

Йицке Хугенбум

Европейское Сообщество и развитие Армении

Кавказский Институт СМИ
Ереван, 2003

Оглавление

Введение	3
Институты Европейского Союза.....	5
Политика развития, проводимая ЕС	6
Стратегия ЕС в Армении.....	8
Деятельность ЕС в области развития, проводимая в Армении	12
ЕCHO (Гуманитарный офис Европейской Комиссии)	17
Программа продовольственной безопасности.....	19
TACIS	21
Сотрудничество с государственными структурами Армении	25
Сотрудничество с другими донорами.....	27
Заключение	28
Краткий обзор.....	30

Введение

После распада СССР и обретения независимости входящими в его состав республиками, в настроениях как западного общества, так и в постсоветских обществах независимых республик, превалировал оптимизм относительно будущего развития новообразованных государств. Казалось, что западный капитализм победил в холодной войне и, в связи с этим, ожидалось, что, путем установления свободного рынка и демократии в новых независимых республиках, можно за короткое время изменить устоявшийся за семидесятилетнюю историю страны коммунистический порядок. В независимых республиках люди ожидали, что вскоре они получат все, что им было обещано западной пропагандой. Однако, сложившаяся реальность оказалась совершенно иной. Если в странах Центральной Европы и Балтии действительно наметился определенный прогресс, то в остальных странах бывшего Советского Союза после десяти лет переходного периода ВВП составил всего 63% от уровня 1990 года. В некоторых странах показатели оказались даже ниже.¹

До распада СССР Армения была одной из наиболее процветающих союзных республик. Страна обладала специализированной и крупной промышленностью. После обретения независимости, развала советской экономики и начала войны в Нагорном Карабахе Армения оказалась в списке пяти наиболее беднейших стран бывшего Союза. Более половины населения оказалось за чертой бедности. Несмотря на некоторое улучшение положения в середине девяностых годов, развитие республики, тем не менее, не оправдало ожидания людей. Это вызывает особое беспокойство в свете того факта, что иностранная помощь, которую получает Армения, достигает огромных размеров и превосходит помощь, получаемую другими республиками бывшего СССР... Как же используются эти деньги, если налицо здесь минимум достижений?²

Европейский Союз является одним из крупнейших доноров Армении и осуществляет здесь свою деятельность с начала 90-х годов. ЕС разработал ряд гуманитарных программ и программ развития и неоднократно подтверждал свою готовность оказывать помощь в регионе Южного Кавказа. Целью данной работы является обзор программ развития, реализуемых ЕС в Армении, анализ стратегической линии ЕС, на основании которой разрабатываются программы, и анализ доктрины, на которой эта стратегия основана. С этой целью мною были изучены официальные документы, интернет-ресурсы, а также литература, имеющаяся в наличии и относящаяся к деятельности ЕС в Южном Кавказе. Неоценимое содействие было также оказано со стороны людей, с которыми я

¹ Всемирный Банк, Переходный период, первая декада: анализ и уроки первой декады в странах Восточной Европы и бывшего СССР (Вашингтон 2002), 3

² Всемирный Банк, Первое десятилетие переходного периода, Европейская Комиссия,. Некоторые факты и цифры по странам, где реализовывалась программа TACIS, Брюссель 2001, Европейская комиссия, Связи ЕС с Арменией.

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/armenia/intro/index.htm

имела беседы в Брюсселе, в Ереване и Тбилиси, и которые готовы были обсуждать проблемы не только в рамках официально принятых установок, но также способных относиться критично к политике, проводимой со стороны ЕС в регионе.

После краткого обзора институтов ЕС и программ развития, разработанных ими, я представлю анализ политических инициатив ЕС предпринятых в Армении за последние десять лет. Далее я остановлюсь на описании различных гуманитарных программ и программ развития, реализуемых в Армении. Я также вкратце представлю аспекты сотрудничества ЕС с государственными структурами Армении, а также с другими донорами, после чего приведу некоторые заключительные замечания.

Институты Европейского Союза

Европейский Союз составлен из трех основных структур, каждая из которых обладает своими собственными механизмами и процедурами принятия решений. Все эти структуры включают в себя одинаковые институты. Основными структурами ЕС являются Европейское Сообщество, Общая внешняя политика и политика безопасности (CFSP), а также Сотрудничество органов юстиции и внутренних дел. Первые две структуры играют особую роль для Армении. В рамках CFSP решения принимаются странами-членами Совета Европы - анонимно или квалифицированным большинством. Европейская Комиссия сотрудничает с Советом Европы в вопросах принятия решений по CFSP. Европейский Парламент, который, по соглашению может получать консультации по вопросам внешней политики, обладает полномочиями давать рекомендации и составлять годовые отчеты о деятельности CFSP. Независимо от рекомендаций со стороны Комиссии и Парламента, Совет Европы уполномочен принимать самостоятельные решения. Влияние других институтов сильно ограничено, и, например, Парламента - в большей степени, чем Комиссии³.

В структуре Европейского Сообщества степень сотрудничества институтов более высока, по сравнению со структурой CFSP. Совет Европы принимает основные решения и наделяет Европейскую Комиссию полномочиями исполнять эти решения. Парламент обладает правом принятия параллельных решений в вопросах, касающихся бюджета. По иным вопросам Совет Европы должен принимать во внимание мнение Парламента.

Европейская Комиссия представляет интересы Европейского Союза. Страны-члены Европейского Союза назначают двадцать членов Комиссии. При исполнении своих обязанностей они действуют независимо от интересов национальных государств. Европейская Комиссия делится на Генеральные Директораты. Два Генеральных Директората играют важную роль для Армении. Ими являются ГД по Внешним Связям и ГД по Развитию, а также Гуманитарный оффис Европейского Сообщества. Большинство программ развития на Южном Кавказе являются частью программ этих ГД и, поэтому, находятся в ведении первой структуры. Тем не менее, роль CFSP также очень важна, поскольку инициативы по урегулированию конфликтов и другие политические инициативы будут разрабатываться в рамках CFSP⁴.

³ Christine Tiberghien-Declerck: 'The conflict prevention capacities of the European Union in the Caucasus', in: *Conflict prevention in the Caucasus: Actors, response capacities and planning processes* (Лондон 2001), 64-70, адрес в интернете: www.fewer.org

⁴ Tiberghien-Declerck: 'conflict preventing capacities', 64-70, *European Union Institutions: Decision making in the European Union*, <http://www.europa.eu.int/inst-en.htm>

Политика развития, проводимая ЕС

Корни политики развития ЕС уходят в 1957 год, ко времени основания Европейского Сообщества. Некоторые государства-члены Сообщества обладали в то время подконтрольными территориями. Большая часть этих территорий обрела независимость в течение десяти лет после основания ЕС. Однако связи между странами ЕС и бывшими колониями продолжали существовать. В рамках принципов сотрудничества ЕС создавались программы, направленные на развитие новых независимых стран. В семидесятые годы, благодаря создавшемуся международному климату и присоединению Великобритании к ЕС, программы развития были распространены на новые регионы мира. Несмотря на активность, проявляемую ЕС в этой области с момента его основания, политика, направленная на развитие получила конкретное выражение лишь в 1993 году, когда она была сформулирована в статьях 177 по 181 Договора по Европейскому Союзу.

Целями сотрудничества в области развития, сформулированными в этих статьях, являются создание условий для устойчивого экономического и социального развития, интеграции в мировую экономику, борьба с бедностью, содействие демократическим процессам, верховенство закона и соблюдение прав человека. При выборе политических программ, могущих оказать воздействие на развивающиеся страны, Европейский Союз обязан руководствоваться этими целями. В Амстердамском Соглашении от 1997 года, вносящем изменения в Соглашение от 1993 года, эти статьи оставлены без изменений⁵.

