасности, гуманитарной помощи, помощи в проведении экономической и демократической реформ. В частности, Агентство международного развития США<sup>236</sup> оказало помощь на сумму 2 млрд долл. США. Агентство международного развития США осуществляло свою деятельность в области поддержки приватизации, развития частного бизнеса, сельского хозяйства, энергетики, жилищной реформы, здравоохранения, экологии, экономической реструктуризации, независимых средств массовой информации. Территориально Агентство международного развития США адресует помощь преимущественно на Дальний Восток, в Поволжье, на юг России. Часть средств направляется на обеспечение вступления России в ВТО.

*Швейцария*. В 1997 году в Москве был открыт координационный офис Швейцарии по оказанию помощи России. Ежегодный бюджет этой помощи составляет 6 млн швейцарских франков, плюс 5–7 млн швейцарских франков предоставляются в виде гуманитарной помощи Северному Кавказу. 50% средств направляется на переход России к рыночной экономике, 25% – на экологию и оставшиеся 25% – на демократическое развитие. Большинство проектов по оказанию помощи реализуются в Европейской части России.

### **Финансирование проектов в России международными финансовыми институтами**

*ЕБРР*. С 1991 года по июнь 2002 год ЕБРР инвестировал в экономику России 4,5 млрд евро из выделенной России общей суммы 12,7 млрд евро.

*МВФ*. С 1996 по 1999 годы МВФ оказал помощь России на сумму 10,9 млрд евро, из которых 3,1 млрд евро финансировались Европейским Союзом.

*Всемирный Банк*. На 1 июля 2002 года Всемирный Банк предоставил займы России на сумму 7,74 млрд долл. США. Средства предоставлялись для реализации проектов в ряде областей: улучшение бизнес среды и усиление конкуренции, устранение административных барьеров для бизнеса, реструктуризация монополий и сельского хозяйства, усиление защиты права собственности, исполнение договорных обязательств и корпоративное управление.

*Фонд Сороса – Институт «Открытое общество»* представляет собой сеть фондов, программ и институтов, учрежденных финансистом Д. Соросом в поддержку создания «открытых обществ» в мире, особенно в бывших социалистических странах. Фонд Сороса направил к 2003 году на реализацию различных проектов в России 750 млн долл. США.

<sup>236</sup> United States Agency for International Development (USAID).

**Научно-координационный совет по международным исследованиям (НКСМИ) МГИМО (У) МИД России** создан в мае 2004 года в целях развития и углубления аналитической работы Университета в области международных отношений, придания ей системного и прогностического характера, проведения экспертизы и обоснования внешнеполитических инициатив и мероприятий. В сферу научных интересов НКСМИ входит изучение концептуальных аспектов внешней политики России, выявление и исследование тенденций эволюции и развития международных процессов, анализ крупных и актуальных международных проблем.

НКСМИ является правопреемником и продолжателем исследовательских и аналитических структур МГИМО (У) – *Проблемной научно-исследовательской лаборатории системного анализа международных отношений* (1976–1990 гг.) и *Центра международных исследований* (1990–2004 гг.).

В настоящее время в состав НКСМИ входит восемь научных центров:

- Центр глобальных проблем,
- Центр постсоветских исследований,
- Центр исследований проблем войны и мира,
- Центр евро-атлантической безопасности,
- Центр Кавказских исследований,
- Центр исследований Восточной Азии и ШОС,
- Центр ближневосточных исследований,
- Центр региональных политических исследований.

Председатель НКСМИ – А.Ю.Мельвиль, проректор по научной работе МГИМО (У), доктор философских наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ.

Директор НКСМИ – А.А.Орлов, профессор кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии МГИМО (У), Чрезвычайный и Полномочный Посланник.

Сайт НКСМИ в интернете: [www.mgimo.ru/ktsmi](http://www.mgimo.ru/ktsmi)

**«Аналитические доклады Научно-координационного совета по международным исследованиям МГИМО (У) МИД России»** посвящены ключевым проблемам современной мировой политики и международных отношений. Готовятся входящими в состав НКСМИ МГИМО (У) научными центрами, а также известными российскими дипломатами, учеными, общественными деятелями. Рассылаются в Администрацию Президента Российской Федерации, органы исполнительной и законодательной власти, российские представительства за рубежом, профильные научно-исследовательские центры системы РАН, ведущие политологические центры, а также крупные библиотеки.

Сопоставление различных взглядов на актуальные проблемы современной мировой политики поможет более полно, многогранно и объективно предствить читателям суть обсуждаемых вопросов, а также стимулирует научную дискуссию, содействующую формированию внешнеполитических стратегии и тактики Российской Федерации, в наибольшей мере отвечающих ее национальным интересам.

Сайт «Аналитических докладов» в интернете: [www.mgimo.ru/ad](http://www.mgimo.ru/ad)

Связь с редакцией по адресу: [ktsmi@mgimo.ru](mailto:ktsmi@mgimo.ru)





**Ирина Грантовна ПАШКОВСКАЯ,**  
кандидат юридических наук, магистр  
международного права и права Евро-  
пейского Союза.

Окончила факультет междуна-  
родных экономических отношений  
МГИМО МИД СССР, магистрату-  
ру Института европейского права  
МГИМО (У) МИД России, аспиран-  
туру Дипломатической академии МИД России по ка-  
федре международного права. Стажировалась в Швей-  
царии по линии МГИМО, в Нидерландах и Великобри-  
тании – по линии МГИМО и Европейской комиссии  
Европейского Союза.

С 1999 года работает в МГИМО: заведующей кабине-  
том Института европейского права и преподавателем  
кафедры европейского права и кафедры конституци-  
онного права; в настоящее время – старшим научным  
сотрудником Центра евро-атлантической безопасности  
Научно-координационного совета по международным  
исследованиям МГИМО (У) МИД России.

Специализируется в области европейской интеграции  
и права Европейского Союза. Автор монографии Евро-  
пейская экономическая и валютная интеграция: Аспек-  
ты права Европейского Союза (ЭЛЕКС-КМ, Москва)  
и публикаций в периодических изданиях.

**Центр евро-атлантической безопасности (ЦЕАБ)**  
НКСМИ МГИМО (У) МИД России действует с 2004 г.  
Центр осуществляет научно-исследовательские проекты  
по проблемам международной безопасности, разору-  
жения, противодействия терроризму, миротворческих  
операций, разрешения конфликтов, ядерной политики.  
Центр взаимодействует в проведении исследований и  
международных конференций со структурами ООН,  
ОБСЕ, Евросоюза, НАТО, СНГ, Организации Договора о  
коллективной безопасности. ЦЕАБ публикует сборники  
и книги на русском и английском языках по проблема-  
тике своих исследований.

Директор Центра евро-атлантической безопаснос-  
ти – д.п.н., проф. А.И. Никитин.