



Бюджетная поддержка ЕС стран Восточного Партнерства:



МОЛДОВА

ГРУЗИЯ

УКРАИНА



Фундация «Открытое общество» (OSF) - независимый украинский аналитический центр.

Миссией OSF является продвижение ценностей и принципов открытого общества в украинскую общественную повестку дня, а также повышение эффективности и подотчетности государственной политики и финансов.

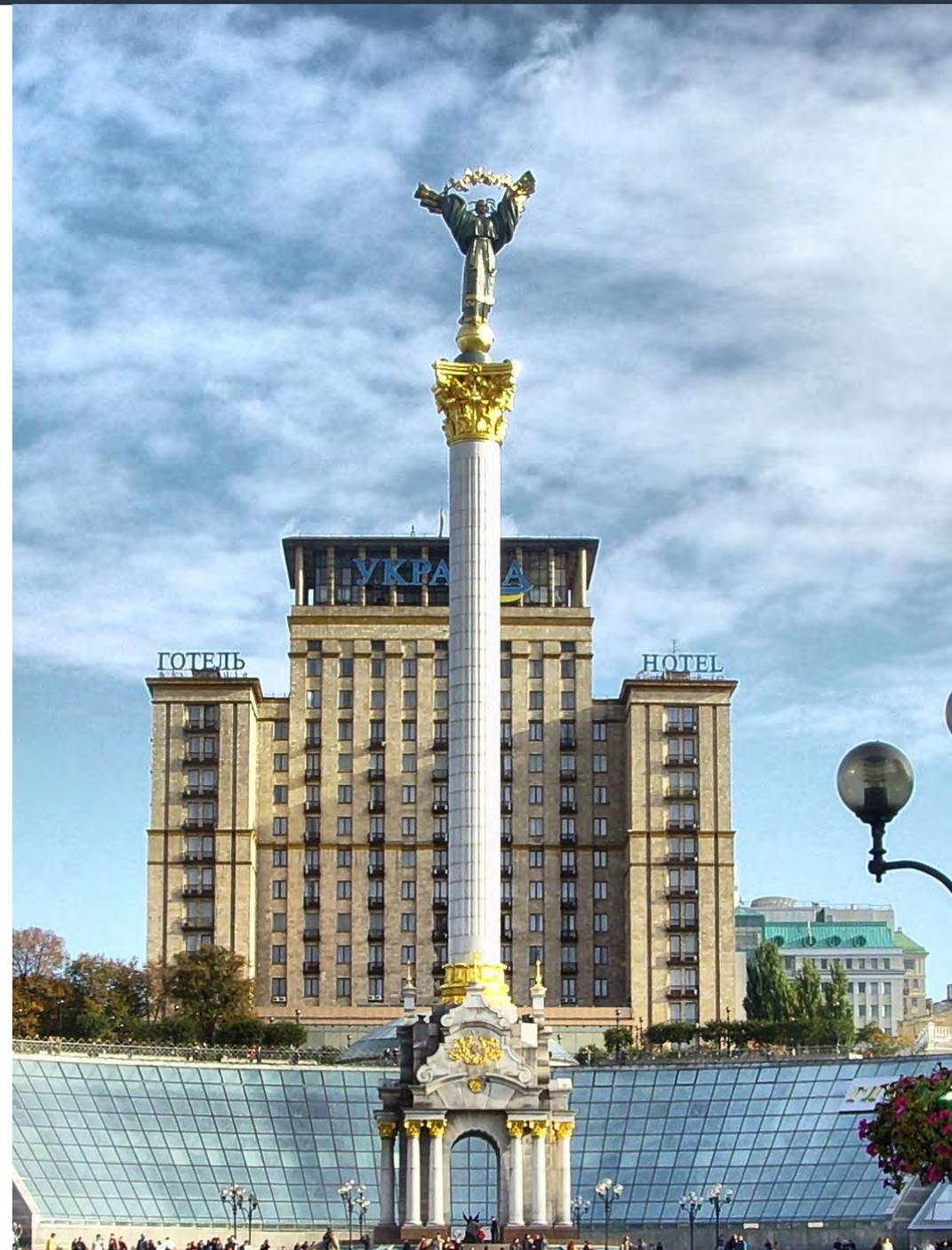
Исследование Фундации «Открытое общество» не связаны с интересами никаких политических партий и базируются на объективных фактах. Фундация «Открытое общество» проводит исследования в сфере публичной политики, публичных финансов и антикоррупционной политики, предлагает инновационные рекомендации на основе результатов исследований, а также принимает участие в публичном диалоге по наиболее важным вопросам политической жизни Украины.

www.osf.org.ua

info@osf.org.ua

Эта публикация была подготовлена в рамках проекта "Бюджетная поддержка стран восточного партнёрства со стороны ЕС: гражданский мониторинг и оценка", финансируемого Европейским Союзом и софинансируемым правительством Швеции.

Содержание данной публикации является предметом ответственности Фундации "Открытое общество" и ни в коей мере не отражает точку зрения Европейского Союза или Правительством Швеции.



Этот независимый мониторинг сосредоточился на бюджетной поддержке, как инструменте финансирования правительств в трёх странах Восточного Партнерства со стороны ЕС: Грузии, Молдавии и Украине.

Мониторинг направлен на изучение следующих вопросов:

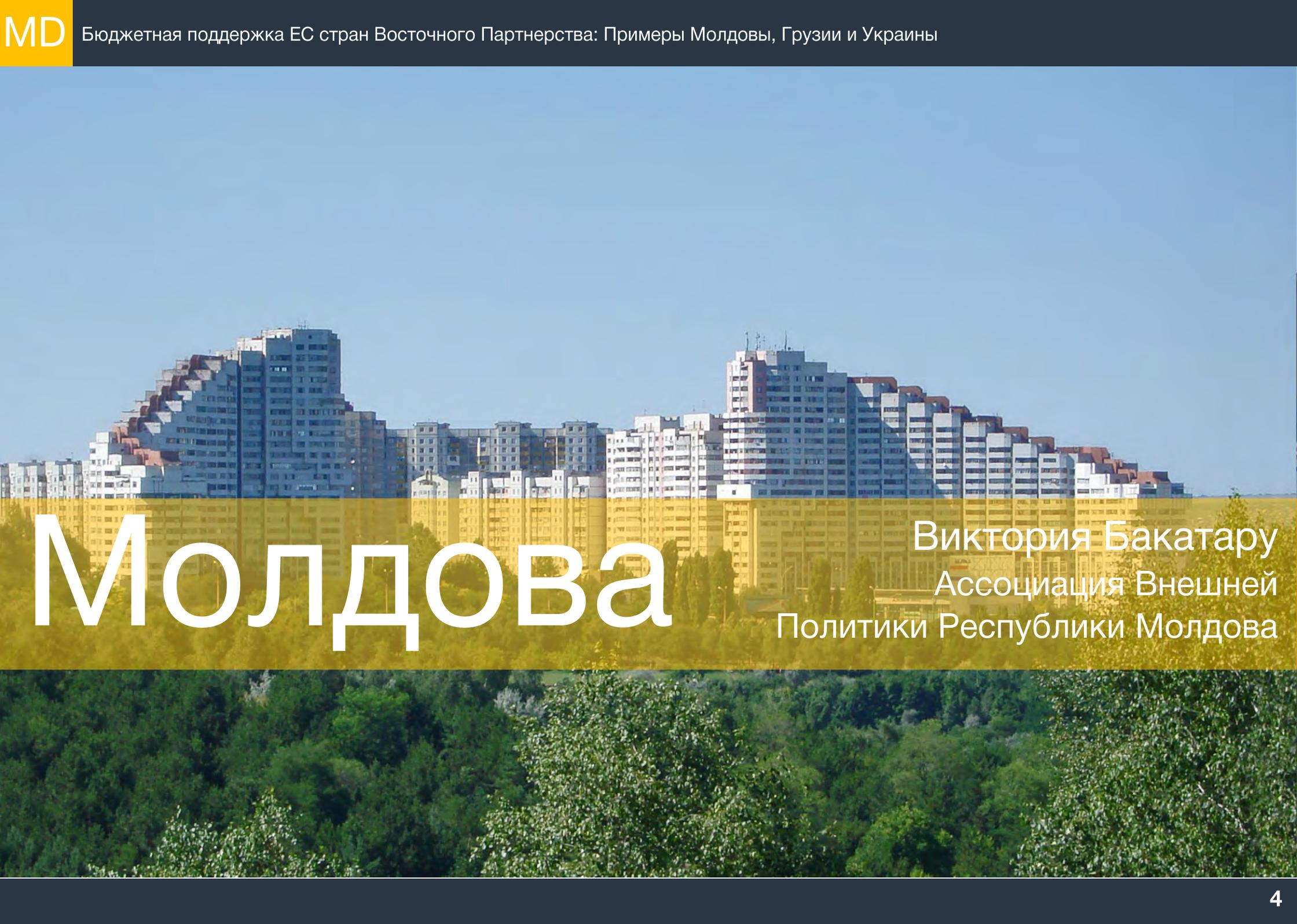
1. Фактического выполнения трёх основных условий предоставления бюджетной поддержки:
 - наличия политики секторального развития или реформ и стратегии;
 - ориентированных на стабильность макроэкономических условий;
 - программ, нацеленных на улучшение государственного управления финансами
2. Оценки факторов/недостатков в правовом поле или политического климата, который может поставить под угрозу эффективное использование бюджетной поддержки со стороны ЕС.
3. Наличия полной информации по обеим формам бюджетной поддержки: общей и секторальной, и их отражении в государственном бюджете страны.
4. Наличия информации (отчётов) о результатах реализации конкретных стратегий или использования фондов поддержки для иных целей.
5. Надлежащего использования бюджетной поддержки ЕС (например, для реализации политики/стратегии).
6. Эффекта применения политики на настоящий момент.
7. Вовлечённости гражданского общества в формулирование и внедрение стратегий и политик, которые получают или будут получать бюджетную поддержку ЕС.

СОДЕРЖАНИЕ

4 Молдова

26 Грузия

41 Украина



Молдова

Виктория Бакатару
Ассоциация Внешней
Политики Республики Молдова

СЕКТОРАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОДДЕРЖКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ДЛЯ МОЛДОВЫ

На протяжении многих лет отношения между Республикой Молдова и Европейским союзом (ЕС) руководствовались определенными рамками в достижении основной цели по предоставлению помощи для развития Молдовы, страны, которая обретая независимость, выбрала Европейскую модель в качестве основы для своего последующего развития. Начало этому было положено подписанием Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между ЕС – Республикой Молдова в ноябре 1994 года и продолжалось вплоть до подписания Соглашения об Ассоциации и Соглашения о создании зоны глубокой и всеобъемлющей свободной торговли от 27 июня 2014 года.

Несмотря на то, что Соглашение о Партнерстве и Сотрудничестве между ЕС и Республикой Молдова (СПС), было подписано еще 28 ноября 1994 года, только начиная с 1 июля 1998 года, оно становится официальным ориентиром для запуска отношений между ЕС и Республикой Молдова. Это обеспечивает основу для либерализации торговли, гармонизации законодательства, сотрудничества в ряде областей, а также для политического диалога и финансовой помощи. Программа ТАСИС (Техническая помощь Сотрудничеству Независимых Государств) была одним из ключевых инструментов, установленных ЕС, которая направлена на установление и укрепление экономических и политических отношений с государствами бывшего Советского Союза. Согласно статье 78 СПС ¹, ЕС обязался предоставить Молдове ограниченную финансовую и техническую помощь в виде грантов через программу ТАСИС. В марте 2004 года была запущена новая концепция программы ТАСИС, ориентированная

на реализацию 2 поставленных целей: сокращение нищеты и сотрудничество с ЕС в области стратегических интересов.

Программа продовольственной безопасности (ППБ) является еще одним инструментом финансовой помощи ЕС. Эта программа была предназначена для сокращения масштабов нищеты и повышения продовольственной безопасности, в том числе путем принятия мер в области сельского хозяйства, социальных реформ и управления государственными средствами. ППБ это программа, которая предполагала условную бюджетную поддержку в выполнении некоторых обязательств, изложенных ранее. Прогресс, достигнутый с точки зрения выполнения поставленных условий, предусмотренных в 2002, сделал возможным выделить 9.2 млн евро в 2005 году. Первый взнос в размере 1,2 млн евро за 2004 год был переведен осенью 2005 года, тогда как второй взнос в размере 7,6 млн евро был внесен в декабре 2005 года. Еще одна сумма, составившая 10 млн евро была переведена также через ППБ, из которых 9.2 млн евро в качестве бюджетной поддержки стали доступными уже в 2006 году ².

¹ Для выполнения целей настоящего Соглашения и в соответствии со Статьями 70,80, 81, Республика Молдова прибегает к временной финансовой помощи со стороны Сообщества посредством технической помощи, выступающей в качестве грантов для ускорения экономических реформ”, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Республикой Молдова, <http://www.undp.md/border/RelatiileRM-UE.html>

² Республика Молдова, Страновой стратегический доклад 2007-2013, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_en.pdf

Хотя политический диалог с ЕС был начат демократическим правительством, находившимся у власти, он был продолжен и во время правления коммунистов (2001-2009). Кроме того, Европейский путь как основа внешнеполитического вектора был провозглашен еще в 2005 году, когда осуществлялся первый План Действий ЕС-Молдова в соответствии с выработанной ЕС новой структурой помощи, руководствовавшейся Европейским инструментом соседства и партнерства (ЕИСП). ЕИСП был разработан для достижения более тесной политической ассоциации и углубления экономической интеграции с восточными соседями, цель, которая *де-факто и де-юре* начала реализовываться в 2009 году с приходом к власти проевропейского коалиционного правительства после массового недовольства Парламентскими выборами 2009 года.

Новый инструмент ЕИСП обеспечил доступ к 209.7 млн евро на 2007-2010 годы, для поддержки реформ и для осуществления Плана Действий ЕС-Молдова в рамках ЕИСП. По данным Национальной индикативной программы (НИП) на 2007-2010 годы были разработаны ежегодные Национальные планы действий³.

По данным 2007 года Национального плана действий из общей суммы 40 млн евро 20 + 1 млн были выделены для осуществления бюджетной поддержки в процессе реализации программы в области социальной помощи. Деньги выплачивались в течение трех лет:

- **прямая бюджетная поддержка**

- ⇒ 2007 – 5 млн евро
- ⇒ 2008 – 7.5 млн евро
- ⇒ 2009 – 7.5 млн евро

Национальным планом действий на 2008 год предусматривалось в общей сложности 62.3 млн евро, 46.6 млн евро было выделено в качестве прямой бюджетной поддержки для области здравоохранения:

- ⇒ 2009 – 12 млн евро
- ⇒ 2009 – 15 млн евро
- ⇒ 2010 – 15 млн евро

Бюджет 2009 года Национального плана действий состоял из 52 млн евро, из которых 45 млн евро было выделено для осуществления бюджетной поддержки программы в области водоснабжения и канализации:

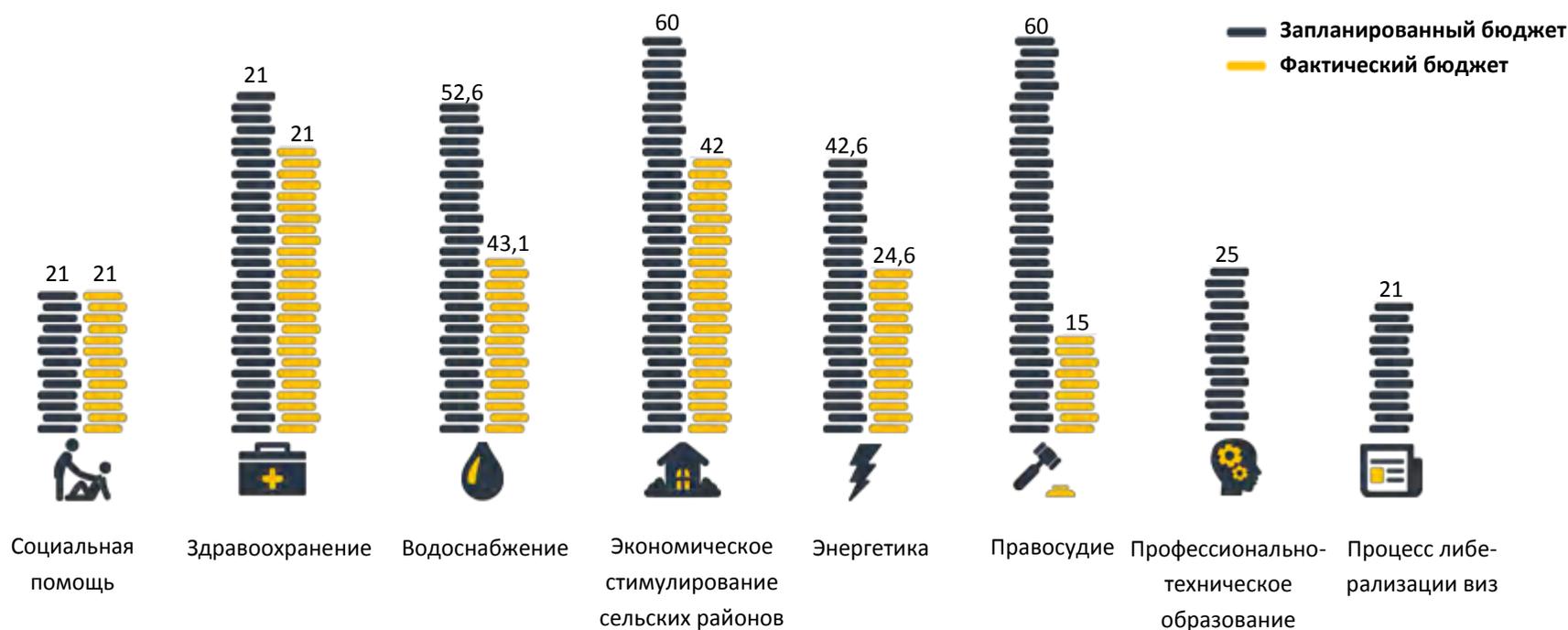
- **2 млн евро – техническая помощь**
- **37 млн евро – прямая бюджетная поддержка**
 - ⇒ 2009 – 10 млн евро
 - ⇒ 2010 – 15 млн евро
 - ⇒ 2011 – 15 млн евро