После распада СССР Совет Европы и Европейская Комиссия выразили надежду, что новая действительность, сложившаяся на международной арене создаст лучшие возможности для развития бывших советских республик⁶. Цели ЕС в отношении новых независимых стран совпадали с его целями в отношении традиционных развивающихся стран, однако они не были включены в общие рамки политики развития. Республики бывшего СССР рассматривались как страны, переживающие переходный период. Считалось, что положение в них и проблемы, с которыми они сталкивались, отличались от проблем и положения в развивающихся странах. ЕС разработал специальную программу технической помощи этим государствам. ГД по Внешним связям (но не ГД по Развитию) был ответственен за реализацию программы TACIS (Техническое Содействие Странам СНГ) (1991). Основное отличие программы TACIS от традиционных программ развития заключалось в том, что любая помощь должна была

⁵ Деятельность Европейского Союза, Краткий обзор законодательства: политика развития <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r12000.htm> ЕС, 1997

⁶ Декларация Совета Европы 18 ноября 1992, <http://www.europa.eu.int/comm/development/recueil/en/en01/en012.htm>, Коммюнике Комиссии от 15 мая 1992 <http://www.europa.eu.int/comm/development/recueil/fr/fr01/fr011.htm>

предоставляться на основе договоров, заключенных с государствами, тогда как в развивающихся странах помощь часто предоставлялась через неправительственные организации (НПО)⁷.

Во второй половине девяностых годов ЕС заключил Соглашения о Партнерстве и Сотрудничестве (СПС) с большинством стран СНГ. СПС, заключенный с Арменией, является основой политики ЕС, проводимой в этой стране⁸.

Основные цели политики развития (включая TACIS) основаны на вере Европы в собственную систему ценностей: в демократию, верховенство закона, экономическое развитие. В бывших союзных республиках ожидался быстрый переход к свободному рынку и демократии. Пути развития стран, переживающих переходный период были намечены на основе теории Чикагской группы. Теория была разработана по заказу Всемирного Банка и учитывала опыт реализации программы PHARE в Польше и Венгрии. Реализация в этих странах программы технической помощи, направленной на реформу системы управления, казалось, возымела желаемый эффект⁹.

⁷: *Взаимоотношения ЕС со странами Восточной Европы и Центральной Азии. наблюдения Tacis,*

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm, Деятельность УС.

Обзор законодательных актов: рамки общего развития, децентрализованное сотрудничество, <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r12004.htm>

⁸ Связи ЕС с Арменией: наблюдения,

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/armenia/intro/index.htm

⁹ Стратегический документ страны 2002-2006, *National Indicative Program 2002-2002*, декабрь 2001,

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/armenia/csp/02_06_en.pdf, *Council Regulation (EC, Euratom) No 99-2000 от 29 Декабря 1999 относящееся к положению об оказании помощи государствам-партнерам в Восточной Европе и Центральной Азии*, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/reg99_00.pdf

Стратегия ЕС в Армении

В процессе принятия решений ЕС рассматривал Азербайджан, Грузию и Армению как один регион и, соответственно, стратегия разрабатывались не в отношении отдельных стран, а в отношении региона Южного Кавказа в целом. Согласно Дамиану Хелли, политика ЕС в отношении Южного Кавказа формировалась на основании сложившегося в структурах ЕС противоречивого мнения о регионе, что часто затрудняло разработку четкой политической линии. Так, Южный Кавказ воспринимался, с одной стороны, как будущий сосед, с другой стороны - как угроза безопасности из-за нестабильной ситуации в регионе; как источник энергоресурсов, как задворки России, как регион переживающий переходный период, как мост к Среднему Востоку или как развивающийся регион. Столь разное восприятие региона, а также разные интересы стран-членов ЕС значительно затрудняют разработку общей стратегии ЕС в регионе (несмотря на то, что Комиссия еще в 1995 году подчеркивала необходимость ее создания¹⁰).

В первые годы после обретения независимости Арменией, ЕС не проводил никакой политической деятельности в регионе. Только в 1995 году Европейская Комиссия предложила проект стратегии в отношении стран Южного Кавказа. Этот документ выделяет пять областей интересов ЕС в регионе, вытекающих из положений, приведенных Д. Хелли. Это заинтересованность в соблюдении прав человека и установлении демократии, интересы в гуманитарной области и в области безопасности, интересы в сфере экономики и безопасности окружающей среды. Наличие этих интересов в регионе требовало формулировки общей стратегии в регионе. Эта стратегия должна была включать в себя следующие компоненты: политическую поддержку суверенитета, независимости и территориальной целостности, проведение политического диалога на двусторонней и региональной основе с целью содействия мирным процессам, поддержка, направленная на укрепление демократических институтов, гуманитарная помощь, дополнительная финансовая помощь, помощь в послевоенном восстановлении (содействие развитию торговли, техническая помощь, сельскохозяйственная реформа и реформа в энергетическом секторе, содействие в налаживании коммуникационной системы), а также сотрудничество с другими крупными донорами.

С этой целью со стороны Комиссии было предложено начать переговоры с Арменией, Азербайджаном и Грузией для разработки Соглашений о Партнерстве и Сотрудничестве¹¹. Совет Европы одобрил начало переговоров с

¹⁰ Damien Helly, *EU Policies in the South Caucasus*, Материалы конференции: Европа и Южный Кавказ, Баку, 11 июня 2001 года. (CERI/OTAN/Ambassade de France à Bakou), <http://www.ceri-sciences-po.org/archive/june01/helly.pdf>

¹¹ Взаимоотношения ЕС с Закавказскими республиками, DN:Memo 95/84, 31/05/1995, ЕС-пресс-релиз 31/5/95: *Towards a European Union strategy for relations with the Transcaucasian Republics*, DN: IP/95/532,

тремя Кавказскими государствами по программе СПС, однако в Совете Европы отсутствовала готовность к разработке общей стратегии в отношении Южного Кавказа. Для разработки такой стратегии требовались ответы на многие вопросы и, кроме того, не было убежденности в необходимости ее создания¹².

В докладе Комиссии от 1997 года (подготовленном по требованию Совета Европы), подчеркивалось большое значение всего Черноморского региона для ЕС, особенно после расширения границ последнего. Главными аргументами в пользу этой точки зрения были выгодное географическое положение региона, могущего стать транзитным путем, соединяющим Европу с Азией и экономический потенциал региона. С этой целью ЕС поддерживал деятельность в области развития транспорта и энергетики, торговли, в области экологически устойчивого развития, юстиции и внутренних дел¹³.

В 1999 Совет Европы принял резолюцию о стратегии ЕС в регионе. Это произошло непосредственно перед подписанием СПС с тремя Южнокавказскими государствами. 7 июня Комиссия приняла коммюнике с целью пересмотра стратегии ЕС в регионе Южного Кавказа. Принятие этого документа имело также целью оценку ресурсов, необходимых для выполнения задач в специфических условиях, сложившихся в регионе. Согласно Комиссии, наиболее важной причиной существования многочисленных проблем в странах региона было наличие неурегулированных конфликтов (конфликт между Арменией и Азербайджаном вокруг Нагорного Карабаха, а также внутренние конфликты Грузии с Абхазией и Южной Осетией). Эти неурегулированные конфликты были основной причиной ухудшения гуманитарной ситуации в странах региона, а также препятствовали демократическим процессам в регионе и переходу к рыночной экономике. Кроме того, из-за конфликтов зависимость стран от иностранной помощи возрастала, а эффективность помощи становилась все меньше и меньше.

Согласно выводам, сделанным Комиссией, эффективность оказываемой помощи могла возрасти лишь при условии прогресса в процессе урегулирования существующих конфликтов. В связи с этим, считалось необходимым сконцентрировать основные действия ЕС в области регионального сотрудничества и послевоенного восстановления. Эти действия нуждались в политической поддержке со стороны CFSP и организаций, созданных в рамках СПС¹⁴. Теперь уже создание общей стратегии приветствовалось со стороны Совета Европы, который признал ее своевременность и необходимость. Совет Европы также пришел к заключению о необходимости использования

http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/95/532|o|AGED&lg=EN&display=

¹²Заявление президиума CFSP: Люксембург (12/6/1995), пресс.:174 Nr: 7839/95, CFSPЗаявление президиума Брюссель (17/7/1995) - пресс.:223 Nr: 9009/95,

<http://ue.eu.int/newsroom/newMain.ASP?lang=2>

¹³ Доклад Европейской Комиссии: расширение границ приведет к дальнейшему возрастанию роли черноморского региона для ЕС, DN:IP/97/1103,11/12/1997

¹⁴ COM(1999) 272

инструментов ЕС для поддержки мирных инициатив, включающих политический диалог в рамках СПС. Региональные программы TACIS – INOGATE (энергетический сектор) и TRASECA (транспорт) - также призваны содействовать мирным процессам в регионе. В области двусторонних отношений основной целью должно оставаться установление сбалансированных отношений, основанных на расширяющемся экономическом сотрудничестве с ЕС и его партнерами в рамках Европейского сотрудничества, охватывающем более обширное пространство. В свете будущих взаимоотношений ЕС-Южный Кавказ, Совет Европы обратился с призывом к южнокавказским государствам приложить все возможные усилия для урегулирования конфликтов¹⁵.

В 1996 году было подписано Соглашение о Партнерстве и Сотрудничестве, вступившее в силу в июле 1999 года, одновременно с СПС, подписанными с Грузией и Азербайджаном. СПС предусматривало установление отношений между Арменией и ЕС во всех областях, за исключением сферы обороны. Целью СПС было определение рамок для проведения политического диалога, поддержка демократического процесса в Армении, развитие ее экономики, завершение перехода к рыночной экономике, развитие торговли, налаживание связей в инвестиционной сфере, обеспечение базы для сотрудничества и оказания технической помощи в области законодательства, экономики и культуры, а также поддержка демократии и соблюдение прав человека¹⁶. На саммите, проведенном в июне 1999 года была организована встреча президентов Армении, Грузии и премьер-министра Азербайджана с министрами иностранных дел ЕС. В совместной декларации, принятой на саммите, главы государств Южного Кавказа выразили готовность к урегулированию конфликтов путем переговоров на основе международных законов, а также подтвердили свою приверженность демократическим принципам управления и свое признание верховенства закона. Со стороны представителей ЕС была подчеркнута важность участия ЕС в делах региона и было выражено желание более активно участвовать в процессах урегулирования конфликтов. В этой связи, СПС рассматривается как средство для достижения взаимопонимания и углубления сотрудничества между ЕС и странами Южного Кавказа¹⁷.

В феврале 2001 года, под председательством Швеции, представители ЕС посетили три южнокавказских государства. Среди представителей ЕС были министр иностранных дел Швеции - Анна Линдс, Верховный представитель CFSP -Хавиер Солана, а также член Комиссии ЕС ответственный за Внешние Связи, Крис Паттен. Этот визит был демонстрацией намерения со стороны ЕС активизировать свою деятельность в регионе Южного Кавказа. Согласно Анне Линдс, регион имеет важное значение для ЕС, поскольку в результате

¹⁵ Южный Кавказ, 2192-ое заседание Совета, Люксембург, 21-22 июня 1999 года, DN: PRES/99/198, дата: 13/07/1999, бюллетень ЕС, EU-6-1999, I.36.93, 1.3.98

¹⁶ Армяно-Европейский центр политики и юридической консультации, Руководство для реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Арменией и ЕС и странами-членами ЕС (2000), 7-12

¹⁷ [Joint Declaration of the European Union and the Republics of Armenia, Azerbaijan and Georgia](#), ЕС-пресс-релиз DN: PRES/99/202, 23/6/99

расширения границ Европейского Союза, Южный Кавказ и ЕС стали соседями, а также, поскольку ЕС является одним из крупнейших доноров региона. В своей речи она неоднократно подчеркивала необходимость налаживания сотрудничества между тремя странами региона, как условия для создания стабильности в регионе, а также отметила необходимость урегулирования конфликтов. Она также выразила пожелание о том, чтобы ЕС играл большую роль в деле урегулирования конфликтов в регионе¹⁸.

Несмотря на то, что Европейский Парламент обладает ограниченными полномочиями в вопросах международной политики ЕС, он проявил большую активность в вопросах, связанных с Арменией. Европейский Парламент принял резолюцию по выборам 1996 года проведенным в Армении¹⁹. В 1996 году и в 2001 году были приняты резолюции с призывом к Совету Европы и Европейской Комиссии придать больший приоритет региону. В октябре 2001 года Европейский Парламент обратился к Комиссии с призывом разработать интегрированную стратегию в отношении региона Южного Кавказа²⁰.

28 февраля 2002 года Европейский Парламент подготовил доклад о развитии отношений ЕС с Южным Кавказом, включавший несколько очень прогрессивных пунктов. В первую очередь, в докладе содержалось обращение к Совету о необходимости дальнейшего углублении связей с регионом. Одним из доводов для этого служил тезис о том, что ЕС также ответственен за провал экономических реформ, проводимых здесь после развала СССР и вызвавших катастрофические последствия в этих странах. Далее в нем содержался призыв к Совету о создании перспектив для присоединения Южного Кавказа к ЕС. В нем также содержался призыв к Турции о создании условий для решения вопроса о геноциде армян²¹.

За последнее десятилетие интерес ЕС к региону Южного Кавказа, по всей видимости, действительно возрос. Если в начале 90-х годов Южный Кавказ представлял собой регион с большими проблемами в гуманитарной области, то во второй половине 90- годов ситуация изменилась. В 1995 Комиссия требовала разработки общей стратегии ЕС в отношении региона. Хотя Совет Европы все еще не признавал необходимости создания подобной стратегии, он одобрил разработку Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Вхождение в силу положений этого Соглашения в 1999 году ознаменовало начало двусторонних отношений между ЕС и Арменией. В этом же году Совет Европы дал согласие на разработку общей стратегии в отношении всего региона Южного Кавказа.

¹⁸ Президентство Швеции: *ЕС и южнокавказская тройка*,
http://eu2001.se/eu2001/news/news_read.asp?iInformationID=12027

¹⁹ Official Journal C362, 02/12/1996, p. 0266, доклад ЕП В4-1255/96

²⁰ Доклады ЕП [A4-0279/1996](#), В5-0618/2001

²¹ Доклад Европарламента А5-0028/2002, дебаты:
<http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/debats?FILE=02-02-27&LANGUE=EN&LEVEL=TOC2&GCSELECTCHAP=12>, vote:
<http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/debats?FILE=02-02-28&LANGUE=EN&LEVEL=DOC&GCSELECTCHAP=4&GCSELECTPERS=48>

Согласно мнению должностных лиц ЕС в Брюсселе и в Армении, с момента разработки стратегии начала возрастать неудовлетворенность темпами прогресса. ЕС начал оказывать все большее давление на государственные органы стран региона, требуя урегулирования конфликтов в регионе²².