³ <http://www.mfa.gov.md/proiecte-ue-moldova/>

Введение в 2007 году бюджетной поддержки ЕС как преобладающего инструмента финансовой помощи углубило отношения ЕС с Правительством Молдовы и создало новую структуру сотрудничества, основанную на проведении реформ и соблюдении взятых на себя обязательств. Прямая бюджетная поддержка как новый инструмент помощи в целях развития создает ряд преимуществ: во-первых потому, что финансирование обеспечивает проведение реформ в различных областях, осуществление которых в целом (общая бюджетная поддержка) было запланировано правительством с учетом определенных временных рамок или в конкретной отрасли (сектор

бюджетной поддержки); и во-вторых, потому что она реализуется в большей степени на принципе партнерства. Приоритеты поддерживаемых реформ являются совместно согласованными ЕС и Правительством Молдова. Главным образом, программы поддержки бюджета, осуществлявшиеся в период 2007-2013 гг. реализовывались в области социальной помощи, здравоохранения, водоснабжения, развития сельских районов, энергетики и сектора правосудия, либерализации визового режима и профессионального образования. Поддержка бюджета Молдовы обеспечивается только Европейским союзом и Всемирным банком.

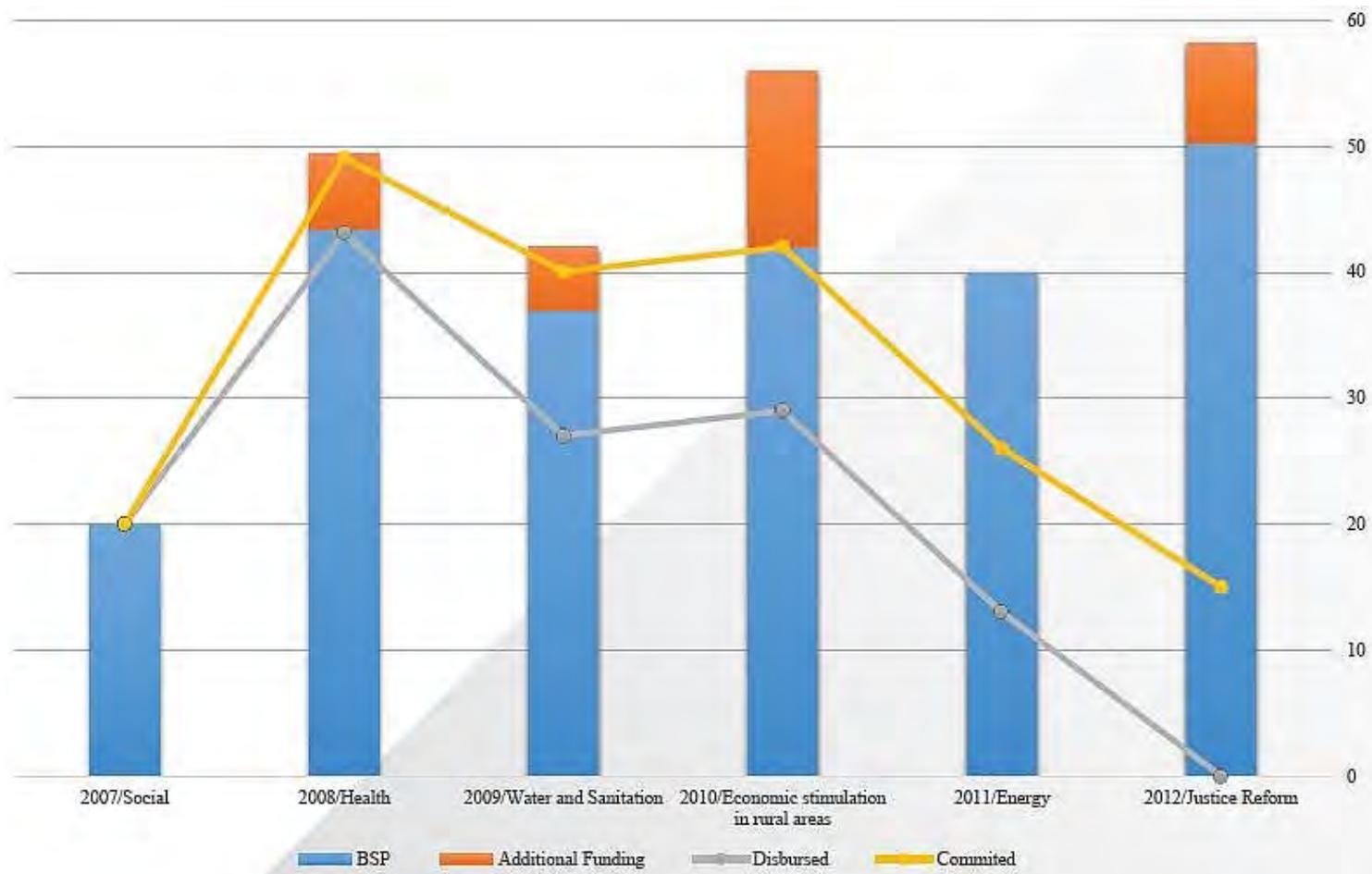
Плановая и фактическая бюджетная поддержка ЕС в МОЛДОВЕ, 2007-2013 гг, млн евро ⁴



⁴ Изучение прошлого опыта: пути улучшения помощи ЕС в осуществлении реформ в рамках Восточного партнерства, Доклад Польского института международных дел, Варшава, Апрель 2014, страница 19. http://www.pism.pl/files/?id_plik=17080

С 2010 года согласно Постановлению Правительства №12 от 19 января, Государственная Канцелярия была названа национальным органом по координации помощи и учреждением, несущим ответственность на национальном уровне за координацию процесса программирования, мониторинг и оценку внешней помощи. Помощь ЕС по бюджетной поддержке в 2007-2013 гг. охватывает следующие области: социальную, здравоохранение, водоснабжение и санитарию, развитие сельских районов, правосудие, профессионально-

техническое образование, мобильность и безопасность – либерализацию визового режима. С 2007 года, когда была начата реализация программ ЕС по поддержке бюджетного сектора, стоимость этих проектов к 2012 году оценивалась в 298 млн евро. Программы по бюджетной поддержке покрыли в 2012-2013 гг. чистый дисконтированный доход (ЧДД) в размере 53% от общего количества - 148.6 млн евро, включая оказание технической помощи⁵.



⁵ Сотрудничество в целях развития. Годовой отчет 2012 о предоставляемой внешней помощи Республике Молдова, Кишинэу, июль 2013, страница 22, http://www.ncu.moldova.md/public/files/AE_REPORT_2012_eng.pdf

Когда коалиционное Правительство «Альянс за европейскую интеграцию» пришел к власти в сентябре 2009 года, новое правительство обратилось к сообществу международных доноров за поддержкой для осуществления приоритетных реформ с целью экономического роста страны, изложенные в «Переосмысление Молдовы». На совещании консультативной группы «Форума Партнерство для Молдовы», которое состоялось в Брюсселе в марте 2010 года Молдову уверили в предоставлении помощи в размере 1,84 млрд. евро (0,96 млрд. в виде грантов (52%) и 0,88 млрд. в виде кредитов (48%) на период 2011-2013 гг.. ЕС и государства-члены ЕС взяли на себя обязательство выделить 40% ресурсов, исходя из суммы, оговоренной на заседании. 70% средств были израсходованы к концу 2012 года для реализации конкретных проектов, дополнительно были получены еще 800 млн евро⁶.

Готовность нового правительства начать реформы в таких областях как правосудие, борьба с коррупцией, здравоохранение и социальная поддержка привлекли большую помощь в целях развития, которая в последнее время распределяется в соответствии с обсуждаемой матричной политикой и условиями ее выполнения. Из-за тесной связи между внутренней средой и осуществлением реформ в таких чувствительных областях как правосудие, права человека, антикоррупционная деятельность, благоприятный политический диалог явился наиболее приемлемым. Таким образом, в 2012 году Парламенту удалось избрать нового президента, и это было окончанием длительного периода политического и конституционного кризиса. Были инициированы реформы Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, был принят Закон об обеспечении равенства, была утверждена Стратегия развития гражданского общества и ее План Действий (2012-2015).

В 2013 году в результате серии конфликтов внутри правящей коалиции, несмотря на конституционную систему сдержек и

противовесов, государственные институты оказались в уязвимом положении из-за интересов нескольких людей, создавая, тем самым, политическое противостояние. Политические кризисы не только дискредитировали демократические институты, создали угрозу процессу реформ, но также оказали негативное влияние на отношения ЕС и Республики Молдова. Тем не менее, молдавские власти продолжали переговоры по Соглашению об Ассоциации ЕС-РМ (включая его положения о создании глубокой и всеобъемлющей зоны свободной торговли (ГЗВСТ)), которое было парафировано в ноябре 2013 года и подписано в июне 2014 года.

Наблюдались некоторые позитивные изменения в области прав человека и реформы в области правосудия, что способствовало существенному росту бюджета в рамках обширной программы ЕС по технической и финансовой помощи. В 2013 году Молдова рассмотрела многие ключевые рекомендации, содержащиеся в прошлогоднем докладе ЕИСП. Это завершило осуществление Плана Действий по либерализации визового режима; способствовало продвижению реформ судебных и правоохранительных органов; положило начало реструктуризации системы по борьбе с коррупцией; активизировало осуществление плана действий по правам человека и плана действий в поддержку народа рома; способствовало поддержанию диалога с Тирасполем и продолжению сложных нормативно-правовых и секторальных реформ. В результате все это наряду с использованием подхода, основанном на стимулировании, позволило добиться выделения дополнительной помощи в 2013 году в размере 35 млн евро.

⁶ Сотрудничество в целях развития. Годовой отчет 2012 о предоставляемой внешней помощи Республике Молдова, Кишинэу, июль 2013, страница 15, http://www.ncu.moldova.md/public/files/AE_REPORT_2012_eng.pdf

В период 2011-2013 ЕС продолжает оставаться крупнейшим партнером по развитию Молдовы, годовая финансовая помощь составляет 135 млн евро (включая суммы, предоставленные в рамках Восточного Партнерства интеграции и сотрудничества (ВПИС))⁷.

С 2013 года покрытие более чем 50% от помощи ЕС в целях развития, предоставленное для осуществления ежегодных планов действий ЕС, отобразилось на бюджетном секторе поддержки программ, были внедрены 5 секторов программ.

Значительные результаты на уровне сектора были отмечены во всех пяти программах бюджетной поддержки, как в области государственной политики, так и в области основных инвестиций⁸.

Программы экономического стимулирования сельской местности (ПЭССМ) способствовали:

- строительству бизнес-инкубатора в городе Чадыр-Лунга и увеличению грантового фонда Национальной программы экономической поддержки молодежи, Фонда гарантирования кредитов, PARE 1 + 1 Программы Агентства по вмешательству и выплатам в сельском хозяйстве, составившая 150 миллионов леев, которая позволила предоставить свыше одной тысячи грантов;
- поддержке для повышения институционального потенциала в области развития бизнеса.

Бюджетная поддержка в области здравоохранения способствовала:

- закупке современного оборудования для Центра по медицинской стимуляции Университета Молдовы, а также разработке и утверждению учебных планов и академических программ по

предметам, которые преподаются в данном центре;

- оснащению лабораторий общественного здравоохранения, созданных на местном уровне на всей территории республики, закупке оборудования, которая была осуществлена в соответствии с рекомендациями Всемирной организации здравоохранения.

При помощи программы бюджетной поддержки в области водоснабжения и канализации:

- более 35 тысяч человек были подключены к водным трубопроводам;
- более 20 тысяч канализационных систем были восстановлены, в том числе восстановлены канализационные системы в 14 школах;
- была разработана стратегия по водоснабжению и санитарии на 2014-2018. Стратегия была утверждена и опубликована в начале 2014 года.

⁷ В 2012, Республика Молдова, воспользовалась дополнительными средствами для проведения реформ в секторе правосудия, доступа к медицинскому обслуживанию, а также экономического стимулирования в сельских районах (28 млн евро). В 2013 году 35 млн евро было выделено на повышение экономических возможностей в сельских районах, содействие в проведении реформ в экономическом секторе (включая доступ к возобновляемым источникам энергии) и расширению сотрудничества с Советом Европы, которые используются Республикой Молдова.

⁸ Национальный доклад по официальной помощи в целях развития, представленный Республикой Молдова в 2013 году, Кишинэу, 2014

Сектор бюджетной поддержки программ ЕС⁹, млн евро

№	НПД	Сектор	Компонент ПБП			Дополнительные ассигнования БП	Выплаты в предыдущие годы (отчетный год)	Устав	Выплаты в 2013		Запланированные выплаты на 2014 год
			Первоначальная сумма ассигнований	Бюджетная поддержка (БП)	ТП и другие действия				Планируемые	Де-факто	
1.	2007	Социальная помощь	21	20	1	0	20	Завершено	-	-	-
2.	2008	Здравоохранение	46.6	43.45	3.15	6	38.97	Текущие	6	0	6
3.	2009	Водоснабжение И канализация	45	37	3 ¹⁰	5	32.03	Текущие	13	0	13
4.	2010	Экономическое стимулирование в сельских районах	45	42	3	27	29	Текущие	13	13	14
5.	2011	Энергетика	42.6	40	2.6	10	13	Текущие	13	11.61	14.5
6.	2012	Реформа в области правосудия	52	50.2	1.8	8	0	Текущие	15	15	15
7.	2013	Профессионально-техническое образование	25	-	-	-	-	Подписано ¹⁰	-	-	0
8.	2013	Безвизовый режим	20	-	1	-	-	В стадии подготовки	-	-	69 ¹⁰
Всего			297.2	232.65	15.6	56	133		60	39.61	68.5¹¹

⁹ В условиях ожидаемых выплат первого взноса, на основе Программы по безвизовому режиму / источник: Государственная канцелярия

¹⁰ Дополнительно включено после подписания в 2014 году подписано

¹¹ Согласно условиям предполагаемой выплаты первого транша на основе Программы свободного визового режима

Благодаря бюджетной поддержке в области правосудия:

- бюджет Министерства юстиции увеличился на 60% в 2013 году, по сравнению с 2012 годом, что привело к успешной реализации политики, предусмотренной в Стратегии реформы сектора правосудия и передачи несовершеннолетних в современное пенитенциарное учреждение, увеличению заработной платы в секторе правосудия и т.д.

Бюджетная поддержка в области энергетики сделала возможным:

- развитие и совершенствование первичного и вторичного законодательства, а также привлечение инвестиций в область энергоэффективности и рекуперации выработанного тепла из возобновляемых источников энергии. В 2013 году были приняты 360 европейских и международных стандартов в области энергетики.
- капитал фонда энергоэффективности увеличился приблизительно на 200 млн леев в 2013 году и более чем на 170 млн леев в 2014 году. Наличие этих средств позволило утвердить первые 84 проекта в области энергоэффективности и возобновляемых источников энергии.

В то же время, с учетом годового финансового покрытия 2013 года были обговорены и утверждены две дополнительные программы бюджетной поддержки, такие как безвизовый режим (21 млн евро) и профессионально-техническое образование (25 млн евро).

Целью первой программы явилось укрепление институционального потенциала и ответственности за успешное осуществление ЕС безвизового режима, который был предоставлен для молдавских граждан 28 апреля после полного осуществления Плана Действий по

либерализации визового режима.

Также в 2013 году была принята Стратегия развития и управления государственными финансами - важное требование для осуществления бюджетной поддержки.