После посещения трех стран региона должностными лицами ЕС, власти Армении стали выражать обеспокоенность сокращением фондов на программу ТАСИС и понижением интереса ЕС к Армении. Однако, на деле, сокращение фондов связано с повышением интереса и используется в качестве механизма, с помощью которого поощряется скорейшее урегулирование конфликта в Нагорном Карабахе²³.

²² интервью 18/5/2002, Тбилиси, 17/9/2002, Брюссель

²³ Проекты и программы ЕС: Армения

www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/countries/output/armenia.htm, р. 8, интервью 18/5/2002, Тбилиси, 17/9/2002, Брюссель

Деятельность ЕС в области развития, проводимая в Армении

Во всей совокупности программ ЕС по оказанию помощи, наиболее крупными странами-реципиентами являются африканские страны, граничащие с Сахарой. Однако, несмотря на увеличение размера помощи в абсолютном выражении, в процентном отношении помощь, поступающая в этот регион, стала уменьшаться. В конце 90-х годов этот регион получил 30% всей помощи, предоставляемой со стороны ЕС, а размер помощи, предоставляемой странам восточной Европы и бывшего СССР начал возрастать быстрыми темпами, достигнув 19% в конце 90-х годов²⁴.

Армения является относительно крупным реципиентом помощи по программе TACIS. Согласно должностным лицам в Брюсселе, основной причиной этого является то, что существует определенный уровень финансовой помощи, ниже которого ни один проект не может быть реализован²⁵. Именно по этой причине, в случае Армении размер помощи не может определяться численностью населения. Согласно мнению представителя властей в Ереване, крупный размер помощи ЕС Армении может быть связан и с желанием ЕС сохранить свое участие в делах страны в условиях конкуренции с другими крупными донорами: некоторые организации начали оказывать помощь стране уже после землетрясения 1988 года, кроме того, здесь активно реализуется программа развития USAID, проводимая США. Среди стран Кавказа Армения является наиболее крупным реципиентом всех крупномасштабных программ помощи²⁶.

Таблица 1. Распределение фондов TACIS на период с 1991 по 1999 год в целом по странам и в пересчете на душу населения (выражено в евро)²⁷

	1991-1999	Население	На душу населения
Армения	58.900.000	3.800.000	15,50
Молдавия	61.800.000	4.300.000	14,37
Грузия	66.000.000	5.400.000	12,20
Монголия	28.500.000	2.400.000	11,88
Киргизия	49.500.000	4.500.000	11,00
Азербайджан	87.200.000	8.010.000	10,89
Украина	460.000.000	49.500.000	9,29

²⁴ Характер Программ помощи Европейского Сообщества,

http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/odi_report_en/chap1.pdf

²⁵ Интервью 17/9/2002, Брюссель

²⁶ Некоторые факты и цифры, относящиеся к реализации программ в рамках TACIS,

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/index.htm

²⁷ Таблица, представляющая распределение фондов Tacis 1991/1999,

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/figures.pdf

Туркменистан	39.900.000	4.300.000	9,28
Россия	1.274.000.000	146.000.000	8,73
Казахстан	111.900.000	15.000.000	7,46
Беларусь	56.600.000	10.300.000	5,50
Узбекистан	102.500.000	24.750.000	4,14
Таджикистан	8.000.000	5.900.000	1,36

ЕС не имел специально разработанной программы для Армении. Здесь работали такие структуры, как Гуманитарный оффис Европейской Комиссии (ЕЧНО), а также реализовывалась Программа продовольственной помощи и продовольственной безопасности (FSP).

Программа TACIS реализовывалась здесь согласно тем же принципам, что и в остальных странах бывшего СССР. Однако, согласно информации, предоставленной должностными лицами из структур ЕС, вплоть до 1999 года проекты TACIS, подлежащие реализации, составлялись на основе предложений со стороны государственных структур Армении и, стало быть, отвечали специфическим потребностям Армении. После 1999 года проекты TACIS стали разрабатываться на основе положений СПС, подписанного между Арменией и ЕС, которое, в целом, аналогично соглашениям, подписанным с другими государствами. Тем не менее, отдельные проекты, реализуемые здесь, основаны на договорах, подписанных между Арменией и Европейским Союзом²⁸.

ЕС осуществлял определенную деятельность в Армении еще в советские годы. Так, в зоне землетрясения ЕС оказывал гуманитарную помощь, а с 1991 года начал реализовывать программу технической помощи. Эта программа являлась частью общей деятельности ЕС на территории бывшего СССР.

Обретение независимости союзными республиками было связано с началом гуманитарного кризиса, в связи с чем ЕС нарастил в 1992 году свою активность, связанную с деятельностью гуманитарного оффиса ЕЧНО и продолжал оказание технической помощи в рамках TACIS. В 1995 и 1996 годах здесь начала реализовываться программа PNEOGA в рамках программы Продовольственной помощи. Программа предусматривала передачу продовольствия правительству Армении, которое в свою очередь продавало эти продукты частным компаниям. Доходы от продажи переводились на специальный счет в банке и использовались для инвестирования в сельское хозяйство.

В 1995 ситуация в стране начала стабилизироваться, в результате чего в 1996 ЕЧНО свернул свою деятельность и закрыл свой оффис в Армении. В том же году ЕС начал реализовывать здесь новую программу - программу Продовольственной безопасности. Эта программа не являлась программой чисто гуманитарного характера, а была направлена также на развитие. Она

²⁸ Интервью 29/3/2002, Ереван.

продолжает реализовываться здесь и в настоящее время. TACIS также продолжает свою деятельность в Армении²⁹.

В 1999 году Всемирный банк принял новую концепцию, выраженную в стратегическом документе по борьбе с бедностью (PRSP). Эта концепция заключалась в том, что государственные структуры обязаны были разработать генеральную стратегию по борьбе с бедностью.

При этом, гражданское общество должно было принимать участие в реализации этой программы. С помощью ЕС в Армении был разработан предварительный документ i-PRSP. ЕС выразил надежду, что разработка и вступление в силу окончательного варианта документа повысит эффективность предоставляемой помощи и поможет добиться лучшей координации работ различных доноров³⁰.

Таблица 2. Общая сумма грантов ЕС Армении (в евро)³¹

	1991	1992	1993	1994	1995
ТАСИС распределение в стране	37317	37416	17.0	-	6.0
Ядерная безопасность					
ЕСНО	-	-	14519	37518	37524
FEOGA	-	-		-	34.0
Безопасность пищевых продуктов	-	-	-	-	-
Гуманитарная помощь в исключительных случаях	-	-	8.0	-	-
Финансовая помощь в исключительных случаях	-	-	-	37442	-
Помощь на нейтрализацию последствий кризиса в России	-	-	-	-	-
Общая сумма	37317	37416	35.39	24.79	65.9

(продолжение)

	1996	1997	1998	1999	2000
ТАСИС - Распределение фондов	14.0	-	10.0	-	10.0
Ядерная безопасность	10	1			11
ЕСНО	37442	37258	37408	37258	37377
FEOGA	13.8	-	-	-	3
Безопасность продуктов питания	13.0	6.0	12	10	10

²⁹ Интервью 18/5/2002, Тбилиси, 29/3/2002, Ереван

³⁰ Всемирный Банк: обзор стратегии борьбы с бедностью,

http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm#core_principles

³¹ Взаимоотношения ЕС с Арменией: обзор

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/armenia/intro/index.htm

Гуманитарная помощь в исключительных случаях	-	-	-	-	-
Финансовая помощь в исключительных случаях	-	-	8	4	-
Помощь на нейтрализацию последствий кризиса в России	-	-	-	37377	-
Общая сумма	55.25	37265	31.6	37424	34.6

Распределение на 2001 год аналогично 2000 году.

ЕСНО (Гуманитарный офис Европейской Комиссии)

ЕСНО, или Гуманитарный офис Европейской Комиссии, был основан в 1992 году. К этому времени ЕС уже обладал значительными финансовыми ресурсами для оказания гуманитарной помощи. Средства передавались другим организациям для оказания гуманитарной помощи, а ЕС выполнял контролирующую функцию. В результате, создавалась ситуация, когда, с одной стороны, ЕС не мог найти посредническую организацию для доставки помощи и, с другой стороны, общественность как внутри так и вне ЕС не имела информации о гуманитарной деятельности ЕС. Эти два фактора, а также необходимость быть в готовности к оказанию экстренной помощи в кризисных ситуациях, послужили основой создания со стороны ЕС организации ЕСНО³². В задачи ЕСНО входит быстрая организация необходимых мероприятий в кризисной зоне и доставка туда необходимых подуктов: продовольствия, медицинского оборудования и лекарств, систем очистки воды. Все это доставляется в кризисные зоны партнерами ЕСНО - ООН и неправительственными организациями³³.

Таблица 3. Ежегодная помощь ЕСНО трем Кавказским государствам, выраженная в евро³⁴.

	Армения	Азербайджан	Грузия
1993	10.390.000	12.240.000	11.770.000
1994	19.090.000	18.850.000	17.810.000
1995	25.900.000	28.820.000	27.470.000
1996	5.070.000	7.700.000	10.170.000
1997	2.100.000	6.100.000	5.800.000
1998	1.600.000	4.100.000	3.960.000
1999	2.100.000	3.360.000	3.000.000
2000	1.500.000	1.500.000	3.250.000
	67.750.000	82.670.000	83.230.000

В Армении офис ЕСНО был основан в 1993 году. Он проводил активную работу вплоть до его закрытия в 1996 году. Денежные средства ЕСНО

³²Решение Комиссии об основании Европейского офиса по оказанию гуманитарной помощи, Пресс-релиз ЕС (P91/96):, 06/11/1991, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=P/91/69%7C0%7CAGED&lg=en

³³ ЕСНО: мандат ЕСНО, <http://europa.eu.int/comm/echo/en/present/about4.htm>

³⁴ Аппех 1: Общая сумма грантов, предоставленных Армении со стороны ЕС в период с 1991 – 2000, Взаимоотношения ЕС с Арменией, обзор, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/index.htm

распределялись по различным организациям, действующим в Армении, начиная от больших и известных на международной арене организаций, таких как Врачи без границ, Красный крест и UNICEF до организаций, ориентированных на деятельность только внутри Армении, как, например, Азнавур для Армении и Форум ассоциаций армян Франции и вплоть до небольших гуманитарных неправительственных организаций³⁵. К моменту закрытия ЕСНО в 1996 помощь, предоставленная организацией Армении выражалась сумой в 60 миллионов евро. После 1996 года деятельность организации в Армении стала нецелесообразной. С этих пор организация оказывала содействие Армении в размере одного или двух миллионов в год.

Начиная с 1993 по 1995 год ЕСНО потратила в Армении около 55 миллионов евро. По мнению одного из должностных лиц ЕС, ситуация в момент начала деятельности организации была настолько хаотичной, что единственно возможной стратегией организации в то время была поставка продовольствия в расчете на некоторое ослабление напряженности до момента создания организованных управляющих структур.

Несмотря на возникшие в процессе реализации программы проблемы, связанные со злоупотреблениями на местах (когда местные управляющие структуры пытались пристраивать родственников на работу, связанную с распределением гуманитарной помощи), экстренная помощь дошла до населения и была, согласно его мнению, эффективной³⁶.

³⁵ ЕСНО: Статистика, <http://europa.eu.int/comm/echo/en/stats/statistics2.htm>

³⁶ Интервью 18/5/2002, Тбилиси

Программа продовольственной безопасности

Реализация Программы продовольственной помощи и продовольственной безопасности началась в 1996 году. Целью Программы была интеграция Программы продовольственной помощи в общую схему программ развития. До 1996 года реализация Программы находилась в большой зависимости от наличия или отсутствия избыточного продовольствия в самих странах-донорах. Новая программа была разработана для того, чтобы привести реализацию программы в соответствие с потребностями, а также для создания базы для быстрого реагирования в экстренных ситуациях и для предотвращения возникновения экстренных ситуаций путем проведения работы в сфере продовольственной безопасности. Инструментами для достижения целей программы были:

- Создание условий для более эффективного диалога и анализа: совместная разработка долгосрочных программ (странами-донорами и странами-реципиентами), направленных на улучшение ситуации в продовольственной сфере.
- Доставка продуктов питания непосредственно в страну-реципиент.
- С помощью иностранных обменных структур: передача денежных средств государственным структурам для приобретения продовольствия на региональном и международном рынках.
- Применение различных мер поддержки проектов, связанных с обеспечением населения продовольственными продуктами³⁷.

Согласно оценке Продовольственной программы и политики ЕС, данной в 1999 году, с момента принятия нового постановления в 1996 году в подходах ЕС к решению проблемы продовольственной безопасности произошли большие изменения. Было рекомендовано провести повторную оценку реализации программы через два-три года для более точного определения ее эффективности. Были выявлены некоторые недостатки программы, которые заключались в ее запутанности, в наличии долгих формальных процедур, задержках сроков выполнения и в недостатке кадров³⁸.

Таблица 4. Годовые фонды на помощь по программам ППБ по трем кавказским государствам³⁹

³⁷ Европейская Комиссия, Программа продовольственной помощи и продовольственной безопасности, постепенная передача проблемы продовольственной программы в компетенцию страны-реципиента: двухгодичный доклад, 1998-1999 (2000), 10-13.

³⁸ Оценка продовольственной программы, Брюссель 1999.

³⁹ Взаимоотношения ЕС со странами Восточной Европы и Центральной Азии, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/index.htm

	Армения	Азербайджан	Грузия
1996	13.000.000	15.000.000	18.000.000
1997	6.000.000	16.000.000	16.000.000
1998	12.000.000	14.000.000	
1999	10.000.000	12.000.000	12.000.000
2000	10.000.000		
	51.000.000	57.000.000	46.000.000

В Армении реализация Программы продовольственной безопасности началась с 1996 года. Контроль над реализацией программы в то время осуществлялся очень слабо. Согласно мнению одного из должностных лиц ЕС, в первый год реализации программы часть бюджета была использована на прямые поставки продуктов питания, а другая часть бюджетных средств была передана Министерству сельского хозяйства. В то время в стране не было представителей ЕС и не были разработаны механизмы контроля за финансовыми потоками. В результате, до сих пор не выяснено, на что были потрачены выделенные средства. Впоследствии ЕС усилил контроль над реализацией программ.

В дальнейшем деятельность в рамках Программы осуществлялась в области⁴⁰. политики продовольственной безопасности (законодательство и сбор данных), земельной реформы, реформы рынка зерновых, поддержки частного сектора после приватизации. В рамках Программы ежегодно разрабатываются проекты, после чего в страну направляется миссия для оценки итогов реализации проекта. По итогам реализации на 1999, сотрудничество с правительством Армении было оценено положительно.

Армения была первой страной среди бывших советских республик, разработавшей национальную Программу продовольственной безопасности. В документе отражена стратегия государства, направленная на решение проблемы продовольственной безопасности страны⁴¹.