В настоящее время в Молдове вся внешняя помощь находится под ведомством Национального совета по координации деятельности (НСКД) Государственной канцелярии.

Однако под юрисдикцией министерств находится непосредственное осуществление операций, представление регулярных докладов Национальному совету по координации деятельности о соблюдении условий бюджетной поддержки.

Задержки в предоставлении результатов ведут либо к продлению установленных сроков со стороны ЕС, либо к уменьшению ожидаемых финансовых выплат, что свидетельствует о пропорциональности достигнутых результатов.

Будучи ответственной за мониторинг осуществления и оценку, Европейская делегация ежегодно представляет доклады об оценке, что является важным элементом в рамках помощи, поскольку от нее зависит предоставление последующих финансовых траншей.

Европейская делегация является единственным институтом, осуществляющим мониторинг и оценку, в то время как развитие независимого мониторинга, осуществляемого профильными министерствами и организациями гражданского общества, будут представлять собой особую ценность.

Совместный мониторинг и оценка процессов укрепления сотрудничества, повышение ответственности бенефициаров создадут новые условия.

Законодательное сближение представляет собой сектор, где Молдова заметно прогрессирует, но с другой стороны, существуют некоторые опасения, связанные с поверхностью процесса их реализации.

Несмотря на тот факт, что большинство целей достигаются на бумаге, на практике не все реформы проводятся тщательным образом.

Как уже упоминалось выше, иногда отсутствие времени, политической воли, низкий потенциал административного персонала, недостаточные внутриминистерские коммуникационные и координационные связи или даже социальный спрос могут поставить под угрозу успешное осуществление реформ на местах.

Принимая все это во внимание, поставленные условия делают политиков более ответственными в выполнении их обязательств, хотя есть еще необходимость того, чтобы ЕС вышел за рамки только политического сближения и больше сосредоточился на системе и всеобъемлющем завершении начатых реформ.

Это также включает точную оценку возможностей и финансовую вовлеченность в планируемую деятельность.

Обязательства в отношении реформ, заявленные в финансовых соглашениях, подписанные ЕС предполагают огромные инвестиции, которые частично покрывают бюджетную поддержку и в долгосрочной перспективе Молдова может столкнуться с проблемой наличия весьма существенного долга.

ПОДДЕРЖКА В ПРОВЕДЕНИИ РЕФОРМ В СЕКТОРЕ ПРАВОСУДИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Сектор правосудия был определен ЕС и Правительством Молдовы как один из ключевых секторов, нуждающихся в реформировании, таким образом, значительная финансовая помощь была направлена главным образом в этот сектор.

Хотя он считается весьма чувствительной областью, трудно поддающимся реформированию, поскольку предполагает институциональные изменения и жесткие меры в борьбе с коррупцией, реформа сектора правосудия представляет важный ориентир и показатель качества, который повлияет на улучшение общего двустороннего диалога между ЕС и Правительством Молдовы.

Большая часть бюджетной поддержки, которую Республика Молдова получила от ЕС, была направлена на реформу сектора правосудия.

Благодаря этой финансовой помощи бюджет Министерства юстиции увеличился на 60% в 2013 году, по сравнению с 2012 годом.

Одним из самых больших достижений, предусмотренных Стратегией реформы сектора юстиции (2011-2016) была передача несовершеннолетних в современное пенитенциарное учреждение и значительное повышение заработных плат в секторе правосудия, свидетельствующие о стремлении искоренить коррупцию.

Конкретные цели стратегии включают ¹²:

- укрепление независимости, подотчетности, беспристрастности, эффективности и прозрачности судебной системы;
- упорядочение процесса досудебного расследования и судебного преследования, как необходимых условий, направленных на защиту прав человека, обеспечение безопасности личности и снижения уровня преступности;
- совершенствование институциональной структуры и процессов, обеспечивающих эффективный доступ к правосудию: эффективную правовую помощь, рассмотрение дел и исполнение решений суда в разумные сроки, повышение статуса определенных юридических профессий, связанных с системой правосудия;
- поощрение и осуществление принципа нулевой терпимости к коррупции в секторе правосудия;
- осуществление мер, которые позволят внести вклад в создание благоприятных условий для устойчивого экономического развития сектора правосудия;
- обеспечение неукоснительного соблюдения прав человека в рамках судебной практики и политики;
- координация и определение полномочий и обязанностей основных субъектов в рамках сектора правосудия и обеспечения межсекторального диалога.

Финансовое Соглашение о поддержке программы реформ сектора

юстиции было подписано Правительством Молдовы и ЕС 14 июня 2013 года, общий бюджет программы составляет 60 млн евро (в качестве бюджетной поддержки) и 10 млн евро (в качестве технической помощи). В настоящее время до 58,2 млн евро, включая 8 млн евро от программы ВПИС используются в качестве нецелевой бюджетной поддержки при прямом централизованном управлении Государственной казной. Выплаты производится в четыре этапа, первые два уже осуществлены.

Бюджет, млн евро

Категория	Сумма	Вклад ЕС	Сектор/бюджет министерства/ длительность финансирования программы
Бюджетная поддержка	58.2	58.2	88.1
Техническое сотрудничество (включая аудит, оценку и прозрачность)	1.8	1.8	
Всего	60.0	60.0	88.1

¹² Финансовое соглашение между ЕС и Правительством Республики Молдова, Программа реформ сектора юстиции, с. 23, www.ncu.moldova.md/lib.php?l=en&idc=478

**Краткий обзор, указывающий на расписание выплат в рамках сектора бюджетной поддержки
(58 млн евро) и технической помощи (1.8 млн евро)**

Компонент	2013				2014				2015				2016		Всего
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	
ГОДОВАЯ ПРОГРАММА ДЕЙСТВИЙ (50.2 млн евро)															
Зафиксировано		13.0				6				3				1.3	23.3
Переменная															
Судебная система						1.2				1.8				2.38	5.38
Расследование и уголовное преследование						1.2				1.8				2.38	5.38
Правоохранительные органы						1.2				1.8				2.38	5.38
Правосудие в отношении несовершеннолетних						1.2				1.8				2.38	5.38
Нетерпимость в отношении коррупции						1.2				1.8				2.38	5.38
Всего Годовая программа действий		13.0				12.0				12.0				13.2	50.2
ПРОГРАММА ВПИС (8.0 млн евро)															
Зафиксировано		2.0				3.0				3.0					8.0
Дополнительные меры по улучшению защиты прав человека		2.0				3.0				3.0					8.0
Всего ВПИС		2.0				3.0				3.0					8.0
ВСЕГО БЮДЖЕТНАЯ ПОДДЕРЖКА		15.0				15.0				15.0				13.2	58.2
Всего техническая помощь				0.15						1.5			0.15		1.8

¹³ Там же, страница 43

Поскольку целью программы ЕС по поддержке сектора политики является поддержка Правительства Республики Молдова в осуществлении Стратегии реформы сектора юстиции и реализации ее целей, Программа будет сосредоточена на реформировании ключевых областей, согласно условиям выплат ¹⁴:

Согласно реформе управления сектором:

- эффективная реформа сектора управления, координации и консультативного механизма была установлена в полном объеме, включая Межведомственный координационный совет, подсектор конкретного участия рабочих групп и институционализированные механизмы участия и консультаций с организациями гражданского общества и донорами;
- всеобъемлющая и утвержденная среднесрочная стратегия и осуществление плана действий по ее реализации, периодически пересматривались с целью актуализации и необходимости внесения поправок, годовые исчисления и сметные расходы в полной мере отражены в утвержденных государственных бюджетных ассигнованиях для определенных бюджетных учреждений, с учетом средне-бюджетных прогнозов, соответствующих приоритетам правительства в отношении сектора;
- система мониторинга, связанная с исполнением, была подкреплена текущими статистическими данными и созданием системы управления межсекторной информацией совместимой с другими институтами и этапами процесса осуществления реформ в области правосудия.

- **В рамках реформы судебной системы:** возросли независимость, профессионализм и беспристрастность судебной системы посредством укрепления профессионального органа (Высшего совета магистратуры), более широкое использования залов судебных заседаний и записывающего оборудования с полным доступом общественности к данному процессу с целью повышения прозрачности и подотчетности, уменьшения воздействия коррупции и повышение доверия общественности;
- повышение эффективности путем пересмотра судебных функций и процедур, улучшения укомплектования штатов и управления данными и при необходимости обновления оборудования.

В рамках реформы расследования и уголовного преследования:

- разделение следственных и прокурорских функций, отраженное в измененных процессуальных кодексах;
- укрепление потенциала следственных возможностей, основанных на концепции справедливых судебных разбирательств и правил сбора и представления доказательств;
- укрепление независимости, беспристрастности и профессионализма обвинения;
- усиление защиты прав жертв.

¹⁴ Там же, страница 23-24

В рамках исполнения судебных решений:

- реорганизация системы уголовного правосудия сосредоточена на внедрении и адаптации наилучшей практики и опыта, уменьшении рецидивизма;
- укрепление пробационной службы для обеспечения комплексной поддержки правонарушителям, внедрение ответных/санкционных мер для мест содержания под стражей, поддержка социальной реинтеграции и уменьшение рецидивизма;
- эффективное и справедливое выполнение судебных решений через судебных приставов.

В рамках правосудия в отношении несовершеннолетних:

- законодательные и процедурные поправки для обеспечения соблюдения стандартов Комитета по правам детей и применения передовой практики для лечения и ухода за детьми и подростками в системе правосудия;
- введение образования, спорта, реабилитации и других программ для поддержки и социально-экономической интеграции тех, кто находится в заключении с целью их адаптации после освобождения;
- адаптация передовой практики в обращении с детьми и подростками при контактах в рамках системы правосудия независимо от того преступники они или жертвы.

В рамках нетерпимости в отношении коррупции:

- меры, предусмотренные в Плане действий по осуществлению реформы сектора правосудия по искоренению коррупции в секторе правосудия, осуществляются в соответствии с установленными кодексами профессионального поведения, обеспечиваются посредством эффективных механизмов саморегулирования и профессиональных органов;
- выработаны инструменты борьбы с коррупцией в сфере правосудия, включая укрепление системы декларирования активов и доходов, внедрение регулярных тестов и повышение заработных плат.

В рамках дополнительных мер по улучшению защиты прав человека в Молдове:

- эффективное осуществление Закона об обеспечении равенства и ратификации Протокола № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод;
- пересмотр правовых оснований для предварительного ареста и содержания под стражей, равно как и правовых оснований и порядка продления предварительного заключения, с целью приближения их к прецедентной практике Европейского суда по правам человека;
- консолидация независимости и эффективности Парламентских адвокатов, укрепление их институционального потенциала и создание необходимых условий для их эффективной деятельности посредством использования бюджета Центра по правам человека в соответствии с выработанными требованиями их правовых обязанностей и ответственности.

Общие условия предоставления транша¹⁵

Область	Условия	Источник проверки
Сектор политики и реформ	Удовлетворительный прогресс в процессе реализации Стратегии реформы сектора юстиции (СРСЮ) на 2011-2016 годы и Плана Действий посредством финансирования нужд в соответствии с бюджетными ассигнованиями	Министерство Юстиции, Стратегия реформы сектора юстиции, доклады о прогрессе; NCLEBR; ежегодный государственный бюджет и МТВФ.
Стабильная макроэкономическая основа	Поддержание доверительной и своевременной макроэкономической политики, ориентированной на стабильность или прогресс, достигнутый в отношении восстановления основополагающего баланса	Обзоры и доклады МВФ в случае необходимости.
Управление государственными финансами	Удовлетворительный прогресс в деле осуществления программы по улучшению управления государственными финансами	Правительство Республики Молдова и/или доклады доноров о реализации стратегии управления государственными финансами.
Прозрачность и бюджетный контроль	Удовлетворительный прогресс в отношении обеспечения своевременного и всеобъемлющего доступа общественности к информации о бюджете	Основные бюджетные документы (включая бюджетные предложения исполнительной власти, принятый бюджет и аудиторский доклад).

¹⁵ Там же, страница 44

Реформа системы правосудия и правоохранительной системы начала показывать свою результативность только после увеличения основного бюджета, которое стало возможным после принятия Правительством Молдовы пакета законов о предотвращении коррупции в секторе правосудия. Благодаря недавно созданному Совету для предотвращения и искоренения дискриминации и обеспечения равенства, Правительство Молдовы осуществило серьезные шаги в реализации Закона об обеспечении равенства (закон №. 121, вступивший в силу 1 января 2013 года). Было также начато реформирование системы уголовного преследования. Сопrotивление переменам и разрушительное воздействие коррупции на всех уровнях еще раз подтвердили сложность задач, стоящих перед Правительством Молдовы, а также перед молдавским обществом.

Для поддержки осуществления реформ были запланированы семь рабочих групп по каждому направлению Стратегии, состав каждой Рабочей группы охватывал представителей всех заинтересованных организаций. В 2013 году была создана Рабочая группа для разработки Концепции реформирования Прокурорской службы и проекта по внесению поправок в законодательство для реализации этой Концепции (связанная с: процедурами назначения и увольнения, дисциплинарными мерами и демилитаризацией). Концепция и проект закона были разработаны в ноябре 2013, тогда как Парламент принял Концепцию только в июле 2014 года. Задержка в процессе реформирования Прокурорской службы представляет собой, пожалуй, одно из наиболее существенных отставаний в реализации Стратегии реформы сектора юстиции, задолженность составляет минус 1.8 млн леев от бюджетной поддержки, предоставляемой ЕС для реформирования сектора правосудия¹⁶. Становится очевидным, что только устойчивая политическая воля может гарантировать прогресс в правоохранительной системе.

Борьба с коррупцией и реформа уголовного преследования, равно как и борьба с восприятием безнаказанности в правосудии и праве правоохранительной области являются основными приоритетами реформирования сектора правосудия. Из-за частых случаев коррупции в судебной системе на протяжении многих лет, в настоящее время отсутствие веры в верховенство права является очень высоким. Это также оказывает влияние на бизнес-климат, дискредитируя политику благоприятной бизнес среды, проводимую Правительством Молдовы.

Для того, чтобы продолжить дисциплинарный процесс в судебной системе и борьбу с коррупцией, в октябре 2013 года Парламент принял законодательный пакет, состоящий из: проверки целостности, регулирования связи судей с третьими сторонами и наказания за коррупцию, в том числе конфискацию незаконно приобретенного имущества и финансовых средств. Институциональные изменения, которые отбросили сомнения относительно высокого уровня антикоррупционных усилий в будущем, были внесены 9 мая 2013 года, когда Правительство взяло под свой надзор Национальный антикоррупционный центр, который ранее находился под контролем Парламента. Финансовая поддержка ЕС реформы сектора юстиции, а также политическая помощь являются недостаточными для того, чтобы отметить существенные достижения в области судебных процедур и борьбы с коррупцией. Для того чтобы изменить систему, необходима устойчивая политическая воля, независимо от электоральных проигрышей, поскольку реформа сектора юстиции является болезненной и не приносит незамедлительного электорального выигрыша или результатов. Кроме того тщательное выполнение принятых законов и исполнение суровых наказаний, необходимы для регулирования институциональной практики в течении длительного периода времени и изменения на уровне человеческого восприятия.

¹⁶ Достижения и недостатки в процессе реформирования сектора правосудия Республики Молдова: 2012 – июль 2014, правовой Центр Ресурсов Молдовы, www.crjm.org

ПРОГРАММА ЭКОНОМИЧЕСКОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ

Одной из основных областей, в которую была направлена существенная финансовая поддержка со стороны ЕС, была социально-экономическая среда Республики Молдова, особое внимание было сосредоточено на сельских районах и, главным образом, на экономически менее развитых регионах страны. В 2010 году Европейская комиссия (ЕК) начала внедрять Программу бюджетной поддержки сектора политики под названием «Экономическое стимулирование сельской местности – ПЭССМ». Основными целями упомянутой выше программы явились: разработка передовой экономической политики на национальном и секторальном уровнях; повышение предпринимательской деятельности в сельских районах; большая прозрачность, подотчетность и эффективность в системе управления государственными финансами (УГФ) страны. Всего финансовая поддержка ЕС программы ПЭССМ ПБП в течение 2010-2013 составила 59 млн евро.

В 2013-2014 годы, при поддержке ПЭССМ удалось добиться существенных результатов:

- строительство бизнес-инкубатора в городе Чадыр-Лунга,
- увеличение гранта фонду Национальной программы экономической

поддержки молодежи,

- Фонд гарантирования кредитов,
- PARE 1+1 Программы Агентства по вмешательству и выплатам в сельском хозяйстве, составившая 150 млн леев, которая позволила предоставить свыше одной тысячи грантов.

Кроме того, ПЭССМ предлагает поддержку для повышения институционального потенциала в области развития деловой среды. Некоторые из успешных достижений ПЭССМ указаны ниже ¹⁷:

- Развитие местного потенциала посредством осуществления программ подготовки предпринимателей;
- Финансовая помощь в развитии бизнес-поддержки инфраструктуры Республики Молдова;

⇒ 1,5 млн евро были выделены из государственного бюджета на 2011-2012 гг. с целью развития бизнес-инкубаторов в сельской местности. За 3 года были созданы 6 бизнес-инкубаторов в Штефан Водэ, Лово, Резине, Кошнице, Сынжерей и Чадыр-Лунге.

- Региональное развитие на основе экономического развития Республики Молдова:

¹⁷ Истории успеха в рамках Программы поддержки бюджетного сектора «Экономическое стимулирование сельской местности» Программа соседства Европейского союза для Молдовы / www.gfa.esra.md

- ⇒ были основаны 6 агентств регионального развития, только 3 из них полностью функциональны: Север, Юг и Центр,
 - ⇒ была обновлена Региональная стратегия центра,
 - ⇒ были начаты несколько пилотных проектов регионального развития, и критический пересмотр действующего законодательства,
 - ⇒ Методология, разработанная ПЭССМ, была успешно использована в проекте по развитию, затрагивающему такие отрасли как водоснабжение, дорожное строительство, комплексное управление ликвидацией отходов и, в частности, сектор возобновляемых источников энергии, финансируемый по линии Национального фонда регионального развития, на основе приема предложений от 2010 года,
 - ⇒ Министерство регионального развития и строительства, а также члены агентств регионального развития и регионального Совета через свои местные представительства вынесли значительную выгоду из возможности консультироваться с международными экспертами.
- **Оказание поддержки сектору малых и средних предприятий (МСП):**
 - ⇒ В матричную политику включены следующие программы: Национальная программа экономической поддержки молодежи (НПЭПМ), Фонд гарантирования инвестиций (ФГИ) и экспериментальная Программа привлечения денежных переводов в экономику (PARE 1+1),
- ⇒ В течение 2011-2012гг. НПЭПМ удалось создать более 100 малых предприятий и свыше 140 РПЗ (равноценных полных занятостью) рабочих мест. Около 50 (36%), из этих рабочих мест были заняты женщинами. Фонд грантов НПЭПМ (который был использован для финансирования индивидуального или предпринимательского бизнеса) составил 2 млн евро на 2012 год.
 - ⇒ В рамках экспериментальной программы для привлечения денежных переводов в экономике (PARE 1+1), молдавским гражданам, проживающим за рубежом, предлагалось использовать свои финансовые ресурсы для создания индивидуального или предпринимательского бизнеса с учетом необходимых институциональных рамок и использованием инструментов содействия на местах. В рамках данной программы было выделено 40 грантов, 8 из которых для деловых женщин. Были созданы и поддерживаются (посредством непрерывной поддержки) 75 новых рабочих мест РПЗ, 32 из которых были заняты женщинами (38%). Программа продолжается в 2014 году.
- **Помощь, оказываемая развитию среднего профессионального образования в Республике Молдова:**
 - ⇒ В рамках программы бюджетной поддержки ПЭССМ, восемь сельскохозяйственных колледжей, подведомственных Министерству сельского хозяйства и пищевой промышленности получили техническую помощь, лабораторное оборудование и дидактические материалы, такие как, например: мини пекарни, лабораторное оборудование для тестирования вина, молока, почвы и другие.

В 2014 году была предоставлена бюджетная поддержка в размере 25 млн евро на реализацию проекта «Осуществление стратегии профессионально-технического обучения».

Основная цель проекта заключается в том, чтобы помочь Правительству в реформировании системы профессионального технического образования и обучения (ПТОО). Нет никаких сомнений в том, что более компетентные и квалифицированные работники в соответствии с текущими и будущими потребностями рынка, могут в долгосрочной перспективе помочь повысить конкурентоспособность национальной экономики, снизить высокий уровень безработицы и стимулировать создание рабочих мест. Цель данного проекта, финансируемого ЕС состоит ¹⁸:

- в перестройке системы ПТОО, мера, которая повысит эффективность и доступ к профессиональному образованию;
- в увеличении качества профессорско-преподавательского состава; поощрении современных педагогических технологий (таких, как учебные материалы на веб-платформах, цифровые базы данных, специализированная литература и программное обеспечение для всех без исключения библиотек ПТОО);

- во внедрении нового оборудования информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) и цифровых учебных материалов в ПТОО;
- в обучении на основе компетенции.

Профессионально-техническое образование рассматривается ЕС как основная образовательная возможность для расширения доступа выпускников на рынок труда, а также для увеличения доли бизнеса в экономическом секторе. Система среднего профессионального образования Республики Молдова прошла через непрерывный процесс деградации. Таким образом, в ходе переговоров с ЕС, восстановление этой системы было обозначено в качестве приоритетной домашней работы для Республики Молдова, которую она должна выполнить в процессе гармонизации и ассоциации с сообществом ЕС ¹⁹.

¹⁸ Монитор ЕС , <http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vjsj277raz1?ctx=vgaxlcr1jzkn>

¹⁹ Истории успеха в рамках Программы поддержки бюджетного сектора «Экономическое стимулирование сельской местности» Программа соседства Европейского союза для Молдовы / www.gfa.esra.md

Ориентировочное расписание выплат, млн евро ²⁰

Финансовый год	2015				2016				2017				Всего
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
Переменная траншей		3.5				10.0				11.5			25.0
Всего		3.5				10.0				11.5			25.0

²⁰ Финансовое соглашение, поддержка для осуществления Стратегии профессионально-технического образования и обучения, страница 13 / <http://www.ncu.moldova.md/doc.php?l=en&idc=478&id=2285&t=/NORMATIVE-FRAMEWORK/Agreements/European-Union-EU/FA-between-EU-and-the-RM-on-Support-to-the-implementation-of-the-Vocational-Education-Training-Strategy>

Общие условия для предоставления транша ²⁰

Область	Условия	Проверка источника
Государственная политика	Удовлетворительный прогресс в осуществлении Стратегии развития сектора ПТОО 2013-2020 гг. и сохранение доверия и актуальности данной, либо другой преемственной стратегии	Доклады об оценке Министерства экономики
Макроэкономическая стабильность	Поддержание доверия и стабильности в рамках макроэкономической политики или прогресс в области достижения ключевого баланса	Доклады Правительству Республики Молдова и международным организациям (ЕС, МВФ, ВБ)
Управление государственными финансами	Удовлетворительный прогресс в процессе осуществления программы по улучшению управления государственными финансами	Ежегодный доклад, представленный Правительством Республики Молдова включает в себя: (а) оценку управления государственными финансами, связанную с исполнением в предыдущие год, (б) прогресс, ожидаемый к концу текущего года, (в) прогресс, достижение которого ожидается в среднесрочной перспективе. Доклады международных организаций (ЕС, МВФ, ВБ)
Переменная третьего транша	Удовлетворительный прогресс в отношении доступа общественности к своевременной, всеобъемлющей информации о бюджете	Доклады Правительству Республики Молдова и международным организациям (ЕС, МВФ, ВБ)

²⁰ Финансовое соглашение, поддержка для осуществления Стратегии профессионально-технического образования и обучения, страница 13 / <http://www.ncu.moldova.md/doc.php?l=en&idc=478&id=2285&t=/NORMATIVE-FRAMEWORK/Agreements/European-Union-EU/FA-between-EU-and-the-RM-on-Support-to-the-implementation-of-the-Vocational-Education-Training-Strategy>

ВЫВОДЫ

Комиссар ЕС по европейской политике соседства и расширению переговоров Йоханнес Хан и Юрий Лянкэ, премьер-министр Республики Молдова подписали 6 ноября 2014 года Меморандум о взаимопонимании для единого механизма поддержки ЕС Республики Молдова на период 2014-2017 гг. и финансовое соглашение о финансировании для процесса создания зоны углубленной и всеобъемлющей свободной торговли (ЗУВСТ) с Молдовой. Финансовая помощь на период 2014-2017 гг. составляет сумму в 410 млн евро и 30 млн евро для ЗУВСТ, сумма значительно увеличилась по сравнению с периодом на 2007-2013 гг. (561 млн евро).

Следует отметить, что финансовая помощь ЕС Республике Молдова увеличивается, поскольку страна демонстрирует прогресс в демократическом развитии, проведении реформ и гармонизации законодательства в соответствии с европейской правовой концепцией *acquis – communautaire* (достояние общества). Тем не менее, политические элиты, Правительство и общество должны продемонстрировать последовательность и полную вовлеченность в процесс реализации реформ, хотя они болезненны и нацелены на результат в долгосрочной перспективе.

Довольно высокая скорость и хорошие показатели реализации, когда вопрос касается проведения реформ, делают Молдову одной из самых преданных стран Восточной Европы делу европейского

сближения. Таким образом, краткосрочные визиты, должны предполагать рассмотрение складывающейся ситуации для обоих партнеров, Правительства Молдовы и ЕС, в порядке укрепления сотрудничества и дать Молдове институциональные возможности для восприятия, мониторинга и оценки помощи в целях развития в нынешней ситуации, когда бюджет выделенной поддержки составляет значительную часть государственного бюджета. Больше внимания следует уделять сотрудничеству Министерства финансов с отраслевыми министерствами. Для государственных служащих должны проводиться тренинги по линии отраслевых министерств в области бюджетного управления, управления проектным циклом, мониторинга и оценки. ЕС следует поощрять совместные процессы мониторинга и оценки (ЕС и Правительства Республики Молдова), это непосредственный вклад в укрепление сотрудничества, повышение ответственности и выработку новых возможностей. Должен быть разработан межминистерский механизм связи и координации. Его отсутствие негативно сказывается на осуществлении необходимых реформ, а также на политической принадлежности государственных учреждений.

В то же время, необходимым видится сделать все фазы действий более прозрачными, что подразумевает вовлечение гражданского общества в систему национальной оценки, а также повысить степень доступности матричной политики и оценки докладов.

Когда речь заходит об условиях, они должны стать более приемлемыми, точными и легко поддающимися измерению. Хотя обусловленность делает политиков более ответственными в выполнении их обязательств, тем не менее, по-прежнему существует необходимость со стороны ЕС выйти за рамки просто политического сближения и в большей мере сосредоточиться на системе и

поддерживать устойчивое сотрудничество с европейскими партнерами Республике Молдова следует тщательно соблюдать и выполнять свои обязательства в отношении активизации борьбы с коррупцией, энергично продвигать реформы в области правосудия и закона правоохранительных систем, продолжать работу для обеспечения свободы средств массовой информации и улучшения делового и инвестиционного климата, прозрачно продолжить процесс приватизации, углубить реформы государственного управления, укрепить его систему защиты прав человека и основных свобод и, что важнее всего, продемонстрировать решительную политическую волю и предотвратить возрождение институциональных взаимоблокировок.



Грузия

Лаша Тугуши, Гогита Гведашвили

Либеральная Академия - Тбилиси



БЮДЖЕТНАЯ ПОДДЕРЖКА ЕС В ГРУЗИИ: ГРАЖДАНСКИЙ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Европейский союз (ЕС) поддерживает программу реформ Грузии с помощью финансового и технического сотрудничества. В настоящее время в Грузии реализуется более 100 проектов. Финансирование ЕС на проекты в Грузии предоставляется в форме грантов, контрактов и все чаще - в форме бюджетной поддержки.

Программа ежегодной бюджетной поддержки ЕС была инициирована в 2007 году. С тех пор размер этой программы продолжает увеличиваться. Первый транш в 2007 году составил 14 млн евро. В 2014 году размер помощи был увеличен до 65,5 млн евро. Помощь, в основном, распределяется на трехлетний период и передается стране в обмен на проводимые реформы.

Когда речь идет о бюджетной поддержке, самым важным документом является Соглашение о финансировании между ЕС и Грузией, где предусмотрены сроки и условия финансовой помощи. Оценка программы финансирования, а также внешний аудит, могут проводиться по решению Европейской комиссии. Оценка осуществляется независимыми консультантами или Европейской счетной палатой. Европейский союз не контролирует все проекты и программы бюджетной поддержки. Контроль осуществляется на основе оценки рисков и приоритетов¹.

Бюджетная поддержка ЕС является своего рода политическим

посылом для грузинских властей. Она указывает на то, что их воспринимают как надежного партнера. Готовность правительства к проведению структурных реформ и выработке долгосрочных стратегий дальнейшего развития являются неотъемлемым фактором получения бюджетной поддержки.

Помощь Европейского союза Грузии, нацеленная на достижение согласованных приоритетных целей в рамках Европейского инструмента политики соседства, направлена на поддержку развития потенциала государственных учреждений Грузии. Администрирование программ помощи ЕС и содействие осуществлению реформ поддерживается в рамках Национальной индикативной программы и ежегодных Планов действий. Финансовое обеспечение национальных программ осуществляется Национальной индикативной программой. Приоритеты согласовываются с правительством Грузии. С 2012 года ввиду нового принципа ЕС «больше за большее» для Грузии было выделено дополнительную помощь. Национальная индикативная программа помощи ЕС делится на ежегодные Планы действий.

С 2007 года, Грузия выполняет программы бюджетной поддержки ЕС в следующих секторах: управление государственными финансами, регионального развития, уголовного правосудия, профессионального образования и подготовки, сельского хозяйства, реформы государственной службы, углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли и развития малого и среднего бизнеса, жилья для временных переселенцев.

¹ Interview: EU Project Manager, Economic and Public Finance Budget Support Coordinator

Общие условия предоставления гранта

Сфера	Условия	Источник проверки
<p align="center">Секторальная политика и стратегия</p>	<p>Удовлетворительный прогресс в осуществлении секторальной политики и стратегии страны-партнера про что, в частности, может свидетельствовать:</p> <p>(1) Консультации с основными заинтересованными сторонами (в частности, с другими министерствами, неправительственными организациями (НПО), фермерскими ассоциациями, научными учреждениями и соответствующими донорами, а также, в тех регионах, где были созданы Комитеты регионального развития, с рабочими группами комитетов по сельскому хозяйству) и дальнейшее принятие Плана действий в сфере сельского хозяйства, который должен быть согласован с секторальной стратегией и включать конкретные цели и результаты, измеряемые показатели, сроки и бюджет.</p> <p>(2) Учреждение Координационного органа программы секторальной политики и стратегии, включающего рабочие группы с участием соответствующих заинтересованных сторон (в том числе представителей других министерств, НПО, фермерских ассоциаций, научных кругов и соответствующих доноров). Данный орган ответственный за осуществление надзора и контроля за выполнением Стратегии и Плана действий, и будет собираться не реже трех раз в год.</p> <p>(3) Процент финансирования выделенного Министерству сельского хозяйства в проекте государственного бюджета, поданного правительством Грузии в парламент вырос, или, по крайней мере, остался на прежнем уровне по сравнению с предыдущим годом.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Указ правительства Грузии о принятии сельскохозяйственной стратегии • Протокол консультационных встреч с ключевыми заинтересованными сторонами по Плану действий • Указ о принятии Плана действий в сфере сельского хозяйства, включающего четкие временные рамки • Указ Министерства сельского хозяйства, определяющий техническое задание, рабочие условия и состав Координационного органа по вопросам сельского хозяйства • Протоколы заседаний Координационного органа по вопросам сельского хозяйства • Проект Государственного бюджета для Министерства сельского хозяйства, разработанный правительством и поданный в парламент

Макроэкономическая стабильность	Удовлетворительный прогресс поддержания стабильной макроэкономической политики, о чем свидетельствует, в частности, дальнейшее осуществление макроэкономической программы Международного Валютного Фонда (МВФ).	<ul style="list-style-type: none"> • Отчеты МВФ • МВФ рассматривает отчеты в соответствии с Соглашением о резервном кредитовании (стэнд-бай).
Управление государственными финансами	Удовлетворительный прогресс в осуществлении программы по улучшению и реформированию системы управления государственными финансами, о чем свидетельствует, в частности, Система Оценки Государственных Расходов и другие специальные исследования, проведенные ЕС, Международным Банком (МБ) или МВФ.	<ul style="list-style-type: none"> • Доступные отчеты МБ или МВФ • Отчеты ЕС по управлению государственными финансами • Обзор Системы Оценки Государственных Расходов

Оценочная миссия Европейской комиссии в 2014 году четко оценила общие условия бюджетной поддержки ЕС. Согласно оценке, анализ макроэкономики и управления государственными финансами предоставляет убедительные доказательства прогресса программы поддержки бюджета. «Отношения с МВФ стабильны, финансирование постоянно предоставляется МВФ. Недавний анализ Системы Оценки Государственных Расходов подчеркивает успехи в сфере прозрачности в осуществлении бюджетного цикла»².

Кроме того, эксперты ЕС стремились понять, удовлетворительно ли осуществляется План действий, связанных со стратегией в сельском хозяйстве. Были найдены доказательства того, что разные элементы Плана действий завершены либо до сих пор воплощаются. Наконец, отчеты заседания Руководящего комитета Министерства сельского хозяйства демонстрируют целенаправленные усилия, направленные на реализацию Стратегии. Все необходимые элементы выполнены для получения траншей, и экспертам ЕС не пришлось обсуждать частичное завершение любого из трех условий. Они были выполнены на 100%.