⁴⁰ Интервью 4/4/2002, Ереван

⁴¹ Европейская Комиссия, оценка Программы ЕС по продовольственной помощи и продовольственной безопасности, 1999 год, M.Leblanc and Stuart Meikle (Resal): *Armenian national food security programme*, Brussels 1999

TACIS

Годовая помощь TACIS, предоставленная трем кавказским государствам, выраженная в евро⁴².

	Армения	Азербайжан	Грузия
1991	2.300.000		
1992	9.600.000	12.500.000	9.000.000
1993	17.000.000	4.000.000	4.000.000
1994		4.000.000	4.000.000
1995	6.000.000	6.000.000	6.000.000
1996	14.000.000	8.000.000	8.000.000
1997		8.000.000	8.000.000
1998	10.000.000	8.000.000	8.000.000
1999		8.000.000	8.000.000
2000	10.000.000	7.000.000	15.000.000
Всего	68.900.000	65.5000.000	70.000.000

На заседаниях Совета Европы в Риме и в Дублине в 1990 году, было принято решение о создании программы оказания технической помощи странам бывшего СССР. Европейская Комиссия разработала эту программу, после чего она была утверждена 15 июля 1991 года⁴³.

Целью программы было оказание поддержки экономическим реформам и демократическому развитию стран. После распада СССР новые независимые республики согласились продолжить реализацию проектов TACIS, утвержденных еще советскими властями. Согласно договоренностям, каждая страна назначала своего верховного координатора, а фонды распределялись на основе формулы, включающей в себя данные по ВВП и численности населения страны и учитывали ход реформ и способность к освоению помощи⁴⁴.

Основные принципы TACIS:

- Содействие развитию рыночной экономики и построению гражданского общества.

⁴² Annex 1: Общая сумма грантов, предоставленных Армении в период с 1991 – 2000 годы, взаимоотношения ЕС с Арменией, обзор,

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/index.htm

⁴³ документ (91) 2157, ЕЕС, Eurotom

⁴⁴ Техническая помощь, предоставляемая ЕС странам СНГ и Грузия: программа TACIS, DN:Мемо/92/54, 14/9/1992

- Финансирование консультаций по политическим вопросам, по построению инфраструктуры, созданию законодательной и правовой базы, а также обучение кадров
- Выделение средств на приобретение оборудования, необходимого для решения задач в рамках проектов программы
- Распределение фондов TACIS осуществляется в виде грантов
- Реализация комплексных программ, а не отдельных проектов. Проекты в рамках TACIS предусматривают содействие структурным изменениям, ведущим к экономическому развитию и переходу к рыночной экономике.
- TACIS является децентрализованной программой. Страны-реципиенты активно участвуют в процессе подготовки программ

По итогам реализации проектов TACIS в период с 1991 по 1996 годы, достигнутые результаты и эффективность реализации проектов получили положительную оценку. В Армении показатели эффективности реализации проектов TACIS достигали максимального уровня. Однако, некоторые недостатки в управлении проектами, недостаточная прозрачность операций, а также обилие административных и финансовых процедур негативно сказались на результатах работы. В ЕС и странах бывшего СССР существуют различные мнения относительно программ TACIS. Их в равной хвалят и критикуют⁴⁵.

До развала СССР техническая помощь со стороны ЕС предоставлялась в основном на реализацию проектов в сфере энергетики. К моменту начала реализации проектов в рамках TACIS, помощь охватывала сферу энергетики и некоторые гуманитарные области. Только после некоторой стабилизации ситуации в Армении, в рамках TACIS начало разрабатываться все большее число проектов, связанных с собственно технической помощью. Так например, разрабатывались проекты в области законодательной реформы, подготовки кадров в сфере государственного управления и проекты, направленные на поддержку процесса приватизации. Вплоть до 2001 года в центре внимания государственных структур Армении были три области, а именно, подготовка кадров (реформа в сфере государственного управления), развитие частного сектора и поддержка реализации программ общественного инвестирования (реформа энергетического сектора). Однако под этими названиями реализовывались проекты во многих других областях (см. таблицу)⁴⁶, см. региональные и национальные проекты, реализованные в рамках TACIS в период с 1991 по 1999 годы⁴⁷.

Вплоть до 1999 проекты, подлежащие реализации, отбирались на основе предложений, выдвигаемых со стороны государственных структур Армении.

⁴⁵ TACIS, годовой отчет 1997.

⁴⁶ TACIS, годовой отчет 1999, список проектов TACIS, Координационный офис TACIS, Ереван.

⁴⁷ Список проектов TACIS, координационный офис TACIS, Ереван.

Согласно мнению некоторых специалистов, участвующих в реализации проектов TACIS в Армении⁴⁸, а также должностных лиц в Брюсселе, государственные структуры Армении выдвигали предложения по проектам («список покупок»), которые далее рассматривались в Брюсселе и из предложенного списка отбирались проекты, подлежащие реализации. Эксперты извне оценивали предложенные проекты и, далее, из предложенного ими списка отбирались наилучшие проекты. Однако, по мнению официального представителя ЕС в регионе, отбор часто носил случайный характер⁴⁹.

1999 год во многих отношениях стал поворотным моментом в деятельности TACIS в Армении. Вступило в силу Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, что означало конец практики отбора проектов на основе предложений армянской стороны. С этого момента отбор проектов начал осуществляться на основании диалога сторон. Обе стороны - ЕС и государственные структуры Армении, - выступали с предложениями по проектам, затем в процессе переговоров они совместно отбирали проекты, подлежащие реализации. В 1999 было также принято последнее постановление о деятельности TACIS (Council Regulation № 99/2000 от 29 декабря 1999 года). Это постановление было принято после отставки членов Комиссии, связанной с перерасходами и с недоработкой механизмов контроля, осуществляемого со стороны стран-членов ЕС. После этой отставки законы были ужесточены. Ограниченные возможности контроля и частный интерес стран-участниц, возможно, сыграли некоторую положительную роль в период, предшествующий 1999 году: члены Комиссии и консультанты ЕС обладали большей свободой инициативы. Это положение изменилось после создания новой Комиссии и принятия постановления о деятельности TACIS⁵⁰.

Наиболее важные положения постановления имели целью ограничение сфер реализации проектов, которые теперь должны были отбираться на основе положений СПС. Больше внимание начало уделяться проблемам ядерной безопасности и защите окружающей среды. Были разработаны механизмы отбора проектов на конкурсной основе, что предполагало оптимальный выбор проектов, подлежащих реализации, методы поощрения налаживания длительного сотрудничества между организациями ЕС и странами-партнерами и больший акцент начал ставиться на финансирование инвестиционных проектов⁵¹.

По мнению консультантов, работающих в Армении в рамках программы TACIS, в начальный период перехода к новой практике отбора проектов, когда еще не были созданы условия для проведения нового диалога, отбор проектов производился на основе приоритетов ЕС. Армянское правительство выразило

⁴⁸ интервью, 11/4/2002, 29/3/2002, Ереван.

⁴⁹ интервью 11/4/2002, Ереван, интервью 17/9/2002, Брюссель.

⁵⁰ интервью, 17/9/2002, Брюссель.

⁵¹ Новое предписание *TACIS входит в силу*, DN:IP/00/66, 21/1/http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/00/66|o|AGED&lg=EN&display=

недовольство новым подходом, который, по их мнению, не изменился по сути, однако теперь отвечал только требованиям ЕС. В 1999 году был основан офис и созданы условия для проведения диалога, однако в 2002 году была утверждена Программа действий, предусматривающая отбор проектов на основе предложений брюссельской стороны. Эти предложения учитывали приоритетные направления оказания помощи, изложенные в СПС⁵².