За период до 2014 года, самый большой транш в поддержку секторальной политики Грузии был выделен в сфере сельского хозяйства в размере 40 млн евро в 2012 году (из них, Программа Бюджетной поддержки составила 18 млн евро). В феврале 2012 года правительство Грузии завершило Стратегию сельскохозяйственного сектора. Стратегия была подготовлена Министерством сельского хозяйства Грузии и передана Канцелярии Премьер-министра. Процесс подготовки включал консультации с другими ведомствами, донорами и заинтересованными сторонами.

Исходя из вышеизложенного, программа Секторальной политики и стратегии сосредоточится на 4 основных приоритетах, которые являются неотъемлемой частью грузинской Стратегии сельского хозяйства на 2012-2022 гг.

- Укрепление сотрудничества между небольшими фермерскими хозяйствами.

² European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development in Georgia (ENPARD Georgia) –Review Mission 2nd Tranche

- Наращивание потенциала небольших фермерских хозяйств
- Здоровье животных и качество продуктов питания
- Наращивание потенциала участников сельскохозяйственного рынка

Срок выполнения Соглашения составляет 84 месяца. Общая поддержка бюджета, возможно, будет выделена в рамках 3 отдельных траншей, в зависимости от соблюдения общих и специальных условий. Контракт предусматривает, что получатель (бенефициар) создает постоянную внутреннюю техническую и финансовую систему мониторинга для проекта, которая будет использоваться для разработки отчетов о ходе работы. Исследования показывают, что эта часть программы в большинстве случаев является менее прозрачной и доступной.

Общая сумма бюджетной поддержки ЕС Грузии в рамках Ежегодной программы действий на период с «больше за большее»: больше поддержки для большего прогресса реформ, способствующих продвижению демократии и уважения к правам человека. В целом это означает, что Грузия получила 333,5 млн евро финансовой помощи ЕС в течение 2007-2014 гг.

Новый программный документ (Рамочная программа единой поддержки, Single Support Framework), принятый 11 июня 2014 г., формирует будущее сотрудничество ЕС с Грузией на период 2014-2017 гг (ориентировочные финансовые ассигнования на 2014 - 2017 составят 335 - 410 млн евро) по трем приоритетным секторам:

- реформа правосудия (приведение законов Грузии в соответствие с законодательством ЕС во всех секторах)
- сельское хозяйство и развитие сельских районов (реализация

Соглашения об ассоциации и Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли)

- реформа государственного сектора (институции, составляющие гражданское общество).

НАЛИЧИЕ, ПРОЗРАЧНОСТЬ И КАЧЕСТВО ИНФОРМАЦИИ

В соответствии с Постановлением Правительства №219 от 26 августа 2013, сведения о финансовой помощи (гранты и кредиты) со стороны иностранных правительств, международных организаций, а также других государственных органов должны публиковаться ежегодно (статья 5.10).

По словам координатора бюджетной поддержки ЕС, темп реализации программ ЕС в Грузии, а также выполнение обязательств последней в плане расходов, в среднем, составляет 85-95%. Координатор так же указал, что из-за политической чувствительности вопроса прес-релизы ЕС по бюджетной помощи не указывают сумму, которую планируется выделить. Указывается только фактически перечисленная сумма³. Следует отметить, что эта практика не способствует оцениванию в полной мере. Отсутствует полная картина того, каким образом действующее правительство Грузии использует финансирование ЕС и какие проблемы возникают в ходе процессов

³ Interview: Irakli Khmaladze, EU Project Manager, Economic and Public Finance Budget Support Coordinator

согласования программ этого финансирования.

Ежегодные доклады координатора бюджетной поддержки ЕС, которые оценивают эффективность и целесообразность государственного финансирования, не являются публичными и отправляются в Брюссель как секретные документы. Координатор отмечает, что эти отчеты в значительной степени определяют, будет ли ЕС продолжать финансировать те же сферы или предпочтет новые приоритеты. Ежегодно публикуются только документы, содержащие общие оценки.

Обзор Интернет-страниц показал, что министерства, которые имеют тесные двусторонние отношения с Европейским Союзом, в основном опубликовали информацию о помощи ЕС. Особенно необходимо отметить Министерство экономики и устойчивого развития, Министерство иностранных дел и Министерство пробацции и юридической помощи, где посетители могут увидеть перечень двусторонних проектов, которые демонстрируют примеры успешного партнерства.

Интернет-страница Аппарата Государственного министра Грузии по вопросам европейской и евроатлантической интеграции почти завершена. На странице размещена полная информация о европейско-грузинском партнерстве. Бюджетная поддержка ЕС четко указана.

Следует отметить, что существует Интернет-страница для НАТО и ЕС. Информация на ней описывает хронологию отношений ЕС и Грузии, а также отдельных программ, приоритетов и средств, выделяемых для каждого проекта.

Понятная и доступная информация размещена на Интернет-странице Делегации ЕС в Грузии. Несмотря на то, что история двусторонних отношений наиболее полно отражена, данные о бюджетной помощи ЕС отсутствуют, и это затрудняет поиск.

Результаты исследования показывают, что, несмотря на прозрачность бюджетной поддержки ЕС в Грузии достаточно трудно найти отчеты по оценке или контролю помощи со стороны Евросоюза.

ОТРАЖЕНИЕ ОТРАСЛЕВОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОДДЕРЖКИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ БЮДЖЕТЕ ГРУЗИИ

Грузия официально начала формальное участие в Партнерстве в области открытого правительства (ПООП) в августе 2011 года⁴. Инициатива ПООП направлена на реализацию обязательств правительств перед своими гражданами по обеспечению прозрачности, расширение прав граждан, борьбу с коррупцией, а так же использование новых технологий, направленных на укрепление системы управления. На момент присоединения к инициативе Грузия получила высокую оценку открытости бюджета (два балла из возможных двух), на основе закона о доступе к информации (четыре из возможных четырех), Индекса раскрытия прибыли старших должностных лиц и политиков (четыре из возможных четырех). Страна получила 6,18 из возможных 10 баллов в категории Гражданских свобод Индекса демократии Аналитического отдела британского журнала "Экономист".

⁴ <http://www.opengovpartnership.org/country/georgia>

⁵ http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Georgia%20OGP%20IRM%20Public%20Comment%20%28Eng%29_0.pdf

Каждая страна-участница должна разработать План действий открытого правительства в процессе открытого и активного диалога с привлечением различных заинтересованных сторон. План действий содержит конкретные и измеримые обязательства, взятые правительством-участником, по внедрению новаторских реформ в областях прозрачности, подотчетности и участия граждан.

Следует отметить, что правительство Грузии не опубликовало доклад о ходе реализации [Плана действий], а также не отвело две недели для общественного обсуждения, в соответствии с мандатом процесса консультаций.

Для оценки целесообразности бюджетной поддержки ЕС важны не только эффективность получения и расходования бюджетных средств, но и понимание долгосрочного воздействия финансовой помощи. Последнее может быть измерено косвенно через оценку грузинских реформ международными организациями.

Согласно последнему завершеному Обзору системы оценки государственных расходов Всемирного Банка 2012 года, Грузия значительно продвинулась в сфере бюджетного и финансового управления со времени проведения предыдущего исследования в 2008 году⁶. Всемирный банк подтверждает, что страна инициировала все необходимые механизмы для стратегического планирования, подготовки и исполнения бюджета. Внедряется интегрированная система общественного управления финансами – уже работают несколько ключевых модулей, а полный запуск системы был намечен на конец 2013 года. Хороший, на фоне типичной международной практики, прогресс достигнут в области предсказуемого бюджетного цикла и правовой базы, надежной системы подготовки бюджета, адекватного плана счетов, надёжного исполнения (в том числе бухгалтерского учета и отчетности), прогресса внутреннего контроля и внешнего аудита, а так же некоторые достижения в области

программного бюджетирования для поддержки приоритетов правительства относительно лучших результатов с фокусом на финансовое планирование.

Анализ государственного бюджета последних нескольких лет показал, что Евросоюз и другие иностранные доноры предоставляют помощь четко и прозрачно. Например, пятый абзац второй главы государственного бюджета на 2014 год предоставляет детальные сведения о размере и приоритетах полученного от Европейского союза финансирования.

Значительные изменения были реализованы в сфере реформирования системы правосудия. Отчет ЕС по Грузии за 2014 год⁷ отмечает, что важные шаги в направлении увеличения независимости судебной власти были сделаны за счет принятия майского Закона о судах общей юрисдикции и отбора членов Высшего совета юстиции в соответствии с новыми правилами, которые повышают прозрачность и уменьшают возможности политического вмешательства. Судебная система стала более независимой от прокуратуры. Правительство проводило реформы по либерализации политики в сфере уголовного права путем содействия подлинной состязательности [судебного] процесса.

Специальный советник ЕС по конституционным и правовым реформам и правам человека в Грузии Т. Хаммарберг в своей оценке упомянул⁸: «Продолжающиеся реформы в судебной системе в настоящее время в

⁶<http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/09/18286451/georgia-public-expenditure-financial-accountability-pefa-assessment-2012>

⁷http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/progress_report_2013/progress_report_2013_georgia_en.pdf

значительной степени в руках внутренних структур, в первую очередь Высшего совета юстиции. [На этом этапе] очень важно гарантировать компетентность и профессионализм. Основой таких усилий могут стать некоторые поправки в действующее законодательство».

Несмотря на положительные тенденции, следует отметить, что есть еще и недостатки в области финансового надзора и стратегического планирования.

Реформа Государственного внутреннего финансового контроля Грузии фактически началась в 2010 году. Однако ее основы были заложены соглашением между ЕС и Грузией 2007 года. Трансперенси Интернешнал Грузия опубликовала исследование «Вызовы перед государственным внутренним финансовым контролем в Грузии»⁹. Результаты исследования чрезвычайно интересны. В настоящее время в общей сложности в двадцати восьми организациях, которые финансируются за счет государственных средств, в наличии отделы внутреннего аудита, в том числе в двенадцати министерствах. Консолидированный бюджет Грузии на 2013 год составил около 9 миллиардов лари, из которых 3.535 миллиарда (40 процентов) было потрачено на государственные учреждения, не имеющие отделов внутреннего аудита. Эта сумма слишком велика, чтобы ускользнуть от внутренней критики. Результатам аудита не уделяется должное внимание. Например, в соответствии с 33мя бюджетными протоколами 2014 финансового года, отчеты Госконтроля были рассмотрены только два раза, в результате этого рассмотрения не было принято ни единой рекомендации.

Система внутреннего аудита и процедур адаптации к международными стандартами, главным образом, являются менее пригодными для проверки системы внутреннего контроля, что предотвращает предполагаемый риск, и повышают эффективность процессов управления рисками, контроля и корпоративного

управления.

За последние годы в «Оценке соответствия Программы поддержки секторальной политики поддержки: Поддержка реформы управления государственными финансами в Грузии» ЕС подчеркивает, что системы внешнего аудита должны работать намного эффективнее, чтобы следовать признанным международным стандартам. Эта сфера характеризуется слабой структурой, недостаточной квалификацией персонала, а также низким уровнем технического качества отчетов. Эта проблема, к сожалению, по-прежнему актуальна. У нас не было возможности получить текущую оценку соответствия ЕС.

Хотя Грузия разработала стратегию социально-экономического развития до 2020 года, роль и значение этого документа не упоминается в плане бюджета на 2015 год. Следует отметить, что новый бюджет не увеличивает финансирование регулирующих институтов, которые играют значительную роль в европейской политической повестке дня, так как совпадают с действующими стандартами зоны свободной торговли. Эти примеры показывают, что точка зрения правительства на осуществление структурных реформ и внедрения международных стандартов не до конца согласованна.

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

ЕС регулярно проводит мониторинг и оценку своих программ. Тем не менее, только экспертная помощь (в режиме проектов) подвергается подробному анализу и аудиту, в то время как бюджетная поддержка в основном оценивается на основе проведенных реформ¹⁰.

Важно, что в Грузии не существует двусторонней рабочей группы Евросоюз-Грузия, которая контролировала бы проекты, финансируемые ЕС, в том числе оценивала и измеряла бы результаты и эффективность проектов. ЕС в одностороннем порядке, часто с помощью частных компаний, выполняет проверку и оценку своего финансирования.

Правительственные чиновники утверждают, что в свете обязательств, принятых в соответствии с условиями Соглашения об ассоциации, которые включают и структурные реформы, увеличено участие министерств в поддержке экспертизы (в проектном режиме) и эффективного управления бюджетными средствами.

Говоря о бюджетной поддержке ЕС, чиновники недвусмысленно заявляют, что согласование приоритетных вопросов осуществляется на основе двустороннего сотрудничества и в связи с этим не возникает каких-либо серьезных препятствий. По их мнению, по большей части видение политической повестки реформ совпадает, хотя практика показывает, что значительно больше трудностей возникает в процессе осуществления [а не согласования] приоритетов.

Говоря о текущем успешном сотрудничестве, стоит упомянуть прошлые и нынешние проблемы.

Был подписан Меморандум о взаимопонимании в отношении средств, выделенных в 2014-2017 гг. Этот документ определяет, правильно ли расходуются выделенные средства. Потребность в Меморандуме возникла ввиду прошлой практики спекуляций в вопросах финансового управления. Были случаи, когда выделенные средства были использованы в других областях, в соответствии с государственными приоритетами.

Есть и другие обстоятельства, которые делают соответствующую обратную связь чрезвычайно важной для курса развития страны.

Основные проблемы в этой сфере включают:

- Отсутствие стратегического планирования и управления
- Слабый контроль и отсутствие оценки рисков
- Отсутствие участия гражданского общества

Есть случаи, когда ЕС уменьшил помощь Грузии. Например, в этом году Грузия не получит 1 миллион евро для внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), так как не были выполнены условия соответствующей матрицы политики ¹¹. Стоит упомянуть о том, что эффективное управление и менеджмент в сфере поддержки временных переселенцев остаются одной из проблем бюджетной поддержки ЕС.

Делегацией ЕС в Грузии в рамках промежуточной Оценки соответствия программы бюджетной поддержки – временно-перемещенные лица III в 2009 был опубликован доклад ¹². В нем содержится ряд рекомендаций для Министерства по вопросам временно перемещенных особ и Министерства регионального развития и инфраструктуры/Фонда муниципального развития для получения окончательного транша бюджетной поддержки. В докладе говорится о том, что деятельность Министерства по вопросам временно перемещенных особ в большинстве областей не отвечает поставленным стандартам. Особую озабоченность вызывают отсутствие стандартов строительства и механизма подачи жалоб и

⁹ http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Challenges%20of%20public%20internal%20financial%20control%20in%20Georgia.pdf

¹⁰ Interview: Roman Kakulia, Head of EU Assistance Coordination Department

¹¹ http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Challenges%20of%20public%20internal%20financial%20control%20in%20Georgia.pdf

¹² Interview: Roman Kakulia, Head of EU Assistance Coordination Department

получения возмещения. Исследование также показало, что процесс приватизации был остановлен. В то же время используются новые процедуры. Министерство не предоставило отчеты о жилищном строительстве, его качестве или потребности в нем за последние два квартала. Оно никогда не предоставляло протоколы заседаний по планированию для реабилитации / строительству жилья для ВПЛ.

Такая оценка говорит об упадке коллективных центров, созданных Датским советом по вопросам беженцев в 2011 году. Упомянутое Министерство решило не следовать списку во всей его полноте. Вместо этого оно определило термин закрытия коллективных центров, где условия действительно были достаточно скудными, однако это было структурно обосновано. Данный доклад так же показал, что аналитическая группа понимает основную причину, которая состояла в несоответствии условиям договора и оставила многих ВПЛ в опасных условиях жизни.

Согласно отчету команды экспертов, «неясно насколько была достигнута передача знаний Министерству регионального развития и инфраструктуры в процессе разработки предложения, как этот документ был [лишь] представлен Министерству, а не разработан с ним. Это означает, что способность проведения проблемного анализа и принятия решений не была построена. Команда считает, что передача документа должна была стать передачей знаний, однако возможность была упущена»¹³.

Положительно то, что правительство Грузии по-прежнему придерживается Государственной стратегии и Плана действий по ВПЛ и предпринимает значительные усилия для совершенствования законодательства по ВПЛ. Был достигнут значительный прогресс в отдельных областях реформы: предоставление жилья на долгосрочной основе для вынужденных переселенцев, их занятость, согласование законодательства по вопросам ВПЛ и переходе от

помощи, основанной на статусе, к помощи, основанной на потребностях. Несмотря на вышеперечисленные позитивные тенденции, Грузия по-прежнему нуждается в установлении международных стандартов для вынужденных переселенцев.

Наиболее важные рекомендации Оценки соответствия программы бюджетной поддержки ВПЛ 4¹⁴:

- Улучшение системы управления для реализации Стратегии по ВПЛ и Плана действий;
- Адекватные и улучшенные инструменты для правительства Грузии, и, в частности, для Министерства по вопросам временно перемещенных особ, для внедрения дальнейших изменений и координации действий с соответствующими министерствами.

Подводя итог, согласно результатам исследования за период 2007-2014 гг. не было ни одного случая приостановления любых операций бюджетной поддержки ЕС. За тот же период анализ внешних оценщиков (в том числе Счетной палаты ЕС) не показал нецелевого использования средств бюджетной поддержки (которые передаются в государственный бюджет). Однако, были случаи задержек в достижении целей определенных политик. Тем не менее, эти задержки никогда не вызывали урезания (задержки) более чем на 40% запланированных выплат.

Для более конкретной и ясной картины мы сконцентрируемся на отдельных случаях¹⁵.

¹³ Special Measures for Support Georgia's IDP Action Plan: 2009 (PART III)

¹⁴ Compliance Review for SBSP "IDP 4"

¹⁵ Source: Delegation of the European Union to Georgia

В 2008 году правительство Грузии было обязано принять закон о Государственной контрольной службе, который был бы приведен в соответствие с нормами Международной организации высших органов финансового контроля. Это условие было частично удовлетворено. Условие, связанное с внутренним финансовым управлением и контролем не было выполнено. В результате ЕС выделил на 0,9 млн евро меньше (4,1 млн из 5,0).

В 2009 году орган в области профессионального образования частично выполнил условие, связанные с «повышением потенциала Министерства образования и науки по координации деятельности, связанной с профессиональным образованием и обучением», поэтому было выделено на 0,137 млн евро меньше (из 5,9 млн евро).

В 2013 году ЕС заплатил 3,5 млн евро (из 5,8 млн) бюджетной поддержки на жилье ВПЛ (оставшиеся 2,3 млн были выплачены позже). Правительству не удалось построить дома для ВПЛ за определенное время.

Чиновники часто отмечают, что по сравнению с предыдущим правительством, межправительственная координация в сфере привлечения доноров значительно улучшилась. Из числа сотрудников Департамента координации помощи ЕС и Канцелярии премьер-министра был создан новый орган, Отдел координации донорской помощи¹⁶. Основной задачей Отдела является эффективная координация внешней, особенно европейской, помощи, а также направление усилий и ресурсов доноров на приоритеты, определенные в государственной стратегии, повышение эффективности помощи, улучшение прозрачности и взаимной ответственности.

Под руководством Министерства финансов до конца 2014 года планируется создать подробную электронную базу проектов, финансируемых ЕС. Она будет заполняться министерствами ежеквартально. На Интернет-странице будут отображаться достижения и проблемы каждого проекта. Также, донор и получатель

помощи будут заполнять специальные анкеты для проведения оценки проекта. Такая информация будет в значительной мере способствовать прозрачности и доступности данных и способствовать улучшению управления проектами¹⁷.

УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Еще одним важным вопросом является вовлечение гражданского общества в процесс определения как повестки реформ, так и политической повестки дня в целом. К сожалению, следует отметить, что до сих пор нет конкретных механизмов обеспечения участия неправительственных организаций в разработке и реализации политики.

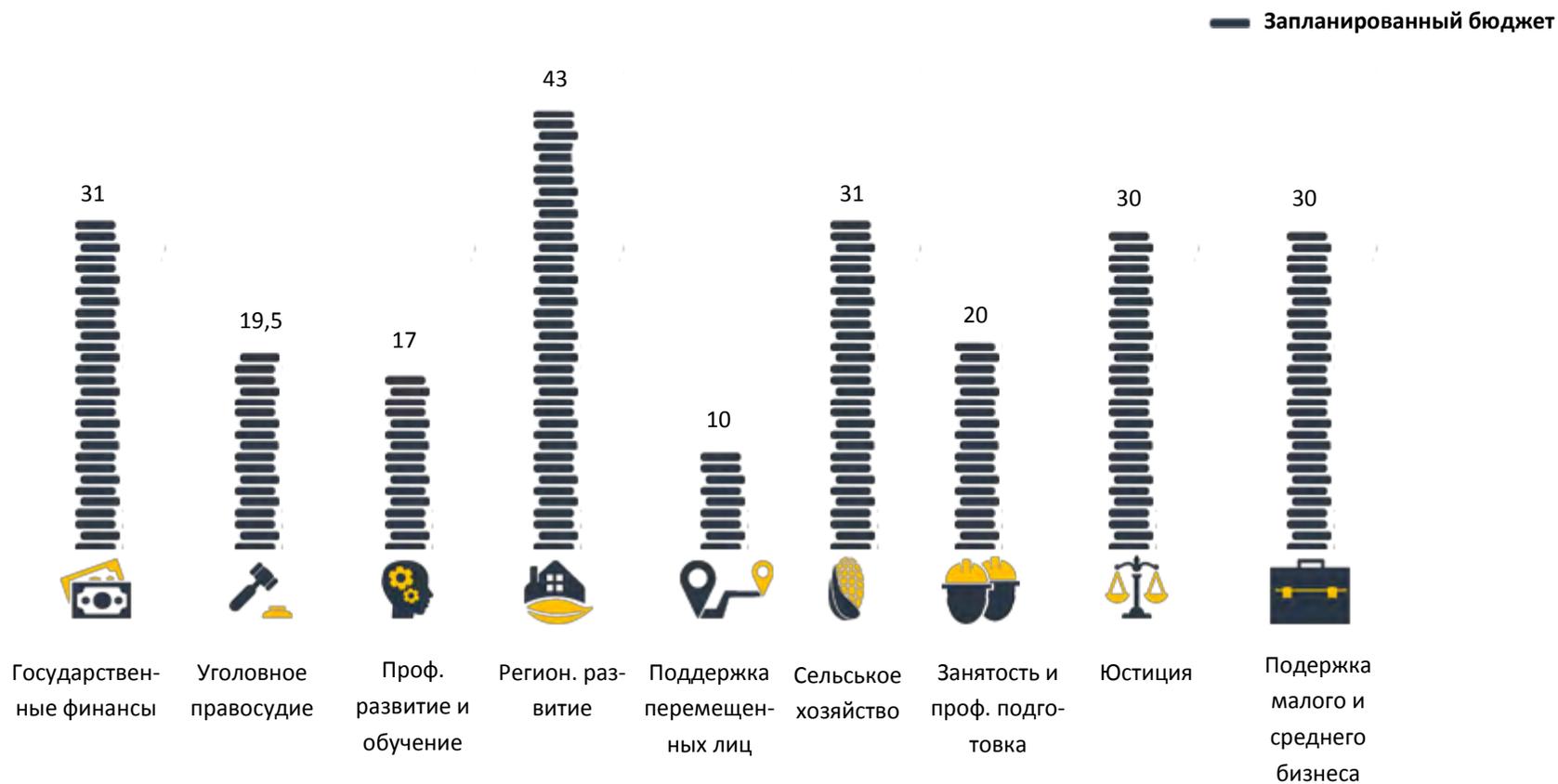
В этой связи Меморандум о взаимопонимании между Европейской комиссией и правительством Грузии на 2014-2017 годы следует рассматривать как шаг вперед. Документ обеспечивает вовлечение гражданского общества на всех этапах принятия решений, в том числе в бюджетном процессе.

В меморандуме, помимо бюджетной помощи, впервые предусмотрены средства для финансирования неправительственного сектора, который составляет около 5% от общего объема финансовой поддержки. Следует отметить, что на данном этапе конкретные механизмы гражданского участия еще предстоит определить. Миссия Евросоюза и неправительственные организации вместе работают над дорожной картой участия гражданского общества.

¹⁶ http://www.government.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=288&info_id=43304

¹⁷ Interview: Roman Kakulia, Head of EU Assistance Coordination Department.

Бюджетная поддержка ЕС в Грузии, 2007-2014 гг, млн евро



Бюджетная поддержка ЕС в Грузии

Год / План действий	Приоритетное направление / Общая цель	Бюджетная поддержка, млн евро
2007/Ежегодный план действий	Программа секторальной политики и стратегии в сфере государственных финансов Общая цель Программы заключается в повышении эффективности, прозрачности и подотчетности политики в сфере государственных финансов и управления в Грузии	14
2008/Ежегодный план действий	Программа секторальной политики и стратегии в сфере уголовного правосудия Общая цель Программы заключается в укреплении законности и защиты прав человека в Грузии в соответствии с собственными международными обязательствами страны.	14
2009/Ежегодный план действий	Программа секторальной политики и стратегии в сфере профессионального образования и обучения Общая цель Программы состоит в усилении возможности правительства проводить профессиональное обучение для устойчивого и инклюзивного социально-экономического развития страны.	17
2011/Ежегодный план действий	Программа секторальной политики и стратегии для пострадавших от конфликта / перемещенных лиц и принимающего сообщества. Общая цель Программы состоит в предоставлении долгосрочных жилищных программ для вынужденных переселенцев, а так же поддержка выхода перемещенных лиц и их принимающих сообществ из условий крайней нищеты, таким образом уменьшая их зависимость от государства.	10
2010/Ежегодный план действий	Программа секторальной политики и стратегии в сфере регионального развития Общая цель Программы заключается в создании благоприятной среды для социально- конкурентоспособности и минимизации дисбалансов социально-экономического развития между регионами.экономического развития регионов и повышения уровня жизни населения, повышения	17

2011/Ежегодный план действий	Программа секторальной политики и стратегии в сфере уголовного правосудия Общая цель Программы заключается в укреплении законности и защиты прав человека в Грузии в соответствии с собственными международными обязательствами страны.	15.5
2012/Ежегодный план действий	Программа секторальной политики и стратегии в сфере сельского хозяйства (ENPARD). Общая цель программы заключается в увеличении производства продовольствия в Грузии и сокращении бедности в сельских районах.	24.5 (включает 6 млн евро ассигнований по принципу «больше за больше»)
2013/Ежегодный план действий	Программа секторальной политики и стратегии в сфере управления государственными финансами Общая цель Программы заключается в повышении эффективности, прозрачности и подотчетности государственных финансов Грузии.	19
2013/Ежегодный план действий	Программа секторальной политики и стратегии в сфере занятости, профессионального обучения и подготовки Общая цель Программы заключается в стимулировании устойчивого и инклюзивного социально-экономического развития за счет улучшения перехода от обучения к занятости.	20 (ассигнования по принципу «больше за больше»)
2013/Ежегодный план действий Соглашение о финансировании не подписано	Программа секторальной политики и стратегии в сфере регионального развития Общая цель Программы заключается в создании благоприятной среды для социально-экономического развития регионов и повышения уровня жизни населения, повышения конкурентоспособности и минимизации социально-экономических дисбалансов между регионами. (Соглашение о финансировании еще не подписано).	26

<p>2014/Ежегодный план действий</p> <p>Соглашение о финансировании еще не подписано</p>	<p>Программа секторальной политики и стратегии в сфере юстиции</p> <p>Общая цель Программы состоит в улучшении системы отправления правосудия, консолидации верховенства права и усилении защиты прав человека в соответствии с международными стандартами и лучшими европейскими практиками.</p>	<p>30</p>
<p>2014/Ежегодный план действий</p> <p>Соглашение о финансировании не подписано</p>	<p>Программа секторальной политики и стратегии в сфере поддержки малого и среднего бизнеса и реализации углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли</p> <p>Общая цель Программы заключается в оказании помощи грузинскому правительству в процессе осуществления углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли, облегчая интеграцию Грузии в рынок ЕС и помощи грузинскому малому и среднему бизнесу приспособиться к новой нормативно-правовой базе.</p>	<p>30</p>
<p>2014/Ежегодный план действий</p>	<p>Программа секторальной политики и стратегии в сфере сельского хозяйства - ENPARD 2012 плюс</p> <p>Общая цель программы заключается в увеличении производства продовольствия в Грузии и сокращении бедности в сельских районах.</p>	<p>6.5 («больше за большее»)</p>



Украина

Денис Черников
Фундация “Открытое общество”

СЕКТОРАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОДДЕРЖКА ЕС УКРАИНЕ

Подписание и ратификация Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом (ЕС) в 2014 году требует обновленного отношения украинской власти к использованию международной финансовой и технической помощи. Бюджетная поддержка ЕС в этом контексте является особой сферой. В этом разделе будут рассмотрены основные проблемы и предоставлены рекомендации того, что гражданское общество может сделать для улучшения ситуации.

5 марта 2014 года Европейская комиссия приняла большой пакет поддержки для Украины. Общая сумма финансирования, предусмотренного на краткосрочную и среднесрочную перспективу составляет около 11 миллиардов евро¹. Из этой суммы 3 млрд евро финансируется из бюджета ЕС и 8 млрд предоставляется Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) и Европейским инвестиционным банком (ЕИБ).

Статьи бюджетной поддержки включают в себя:

- 1,6 млрд евро будет предоставляться в виде кредитов в виде макро-финансовой помощи. Два транша - 100 и 500 миллионов евро миллионов уже освоено в 2014 году².
- 400 млн евро для секторальной поддержки бюджета.

- 350 млн евро в форме Соглашения по развитию государства

Кроме того, пакет финансирования будет включать в себя следующие суммы:

- 140 млн евро на поддержку реформ. В случае прогресса в сфере защиты прав человека и углубления демократии, эта сумма может быть увеличена до 200 миллионов евро, которые могут совместно финансироваться Европейским инструментом соседства (ЕИС).
- 130 млн евро будут предоставлены в 2015-2020 гг в рамках ЕИС, и 40-50 млн евро могут быть добавлены по «зонтичным» программам ЕИС.
- 200-250 млн евро могут быть предоставлены для адаптации украинского законодательства к нормам ЕС.
- 20 млн евро могут быть предоставлены в рамках Инструмента стабильности (ИС) для реформы правоохранительных органов и проведения выборов. Дополнительные 15 миллионов евро могут выделяться для реформы сектора безопасности.

Условия макро-финансовой помощи включают в себя широкий перечень задач по следующим категориям: управление государственными финансами, борьба с коррупцией, управление в сфере торговли и налогообложения, энергетическим и финансовым секторами.

¹http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm?locale=en
²http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/tech_financial_cooperation/index_en.htm

Программа бюджетной поддержки ЕС для Украины началась в 2007 году. С тех пор она сосредоточена на контрактах секторального реформирования. Первое Соглашение по Развитию Государства было заключено только в 2013 году. В то же время, поддержка надлежащего управления и договора на развитие не были предусмотрены.

В период с 2008 по 2013 год Украина и ЕС заключили семь секторальных соглашений в таких сферах, как энергетика (два контракта), устранения торговых барьеров, энергоэффективности, охраны окружающей среды, транспорта и управления границами. Объемы поддержки представлены в Таблице 1, где распределены по годам и секторам.

Учитывая *общую ситуацию* в получении бюджетной поддержки украинскими властями, особый интерес для гражданского общества могут представлять два условия:

- надлежащее управление государственными финансами или соответственно убедительная программа по его улучшению;
- прозрачность и контроль бюджета (доступность бюджетной информации для общественности).

Предоставление секторальной бюджетной поддержки в Украине сталкивается с проблемами в системе государственных закупок. Более того, фактически процесс поддержки помог идентифицировать некоторые проблемы в бюджетной системе Украины.

Закон о государственных закупках, принятый в 2010 году, был изменен более чем 30 раз. Вносится все больше и больше исключений, принимаются специфические отраслевые законы о

госзакупках (например, относительно коммунальных услуг), что сужает применение стандартов ЕС. Исключение из открытых торгов принятое в 2010 году для энергетического сектора вызвало приостановку выплат секторальной бюджетной поддержки. В 2014 году был принят новый закон о государственных закупках.

Существующие проблемы в сфере управления государственными финансами и государственными закупками взаимосвязаны. Отсутствие стратегического и среднесрочного планирования, недостаток прозрачности бюджетного процесса и бюджетных программ, слабый внутренний и внешний аудит последовательно провоцируют появление коррупционных схем при распределении государственных средств, при этом обесценивая государственные закупки как инструмент экономической, социальной и региональной политики. Вместе с тем, чрезмерные и необоснованные расходы государственного бюджета усиливается рядом недостатков в правовом регулировании государственных закупок, к которым относятся:

- отсутствие политической стратегии развития госзакупок;
- множество исключений из закона о государственных закупках (7 в 2010 году, 33 в настоящее время);
- плохое регулирование закупок в сфере коммунальных услуг;
- слабый механизм определения потребностей в сфере госзакупок;
- замороженные электронные закупки;

- чрезмерное и несвязное сочетание функций управления в действительности способствует коррупции, а не ответственности.

Прогресс в сфере управления государственными финансами является одним из условий предоставления бюджетной поддержки и макрофинансовой помощи Евросоюзу. Внедрение стандартов ЕС в области государственных закупок и государственной помощи предусмотрено в Повестке дня ассоциации Украина-ЕС. Подробные обязательства перечислены в части Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, которое недавно вступило в силу.