В National Indicative программе TACIS на 2002-2003 годы были выделены новые приоритетные области оказания помощи в Армении. Были выбраны два основных направления – Реформа в институциональной, правовой и административной области и Преодоление последствий переходного периода. Проекты в первой области направлены на реализацию положений СПС, на развитие системы образования (высшего образования, профессионально-технического обучения и поощрение ИО) и на реализацию Программы продовольственной безопасности. Реализация проектов во второй области предполагает усовершенствование инфраструктуры в системе государственного образования⁵³.

Представители ЕС в регионе критикуют программу TACIS. Техническая помощь и консультации неопрофессиональным, часто незаинтересованным и коррумпированным чиновникам государственных структур, на их взгляд, является не самым лучшим путем поощрения развития в Армении.

Программы, реализуемые в странах Южного Кавказа, могли быть эффективны в странах Центральной Европы, обладающих большим опытом государственного строительства. В условиях же Южного Кавказа они малоэффективны⁵⁴. В Брюсселе к этому относятся иначе. Здесь считают, что политика, направленная на создание эффективных методов управления может дать начало процессу улучшения условий жизни в Армении. Техническая помощь оказывается с целью создания базы для перехода к эффективным методам управления. Области, в которых оказывается техническая помощь и предоставляются консультации экспертов, согласованы с государственными структурами Армении, и теперь слово за ними – воспользоваться этой помощью и консультациями, или нет⁵⁵.

⁵² интервью 11/4/2002, 29/3/2002, Ереван.

⁵³ *National Indicative Programme 2002-2003*

⁵⁴ интервью 18/5/2002, Тбилиси, 11/4/2002, Ереван.

⁵⁵ интервью 17/9/2002, Ереван.

Сотрудничество с государственными структурами Армении

По мнению европейской стороны, нелегко иметь партнеров в лице чиновников государственных структур Армении, когда вопрос касается сотрудничества в области развития. В структурах ЕС существует большая неудовлетворенность неспособностью и несклонностью должностных лиц государственных структур к совместной работе над реализацией проектов, направленных на развитие страны.

Согласно представителям ЕС, должностные лица в Армении проявляют заинтересованность в получении средств на развитие, но неохотно сотрудничают с партнерами для успешной реализации проектов. Большинство представителей государственных структур недостаточно подготовлены профессионально и, поэтому, не в состоянии обрести видение проблем, необходимое для успешного сотрудничества в этой области⁵⁶.

Подписание СПС, означавшее установление дружественных отношений между ЕС и Арменией было воспринято с большим энтузиазмом. Однако, согласно представителям ЕС, с момента подписания договора, государственными структурами Армении не было предпринято никаких шагов для реализации положений СПС, хотя это могло стать первым шагом на пути к присоединению к Европейскому Союзу. Когда дело касается чувствительных для армянской стороны вопросов, таких например, как необходимости некоторых уступок в сфере контрольных функций, работа не продвигается дальше мер, выраженных на бумаге. Так например, законодательство развивается, однако механизмы осуществления контроля над выполнением законов не разрабатываются⁵⁷.

Большинство должностных лиц в структурах ЕС весьма критично относятся к возможности вступления Армении в ЕС и, несмотря на неоднократные обращения лидеров трех южнокавказских государств с просьбой высказаться по этому вопросу, отказываются обсуждать вопрос о возможности вступления этих государств в Европейский Союз. Лишь во время председательства Бельгии было сделано устное заявление, в котором было сказано, что в перспективе вступление этих стран в ЕС возможно. В последующем докладе Европейского Парламента содержалось разъяснение о возможности вступления этих стран в ЕС, а также были намечены временные рамки. Тем не менее, ни Комиссия, ни Совет Европы не дали хода этим заявлениям. Представители ЕС в регионе придерживаются того мнения, что прежде чем обсуждать вопрос о приоединении, государствам Южного Кавказа

⁵⁶интервью 4/4/2002, 29/4/2002, Еван, 18/5/2002, Тбилиси

⁵⁷ интервью 4/4/2002, Ереван

следует в первую очередь проявить готовность выполнять свои обязательства перед ЕС и серьезнее относиться к выполнению положений СПС⁵⁸.

Интересен тот факт, что все представители и консультанты ЕС в Армении выражают тревогу в связи с проблемой коррупции в государственных структурах, выделяя ее как одну из самых больших проблем, существующих в стране. Однако, когда речь идет о проектах, которые они курируют, все они в один голос выражают убежденность в том, что большинство средств поступают по адресу и что контроля со стороны ЕС достаточно, чтобы не позволить коррупции стать препятствием на пути реализации их проектов. Это более правдоподобно в случае программы TACIS, поскольку большая часть средств возвращается в ЕС в виде оплаты консультаций экспертов⁵⁹.

⁵⁸ интервью 4/4/2002, 11/4/2002, 29/4/2002, Ереван

⁵⁹ интервью 4/4/2002, 11/4/2002, 29/3/2002, Ереван, 179/2002, Брюссель.

Сотрудничество с другими донорами

В вопросе эффективности использования иностранной помощи самым слабым звеном является недостаточная координация работ разных донорских организаций. Все государства-доноры и их донорские организации признают необходимость более широкого сотрудничества.

В Ереване ежемесячно проводится координационная встреча донорских организаций. Однако все доноры продолжают, как говорят в Голландии, «тянуть воз в свою сторону». Например, организации, созданные в рамках USAID, Всемирного Банка, TACIS и организации-доноры Великобритании реализуют проекты в области **общественного управления**. С одной стороны, подобное положение приводит к неоправданной растрате ресурсов, а с другой стороны, негативно отражается на эффективности реализации проектов. У разных организаций разные методы работы и, поэтому, государственным структурам Армении приходится применять различные, нередко противоречащие друг другу, методы работы с разными донорскими организациями. Несмотря на словесные утверждения доноров о необходимости координации работ, конкуренция между ними на деле препятствует прогрессу в этой области. Особенно это касается организаций, созданных под эгидой ООН и ЕС⁶⁰.

Всемирный Банк разработал концепцию Программы борьбы с бедностью (PRSP), которая может стать основой для координации работы различных организаций и может способствовать тем самым более целесообразному распределению помощи. На основе концепции ВБ, государственные структуры Армении обязаны детально разработать стратегию и наметить приоритетные направления PRSP. Концепция PRSP пользуется большой поддержкой Утштейнской группы (куда входят Норвегия, Великобритания, Германия и Голландия) и ЕС. Государственные структуры Армении разработали предварительный вариант Программы борьбы с бедностью и вскоре завершат работу над окончательным вариантом программы. Предварительный вариант Программы имеет много недостатков. Однако даже в случае разработки оптимального окончательного варианта программы, трудно сказать, смогут ли доноры наладить сотрудничество для ее наиболее эффективной реализации⁶¹.

⁶⁰ интервью 4/4/2002, Ереван.

⁶¹ интервью 11/4/2002, 29/3/2002, Ереван, Всемирный Банк: *PRSP: Армения*, <http://poverty.worldbank.org/prsp/index.php?view=ctry&id=8>

Заключение

За последнее десятилетие в ЕС было разработано много программ, предназначенных для реализации в Армении. Несмотря на значительное улучшение условий жизни в Армении во второй половине девяностых годов, нынешняя ситуация не соответствует тем ожиданиям, которые существовали десять лет назад. Трудно провести точную оценку результатов реализации программ ЕС в Армении. Оценка результатов реализации программ помощи на развитие всегда является трудной задачей. Уже давно ведется поиск эффективных методов реализации программ развития. Приоритетные направления развития Армении могут рассматриваться в контексте общемирового развития. Если ранее в центре внимания были вопросы развития экономики и демократических преобразований, то начиная с 1999 года этот подход начал меняться. Причиной этих изменений явилось то, что все больше стала вырисовываться взаимосвязь процессов развития с наличием конфликтов в регионе и с низким уровнем жизни населения. Так, со стороны ЕС все больший акцент ставится на расширение регионального сотрудничества Армении. Кроме того, ЕС оказывает финансовое давление, имеющее целью скорейшее разрешение конфликта в Нагорном Карабахе.