На основе рекомендаций ЕС, в сентябре 2012 года украинское правительство приняло Концепцию развития системы управления государственными финансами. В августе 2013, вслед за концепцией была принята Стратегия развития системы управления государственными финансами, где рассматриваются как вышеуказанные недостатки, так и проблемы возмещение НДС, управления государственным долгом, квазифискальные операции, борьба с коррупцией и доступ общественности к бюджетной информации.

После принятия упомянутой Стратегии ЕС возобновил финансирование в декабре 2012 года - начале 2013 года. Стратегия содержит ряд шагов для повышения прозрачности государственных финансов, включая:

- Создание Интернет-портала «Прозрачный бюджет».
- Продвижение гражданской экспертизы законопроектов, касающихся бюджетного законодательства.

- Продвижение обратной связи с гражданским обществом относительно нарушения бюджетного законодательства.

- Проведение совместных мероприятий с представителями гражданского общества, направленных на развитие антикоррупционных инструментов.

Отчеты о реализации этой стратегии не были обнародованы до октября 2014, согласно требований, перечисленных в показателях деятельности Соглашения по развитию государства (см ниже).

Как упоминалось выше, общий бюджет отраслевой бюджетной поддержки составляет около 400 млн евро. На настоящий момент украинское правительство получило около 200 млн евро. В 2014 году ожидается получить 93 млн евро, со следующим распределением:

- 31 млн предназначен для различных отраслей в 2013 году, однако сумма не была передана;
- 18 млн запланировано, но не востребовано украинским правительством в 2013;
- 44 млн составляют фонды в соответствии с ранее согласованным графиком.

Использование секторальных фондов поддержки бюджета осуществляется с учетом рекомендаций, выработанных при поддержке проектов технической помощи ЕС, в том числе:

- Поддержки реализации Транспортной стратегии Украины³
- Поддержки реализации Национальной экологической политики Украины⁴

Доступность и качество информации о бюджетной поддержке является серьезной проблемой для украинских министерств. Несмотря на то что полученные средства становятся частью государственного бюджета и, следовательно, информация о них должна быть опубликована в соответствии с украинским бюджетным законодательством данные по этому вопросу в общественном доступе минимальны.

Согласно таблице приведенной ниже, 2013 год был самым интенсивным в получении бюджетной поддержки ЕС, которая в общей сумме оставила почти 90 миллионов евро. Сумма 550 млн грн, указанная отдельной бюджетной строкой №3511650, гораздо меньше, чем сумма опубликованная ведущим [аналитическим центром] Фондом Восточная Европа⁵ на основе анализа данных Министерства финансов. Более того, годовой отчет на Интернет-сайте Государственного казначейства не упоминает о том, что эти средства были фактически выплачены!

Отраслевые министерства также не имеют отдельных бюджетных статей для поддержки ЕС, за исключением Министерства экономического развития и торговли, которое получило средства на деятельность в сфере устранения технических барьеров в торговле.

Учитывая нормы украинского законодательства (статья 7 Бюджетного кодекса Украины о прозрачности бюджетного процесса), министерства должны были подготовить программу использования помощи ЕС со списком ожидаемых результатов и опубликовать информацию о расходовании денег ЕС.

Тем не менее, министерства не публикуют планы и отчеты по использованию бюджетной поддержки ЕС. Наиболее полная информация, которая предоставлена ниже, была найдена на Интернет-сайте Представительства ЕС в Украине или взята из независимых открытых источников.

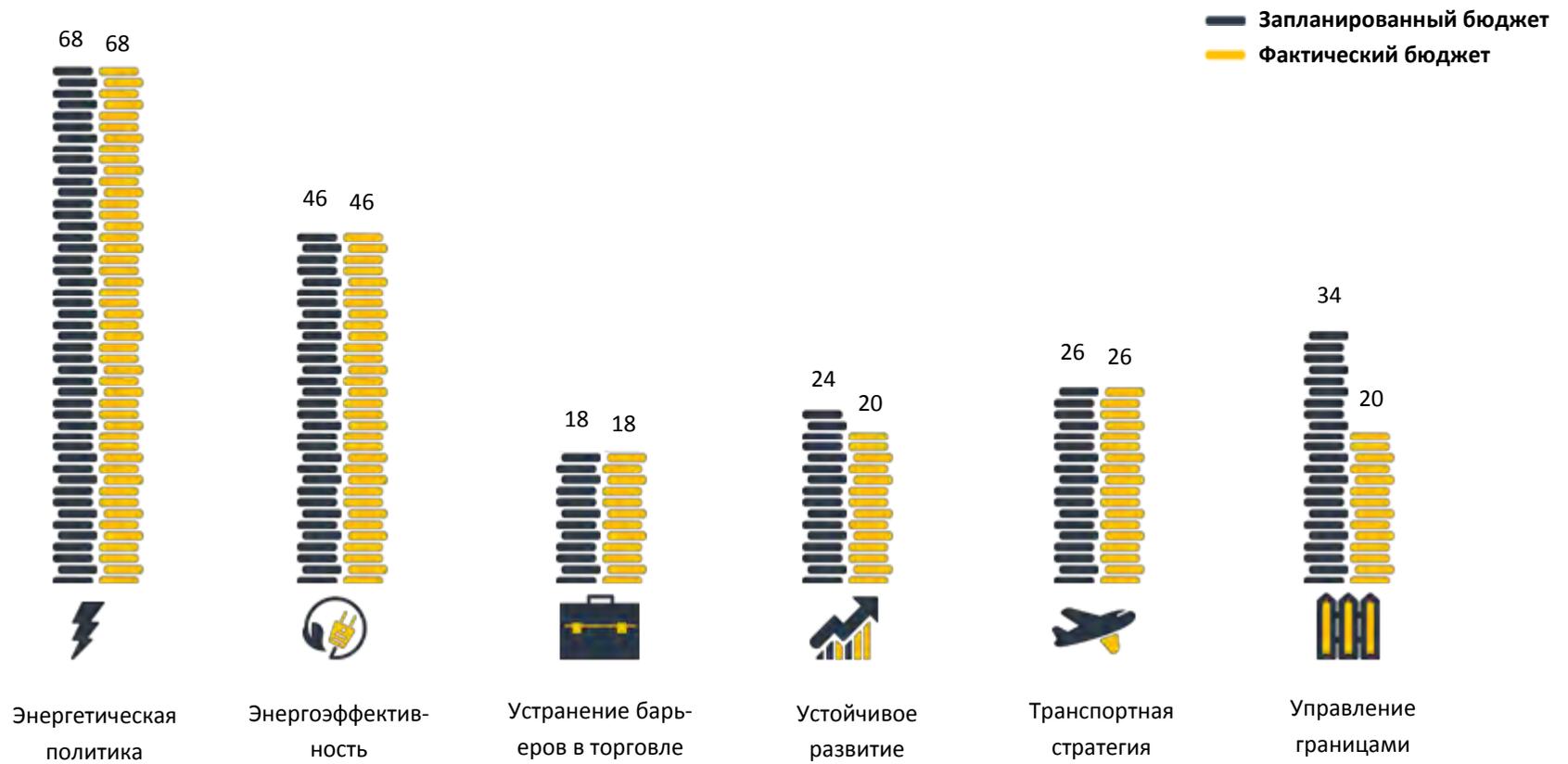
Ниже представлено описание общих предоставленных сумм, а так же задачи действующих на сегодня соглашений секторальной бюджетной поддержки ЕС:

³ <http://www.transport-ukraine.eu/en>

⁴ <http://www.transport-ukraine.eu/en>

⁵ http://eef.org.ua/img_collection/file/EC_StatepriceReport__WEB.pdf

Плановая и фактическая бюджетная поддержка ЕС в УКРАИНЕ, 2008-2013 гг, млн евро



Фонды, полученные в рамках программ бюджетной поддержки ЕС Украине, 2008-2014 гг., млн евро

Программа	Общая сумма		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Бюджетная поддержка	Техническая помощь							
Поддержка выполнения Энергетической политики Украины	68,14	5	23	17			28,14		
Поддержка выполнения Энергетической политики Украины в сфере энергоэффективности и возобновляемых источников энергии	46,6	7				31		15,6	
Поддержка двусторонней торговли путем устранения технических барьеров в торговле между Украиной и ЕС	17,8	6			12			5,8	13,1 (ожидается в 2014 году)
Поддержка выполнения Стратегии устойчивого развития Украины	24,3	0						20	4,3
Поддержка выполнения Транспортной стратегии Украины	26,5	0						26,5	36 (ожидается в 2014 году)
Поддержка секторальной политики управления границами в Украине	34,8	-						20	13,95 (ожидается в 2014 году) 14,775
Всего	218,14	18	23	17	12	31	28,14	87,9	19,1

1) Поддержка двусторонней торговли путем устранения технических барьеров в торговле между Украиной и Европейским Союзом

Период: 2009-2016

Сумма: 39 млн евро

Ожидаемые результаты:

- Адаптация украинской законодательной и регуляторной базы к стандартам ЕС в сферах стандартизации, рыночного регулирования, метрологии и законодательной метрологии, оценки соответствия и аккредитации.
- Реформа институтов, необходимых для реализации нового законодательства, с акцентом на разделение функций регулирования, стандартизации, аккредитации и сертификации.
- Создание необходимых органов по оценке соответствия для обеспечения сертификации третьих сторон в соответствии с нормативными требованиями. Система должна характеризоваться независимостью и достаточной технической компетентностью.

2) Поддержка в реализации Транспортной стратегии Украины

Период: 2010-2014

Сумма: 65 млн евро

Ожидаемые результаты:

- Осуществление институциональных реформ в транспортном секторе Украины;
- Повышение безопасности в транспортном секторе Украины;
- Улучшение условий транспортной инфраструктуры;
- Увеличение транспортных потоков через Украину;
- Административный потенциал для разработки и реализации национальной транспортной стратегии и приближение к ACQUIS ЕС.

3) Поддержка политики по управлению границами в Украине

Период: 2011-2015

Сумма: 60 млн евро

Ожидаемые результаты:

- Реализация Концепции развития «Реформирование деятельности Государственной таможенной службы Украины»;
- Принятие новой редакции Таможенного кодекса и соответствующих подзаконных актов;
- Внедрение Концепции интегрированного управления границами и соответствующего Плана действий;
- Модернизация пограничной инфраструктуры в соответствии с

- Модернизация пограничной инфраструктуры в соответствии с государственной целевой программой в сфере правоохранительной деятельности «Развитие и реконструкция границы до 2015 и стратегии развития сектора»;
- Борьба с коррупцией в Государственной пограничной службе и Государственной таможенной службе;
- Улучшение условий в местах временного содержания нелегальных мигрантов (системы для раннего выявления лиц, ищущих убежища, полное соблюдение прав человека в местах временного содержания).

4) Постоянная поддержка реализации Энергетической стратегии Украины

Период: 2013-2018

Сумма: 45 млн евро

- Принятие секторальной программы по снижению выбросов некоторых загрязняющих веществ в атмосферу от крупных установок сжигания в электроэнергетической отрасли Украины в соответствии с обязательствами в рамках Соглашения Энергетического сообщества (СЭС), в том числе детальный анализ направлений и источников привлечения необходимых инвестиций;
- Обеспечение соблюдения национальных стандартов, касающихся качества нефтепродуктов (бензин и дизельное топливо), и усовершенствование системы контроля качества нефтепродуктов;

- Официальное заявление о подходе (модели), которые будут приняты в Украине для наращивания стратегических нефтяных запасов. Эта модель должна включать в себя создание необходимых механизмов и план постепенного наращивания запасов сырой нефти и нефтепродуктов, в частности в соответствии с обязательствами по СЭС, а также шагов по транспозиции ACQUIS относительно запасов нефти.

5) Осуществление Стратегии национальной экологической политики Украины ⁶

Сумма: 35 млн евро

Период: 2011-2014

- Приведение национального законодательства в области охраны окружающей среды к стандартам и передовой практике Евросоюза;
- Принятие и реализация региональных и секторальных экологических программ;
- Ратификация Украиной международных конвенций и многосторонних соглашений в области охраны окружающей среды, их более устойчивая реализация благодаря увеличению организационного и мониторингового потенциала Министерства охраны окружающей среды;

⁶ <http://www.sbs-envir.org/index.php/en/sbs-programme.html>

- Значительное увеличение осведомленности по вопросам охраны окружающей среды в обществе в целом;
- Ограничение потерь биологического и ландшафтного разнообразия;
- Применение, главным образом, модели устойчивого использования природных ресурсов.

Детальный анализ осуществления программы секторальной бюджетной помощи ЕС Украине в сфере охраны окружающей среды может быть использован как иллюстрация особенностей предоставления финансирования реформ отдельных отраслей.

Соглашение по развитию государства между ЕС и Украиной было подписано в мае 2014 года на сумму 350 млн евро. Первый транш в 250 млн евро стал доступен в июне 2014 года. Из-за тяжелой ситуации в области государственных финансов, эта сумма была распределена на общие цели государственного бюджета. Второй транш (100 миллионов евро) должен быть предоставлен в 2015 году после достижения ряда условий. Эти условия, вместе с **комментариями автора** относительно их выполнения, а также ссылки на другие документы повестки дня реформ представлены в таблице ниже ⁷:

⁷http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_ua/performance_indicators_sbc_1.pdf

Бюджетная поддержка ЕС в сфере охраны окружающей среды

Целью поддержки является разработка и имплементация Стратегии государственной экологической политики Украины и Национального плана действий (НПД) на 2011-2015 гг.

Главным заданием программы является приближение законодательства Украины к законодательству ЕС в сфере охраны окружающей среды. В рамках программы подготовлено и опубликовано 21 августа 2014 Национальную стратегию аппроксимации законодательства Украины к правовому полю ЕС в сфере охраны окружающей среды.

Финансирование программы проводилось тремя траншами (в 2011, 2012 и 2013 годах): одним фиксированным (15 млн евро) и еще двумя, сума которых зависела от прогресса реализации программы (но не более 10 млн евро каждый). На Интернет-страницах как программы, так и профильного министерства, отсутствуют детализированный бюджет программы и отчеты об использовании средств. Мониторинг эффективности реализации программы осуществляется Совместной группой мониторинга, которая сформирована из представителей украинских органов власти и Европейской комиссии. Представители экологических общественных организаций участвуют в мониторинге в качестве наблюдателей.

Мониторинг исполнения обязательств украинской стороны осуществлялся по ниже указанным направлениям:

- **Экологическая политика на отраслевом и региональном уровне.** В 2012 году в рамках региональных программ осуществлено 1857 природоохранных мероприятий, что составляет 79,4% от запланированного. При этом в 2012 году на реализацию данных программ было предусмотрено около 1,8 млрд грн. и профинансировано 1,059 млрд. грн. (из них, соответственно, запланировано но не использовано 262,5 млн грн. секторальной бюджетной поддержки ЕС).
- **Приближение природоохранного законодательства Украины к соответствующему законодательству ЕС.** Разработано и утверждено Базовый план адаптации экологического законодательства Украины к законодательству Европейского Союза согласно с которым подготовлено 10 из необходимых 11 нормативно-правовых актов.
- **Усиление институциональной способности к реализации новой экологической стратегии.** Подготовлено проект постановления « Об утверждении Порядка проведения мониторинга окружающей природной среды предприятиями, учреждениями и организациями, деятельность которых приводит или может привести к ухудшению состояния окружающей среды». Обеспечено функционирование Информационно-аналитического центра экологического мониторинга. Рабочая группа неправительственных экологических организаций провела общественную оценку украинской экологической политики за 2011 год. К сожалению, подобная практика не нашла дальнейшего применения.
- **Внедрение национальной экологической политики в различных экологических сферах, а именно: изменения климата, водных ресурсов, воздуха, обращения с отходами, охрана флоры и фауны.** При этом в двух сферах не удалось достичь

Общие условия предоставления транша

Условия	Показатели выполнения условий	Комментарии к процессу выполнения и ссылки на другие условия поддержки ЕС
<p>1. Значительный прогресс в борьбе против коррупции путём организации и обеспечения эффективной работы специализированного анти-коррупционного агентства расследований коррупционных преступлений в соответствии с международными стандартами, выравнивание классификации уголовных коррупционных преступлений в соответствии с международными стандартами, и введение правоприменения положений о незаконном обогащении. Отдельное внимание здесь следует уделить реформе системы правосудия.</p>	<p>1.1 Действующее специализированное агентство по выявлению и досудебному расследованию коррупционных уголовных преступлений. Это агентство должно соответствовать международным стандартам независимости и эффективности (автономность относительно исполнительных органов и других государственных агентств, прозрачный и конкурентный подбор главы агентства и основного штата, достаточные кадровые и финансовые ресурсы), предусмотреть участие представителей гражданского общества в мониторинге его деятельности, и заниматься серьёзными коррупционными преступлениями (правонарушения, совершённые лицами, занимающими политические посты, или другими высокопоставленными государственными должностными лицами, судьями, прокурорами, или правонарушения имеющие значительную угрозу общественному интересу в силу большого размера взятки или причинению серьёзного вреда). Статистика расследований доступна с середины 2015 года.</p> <p>1.2 Окончено приведение Уголовного кодекса Украины в соответствие с международными стандартами (в частности, согласно рекомендациям ГРЕКО и ОБСЕ), включая стандарты ответственности юридических лиц.</p>	<p>Европейская Программа Реформ предусматривает создание анти-коррупционного органа, уполномоченного выявлять, расследовать и обращаться к судебному органу по случаям коррупции на основе национальной анти-коррупционной стратегии.</p> <p>Заём макро-финансовой поддержки Украины включает следующие условия:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. принятие национальной анти-коррупционной стратегии в соответствии с лучшими международными практиками и Государственной Программой с установленным временным графиком результатов её реализации. 2. принятие комплексного анти-коррупционного законодательства в соответствии с рекомендациями Группы стран против коррупции (ГРЕКО) Европейского Совета, и другими международными стандартами.