Наличие огромного чила различных программ и партнеров, а также неудачные попытки доноров скоординировать работу должным образом, препятствует повышению эффективности освоения помощи. Эти недостатки в большей мере проявляются в случае Армении, что связано с чрезмерными размерами поступающей сюда помощи. Донорские организации пытаются выправить создавшееся положение путем организации координационных встреч, однако основные надежды связаны с созданием Программы борьбы с бедностью, в которой будут ясно намечены приоритетные направления оказания помощи и которой будут руководствоваться в своей работе различные доноры.

Что касается стороны-реципиента, то, по мере поступления денежных средств в страну, основной проблемой становится возрастание ее зависимости от внешнего финансирования. При составлении бюджета страны финансовая помощь не рассматривается в качестве дополнительного источника доходов, а включается в бюджет в качестве составной части. В свете новой стратегии Совета Европы, принятой с 1999 года, подобная практика оценивается негативно и считается крайне неэффективной.

Проекты, предназначенные для реализации в рамках программы TACIS отбираются на основе переговоров между сторонами: ЕС и Арменией. Согласно мнению одного из представителей армянской стороны, в государственных структурах Армении существует неудовлетворенность уровнем ее участия в процессе отбора проектов. В Брюсселе же существует уверенность в том, что армянская сторона согласна с выбором проектов. Подобное положение связано с тем, что должностные лица в Армении не выражают громогласно неудовлетворенность своей стороны. Люди, участвующие в реализации проектов

в регионе, сталкиваются с проблемами на местах, где их деятельность критикуется. Это может быть связано именно с недостаточным влиянием стран-реципиентов процесс выбора проектов. Есть надежды, что новая стратегия борьбы с бедностью, в которой будут намечены важные для страны и общества направления развития, разрешит все эти проблемы. Однако, концепция Программы борьбы с бедностью предложена Армении со стороны Всемирного Банка, и, поэтому, невозможно предугадать, станет ли она именно тем документом, который отвечает специфическим условиям, существующим в стране.

Люди, работающие в регионе, резко критикуют TACIS, наиболее значительную программу предложенную со стороны ЕС, отмечая при этом большой разрыв между гуманитарной программой ЕСНО и TACIS. В Брюсселе придерживаются иной точки зрения. Здесь считают, что *наиболее важным направлением является создание базы в сфере государственного управления*. В настоящее время нет возможности оценить эффективность программы TACIS, и, вероятно, ее не будет и в будущем. Но едва ли следует относить недостаточную эффективность реализации программы на счет самой концепции технической помощи. Несмотря на то, что показатели финансовых затрат на реализацию программы в пересчете на душу населения, являются наивысшими в случае Армении, общее количество предоставляемых денежных средств не очень велико. Эти средства распределяются на реализацию нескольких проектов. Бюрократические процедуры, предписанные со стороны органов ЕС также не способствуют повышению эффективности реализации проектов в рамках TACIS.

Вероятно, программа иного плана могла бы действительно оказаться более эффективной. Однако в Армении уже действуют многочисленные доноры, что затрудняет разработку новой концепции программы в какой-либо области таким образом, чтобы она не перекрывалась с уже существующими программами доноров. Кроме того, ЕС является организацией, объединяющей многие государства, и Европейской Комиссии необходимо получать санкции со стороны всех стран-членов ЕС.

В уже существующие программы изменения могут быть внесены только в случае заинтересованности и с согласия всех сторон, что значительно замедляет процедуры принятия решений. Однако, несмотря на это, за последние десять лет произошли большие изменения в программе ЕС, а также была разработана стратегия ЕС в отношении стран Южного Кавказа. Повышение интереса привело не к увеличению финансовой помощи этим странам, а к выдвиганию новых условий для оказания помощи. Так, финансовая поддержка региону со стороны ЕС будет увеличена лишь при условии урегулирования конфликтов в регионе.

В целом, неудовлетворенность программами развития в Армении связана не с самими программами, а с нереализованными высокими ожиданиями. Идеальная концепция развития еще не найдена и, возможно, не будет найдена в ближайшем будущем.

Краткий обзор

Европейский Союз начал осуществлять свою деятельность в Армении еще до обретения республикой независимости. Под эгидой Европейского Сообщества стране оказывалась техническая помощь и помощь в гуманитарной области. С 1999 года, с момента подписания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве и утверждения стратегии в отношении стран Южного Кавказа, ЕС начал участвовать в политической жизни Армении. С этого момента участие ЕС в решении политических вопросов, а также давление на политические власти страны в вопросе урегулирования конфликта в Нагорном Карабахе стали постепенно возрастать.

Гуманитарный оффис ЕСНО действовал в Армении до 1996 года. До этого времени помощь, оказанная ЕСНО Армении исчислялась суммой в 60 миллионов. В 1996 году в Армении начала действовать организация, основанная в рамках Программы продовольственной безопасности (ППБ). Организация занималась в основном реализацией проектов в сельскохозяйственной сфере. На реализацию проектов организация тратила около 10 миллионов в год. Техническая помощь в рамках программы TACIS начала предоставляться Армении с 1991 года и составляла сумму в 10 миллионов в год. В первые годы реализация проектов осуществлялась на основе предложений со стороны государственных структур Армении.

Из числа предложенных проектов далее в соответствующих структурах ЕС производился отбор проектов, подлежащих реализации. Начиная с 1999 года, после подписания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, отбор проектов начал осуществляться на основе двустороннего диалога. Обе стороны руководствовались своими приоритетами и посредством обсуждения должны были прийти к соглашению относительно выбора тех или иных проектов. Тем не менее, по мнению армянской стороны новый подход привел к ущемлению ее интересов. Официальные представители ЕС, работающие в регионе, относятся к программе TACIS негативно и считают ее неэффективной. В Брюсселе же, наоборот убеждены, что построение политических институтов демократического управления является первым шагом на пути развития.

Официальные представители ЕС в Армении отмечают некомпетентность представителей государственных структур Армении и их незаинтересованность в сотрудничестве для успешной реализации проектов. При этом армянские партнеры проявляют большую заинтересованность в получении финансов на реализацию этих проектов. Еще одной проблемой является слабая координация работы донорских организаций. Проекты различных донорских организаций часто дублируют друг друга, что значительно снижает эффективность реализации проектов. Большие надежды на решение этой проблемы связаны с разрабатываемой ныне Программой борьбы с бедностью.

Оценка деятельности организаций ЕС в Армении, как и оценка любых программ развития, является трудной задачей. В настоящее время существует осознание того, что степень демократизации общества или уровень развития экономики не являются главными факторами, определяющими ход реализации программ помощи, направленных на развитие.

В Армении, так же, как и в других странах мира, бедность населения и наличие конфликтов являются основными факторами, препятствующими реализации программ помощи. Слабая координация работы донорских организаций и сложные процедуры принятия решений в структурах ЕС также снижают эффективность оказываемой помощи. Таким образом, оказалось, что те ожидания, которые были связанные с будущим развитием республики десять лет назад, были слишком высоки и универсальное решение проблем развития еще не найдено