Условия	Показатели выполнения условий	Комментарии к процессу выполнения и ссылки на другие условия поддержки ЕС
	<p>1.3 Приведение преступления незаконного обогащения (значительное увеличение активов государственного должностного лица, которое не может быть объяснено его законными источниками доходов) в Уголовном кодексе Украины в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции. Доступность статистики о количестве случаев незаконного обогащения расследованных государственными обвинителями, направленных в суд до конца июня 2015 года.</p> <p>1.4 Принятие Верховной Радой закона, позволяющего реформировать Генеральную прокуратуру и его вступление в силу.</p> <p>1.5 Принятие Верховной Радой поправок к Конституции, обеспечивающих укрепление независимости судей и их вступление в силу.</p> <p>1.6 Принятие Верховной Радой законов, определяющих статус Высшего совета юстиции, систему правосудия и статус судей, и их вступление в силу.</p>	<p>Состояние реализации</p> <p>В октябре 2014 года украинский парламент принял пакет анти-коррупционных законов, которые были подписаны Президентом Украины, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Анти-коррупционную стратегию на 2014-2017 год; • Создание специального уполномоченного органа по борьбе с коррупцией (анти-коррупционное бюро); • Закон о предотвращении коррупции; • Закон об идентификации конечных выгодополучателей, включая юридических лиц и политиков.

Условия	Показатели выполнения условий	Комментарии к процессу выполнения и ссылки на другие условия поддержки ЕС
<p>2. Повышение порядочности и подотчётности в государственном секторе путём улучшения и эффективного применения процедур декларирования и проверки доходов, активов и расходов, и процедур предотвращения конфликта интересов у различных категорий государственных работников.</p>	<p>2.1 Эффективная система подтверждения деклараций об активах, доходе и расходах государственных должностных лиц введена и работает. Санкции сдерживающего характера за ложную информацию в декларациях введены, минимальная сумма для декларирования расходов существенно уменьшена, единый Интернет-портал для подачи электронной формы и публикации деклараций с открытым доступом к portalу запущен, другие положения по раскрытию активов улучшены в сотрудничестве с заинтересованными лицами гражданского общества и игроками международного уровня.</p> <p>2.2 Реформированная система предотвращения и разрешения конфликта интересов государственных служащих, лиц, занимающих политические посты, судей, прокуроров, и других государственных должностных лиц. Улучшены положения декларирования интересов государственных должностных лиц (права собственности чиновника или связанных с ним лиц на акции компаний, членство в управлении или наблюдательных органах гражданских ассоциаций, и так далее).</p>	<p>Состояние реализации</p> <p>Закон об «Очищении власти» (люстрации), принятый парламентом и подписанный Президентом Украины в октябре 2014 года включает соответствующие инструменты.</p>

Условия	Показатели выполнения условий	Комментарии к процессу выполнения и ссылки на другие условия поддержки ЕС
<p>3. Прозрачность и конкуренция в государственных закупках путём значительного сокращения списка исключений из сферы государственных закупок, обеспечения конкурентных закупок и доступа к информации, касающейся государственных закупок, в частности, для государственных предприятий.</p>	<p>3.1 Список исключений из Закона Украины о государственных закупках значительно сокращён и приведён в соответствие с видами исключений, предусмотренных Директивами ЕС о госзакупках.</p> <p>3.2 Сокращение практики неконкурентных закупок (договорные процедуры) до 10% от общей суммы госзакупок в первой половине 2015 года.</p> <p>3.3. Публикация информации о закупках по неконкурентным процедурам и закупках государственных предприятий, годовых планов госзакупок и отчётов об исполнении контрактов на Интернет-сайтах закупающих структур, информации о субподрядчиках и поправок существенных положений договоров, контрактов госзакупок, информации о рассмотрении жалоб наблюдательным органом.</p>	<p>Заём макро-финансовой поддержки Украины включает следующие условия:</p> <ul style="list-style-type: none"> создание системы государственных закупок, основанной на принципах прозрачности, конкуренции и отсутствия дискриминации участников тендеров. С точки зрения повышения прозрачности и ежеквартальной публикации данных о количестве и стоимости процедур закупки на конкурентной основе и единых процедур закупок; в соответствии с Законом Украины «О проведении государственных закупок», Анти-монопольный комитет является уполномоченным органом по рассмотрению апелляций в сфере госзакупок. <p>Состояние реализации</p> <p>Новая редакция Закона о государственных закупках была принята в апреле 2014 года, сократив количество исключений. Данные о конкурентных закупках и закупках по единой процедуре публикуются Министерством экономического развития и торговли: http://tender.me.gov.ua</p> <p>Основные законодательные акты в сфере госзакупок охватывают большинство принципов, предусмотренных Директивой ЕС 2004/18 о координации процедур присуждения контрактов на государственные работы, контрактов государственных поставок и контрактов государственных услуг.</p>

Условия	Показатели выполнения условий	Комментарии к процессу выполнения и ссылки на другие условия поддержки ЕС
<p>4. Значительно улучшенный доступ к информации, имеющей общественный интерес, посредством приведения в соответствии с Законом о доступе к публичной информации других законодательных актов, создание институциональной базы для независимого надзора за выполнением Закона о доступе к публичной информации и обеспечения доступа к общественным реестрам.</p>	<p>4.1 Полная реализация Закона о доступе к публичной информации путём приведения в соответствие с ним других сейчас ему противоречащих законодательных актов, в том числе через процесс консультаций с гражданским обществом.</p> <p>4.2. Создание эффективной институциональной основы для независимого надзора за реализацией Закона о доступе к публичной информации путём процесса консультаций с гражданским обществом и соответствующими заинтересованными лицами, а также в соответствии с лучшими Европейскими практиками.</p> <p>4.3. Доступ (включая доступ через Интернет) к государственным реестрам, а именно, Единому государственному реестру юридических лиц и частных предпринимателей (включая информацию об их конечных владельцах), Государственному реестру прав на недвижимое имущество (включая информацию о лицах, обладающих этими правами), и земельным кадастрам.</p>	<p>Закон, облегчающий доступ к реестру прав на недвижимое имущество и к реестру юридических лиц и частных предпринимателей (включая информацию об их конечных собственниках) был принят в октябре 2014 года.</p>

Условия	Показатели выполнения условий	Комментарии к процессу выполнения и ссылки на другие условия поддержки ЕС
<p>5. Увеличение прозрачности и подотчётности в Управлении Государственными Финансами (УГФ) путём ежеквартальной публикации Отчёта и пресс-релиза по реализации Стратегии и Плана Действий УГФ на Интернет-сайте Министерства финансов, регулярные консультации с заинтересованными лицами (стейк-холдерами) из гражданского общества и международного сообщества.</p>	<p>5.1 Публикация квартальных отчётов о реализации Стратегии и Плана Действий по УГФ, содержащих достижения предыдущего квартала и цели на следующий квартал.</p> <p>5.2 Ежеквартальная публикация для широкой общественности и средств массовой информации ясной итоговой записки, представляющей достигнутые результаты, а также краткосрочные и среднесрочные цели Стратегии и Плана Действий УГФ относительно дальнейшего улучшения качества, прозрачности и подотчётности в управлении государственными финансами.</p> <p>5.3 Пресс-релизы, отражающие консультации с заинтересованными лицами гражданского общества и игроков международного уровня по поводу реализации Стратегии и Плана Действий УГФ.</p>	<p>Отчёт о реализации Стратегии УГФ был опубликован в октябре 2014 года.</p>

Условия	Показатели выполнения условий	Комментарии к процессу выполнения и ссылки на другие условия поддержки ЕС
<p>6. Утверждение и эффективное выполнение комплексной реформы государственной службы и службы в органах местного самоуправления, сосредоточенной на Европейских принципах государственного управления, таких как разделение между государственной службой и политическими позициями, разделение между государственной сферой и частной сферой, подход к найму и продвижению по службе основанный на достоинствах, стабильное место работы и гарантии против необоснованного увольнения.</p> <p>Законодательное поле государственного управления и предоставление государственных услуг улучшены, как один из шагов по увеличению эффективности государственного управления.</p>	<p>6.1 Принятие и публикация Стратегии и Плана Реализации реформ государственной службы и службы в органах местного самоуправления, основанных на Европейских принципах государственного управления. Оба документа должны учесть необходимость реформирования системы заработной платы государственных служащих в органах местного самоуправления, а также необходимость обеспечить общее управление в области государственной службы путем институционального улучшения специально уполномоченного центрального исполнительного органа для государственной службы на национальном уровне и его территориальных органов на местном уровне.</p> <p>6.2 Закон «О государственной службе» (или поправки к законопроекту, действующему на настоящий момент) основанный на Европейских принципах государственного управления принят Верховной Радой и вступает в силу. Законы Украины «О Кабинете Министров», «О центральных исполнительных органах» и «О местных государственных администрациях», и другие законы, связанные с государственной службой приведены в соответствие с Законом «О государственной службе» и эффективно выполняются. Соответствующие подзаконные акты приняты и/или в существующие внесены поправки.</p>	<p>Правительство Украины приняло концепцию реформирования местного самоуправления в апреле 2014 года, а соответствующий план её реализации был выпущен в июне 2014 года. Эти документы сосредоточены на предоставлении больших полномочий местному самоуправлению вместе с большими финансовыми ресурсами. Для обеспечения финансовой самодостаточности местного самоуправления летом 2014 года был подготовлен пакет поправок в Бюджетный кодекс. Другие меры включают упрощение на законодательном уровне взаимодействия местных общин (закон принят в июне 2014) и местных общинных объединений (проект закона находится на рассмотрении парламента).</p> <p>Проекты законов о государственной службе и проект закона о службе в органах местного самоуправления находятся на стадии подготовки.</p>

Условия	Показатели выполнения условий	Комментарии к процессу выполнения и ссылки на другие условия поддержки ЕС
	<p>6.3 Закон «О службе в органах местного самоуправления» основанный на Европейских принципах государственного управления и лучших Европейских практиках, также приведён в соответствие с Законом «О государственной службе», принят Верховной Радой и вступает в силу. Другие законодательные акты, связанные со службой в органах местного самоуправления, приведены в соответствие с Законом «О службе в органах местного самоуправления». Соответствующие подзаконные акты приняты и/или в существующие внесены поправки.</p> <p>6.4 Административно-процессуальный кодекс принят Верховной Радой и вступает в силу по Плану Реализации, нацеленному на пересмотр и улучшение административных процедур в соответствующих областях.</p> <p>6.5 Закон «Об административных услугах» эффективно реализован, включая создание новых Центров Административных Услуг и эффективную работу уже существующих.</p>	

Условия	Показатели выполнения условий	Комментарии к процессу выполнения и ссылки на другие условия поддержки ЕС
<p>7. Завершение конституционной реформы при помощи инклюзивного и совместного процесса, включая активные консультации с гражданским обществом согласно рекомендациям Венецианской комиссии.</p>	<p>7.1 Организации Гражданского Общества проводят организованные и регулярные консультации.</p> <p>7.2. Рекомендации Венецианской комиссии учтены.</p> <p>7.3. Закон «О поправках в Конституции» вступил в силу.</p> <p>7.4. Независимые расследования насильственных действий с обеих сторон, которые произошли во время гражданских протестов ноября 2013 – февраля 2014 проводятся при поддержке Международной Консультативной Группы, предложенной Советом Европы.</p>	<p>Завершение комплексной конституционной реформы является одним из пунктов Европейской Программы Реформ.</p>
<p>8. Гармонизация законодательства о выборах и финансировании политических партий (включая государственное финансирование) выполнена путём инклюзивного и совместного процесса согласно рекомендациям ОБСЕ/БДИПЧ и ГРЕКО.</p>	<p>8.1 Рекомендации БДИПЧ учтены.</p> <p>8.2 Принятие Верховной Радой соответствующих законов, которые адаптируют законодательство о выборах и вступление их в силу.</p> <p>8.3 Рекомендации ГРЕКО по Прозрачности Финансирования Партий учтены.</p>	<p>Соответствующие задачи включены в Анти-коррупционную стратегию на 2014-2017 год (см. выше), включая установление прозрачных принципов финансирования выборов, деятельность политических партий, устранение рисков коррупции в действиях выборных органов, и усиление общественного контроля за их деятельностью.</p>

ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И МОНИТОРИНГА ПОДДЕРЖКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Подписание и ратификация Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом (ЕС) в 2014 году требует обновленного отношения украинской власти к использованию международной финансовой и технической помощи

Постановлением Правительства № 841 от 15 сентября 2010 утверждено процедуру подготовки, реализации и мониторинга программ секторальной бюджетной поддержки ЕС в Украине.

Эта процедура включает в себя следующие этапы:

- Подготовка перечня показателей межведомственной рабочей группой, которая может включать как украинских экспертов, а так и экспертов Евросоюза и государств-членов ЕС. После внутреннего одобрения Министерства экономического развития и торговли этот список должен быть представлен на рассмотрение Европейской комиссии.
- Подготовка соглашения о финансировании. Это соглашение должно включать в себя программу, раскрывающую цели реформ в конкретном секторе и ожидаемые результаты, объем бюджетной поддержки и условия ее получения, а так же процедуры мониторинга.
- После вступления в силу соглашения о финансировании, ответственное министерство, , «в случае необходимости», согласно указу №841, может внести в Кабинет Министров проект распоряжения о достижении показателей и ожидаемых результатов.
- После принятия Закона о государственном бюджете, Министерство финансов должно обратиться к Европейской комиссии с просьбой осуществить первый или очередной транш.
- Использование полученных денежных средств осуществляется министерствами в соответствии с бюджетным законодательством Украины.
- Отраслевые министерства могут запросить техническую помощь для поддержки использования средств бюджетной поддержки.
- Отраслевые министерства должны создать совместную группу мониторинга, которая включает в себя госслужащих и экспертов ЕС.
- Результаты мониторинга публикуются ежеквартально Министерством экономического развития и торговли и Министерством финансов. В случае проблем с достижением нужных показателей, Министерство экономического развития и торговли должно информировать Кабинет Министров и представить предложения, направленные на решение этих проблем.

На самом деле, эта процедура имеет ряд неоднозначных норм, которые не способствуют эффективному использованию бюджетной поддержки. Если наличие программы реформ или стратегии является *обязательным*, то представление плана действий, направленного на внедрение реформ в данном секторе, является *добровольным*. Поэтому секторальные министерства могут быть брошены на произвол судьбы в процессе реформ, хотя этот процесс всегда требует совместной с другими учреждениями ответственности (обязательств).

Еще один вопрос связан с использованием бюджетных средств в соответствии с бюджетным законодательством Украины. На самом деле, в такой формулировке нет никакого вреда, так как бюджетная поддержка должна использоваться так и никак иначе. Однако, учитывая некоторые особенности бюджетного законодательства Украины, можно предположить, что эта формула может быть использована, чтобы избежать использования бюджетной поддержки ЕС *исключительно* для целей программ.

Проблема здесь в том, что основная процедура не предписывает как бюджетная поддержка ЕС должна быть связана с бюджетными программами министерств: должна ли она выступать конкретной статьей бюджета для каждого министерства с перечнем ожидаемых результатов, или же она должна быть распределена по нескольким статьям. Последний вариант, конечно, делает мониторинг и оценку достижения целей программы гораздо сложнее. Практически, поддержка ЕС может распределяться между существующими статьями и использоваться в основном для общих целей, а не тех, которые указаны в финансовом соглашении. Неспецифическая или гибкая формулировка целей в соглашении и в бюджетных программах

открывает путь к финансированию некоторых пунктов, необходимых министерствам, которые не имеют отношения к процессу реформ.

Учитывая вышеуказанное, могут быть предложены следующие рекомендации для организаций гражданского общества:

- В полной мере использовать инструменты, предусмотренные законодательством о доступе к публичной информации, чтобы выявить и распространить факты по использованию бюджетной поддержки.
- Поставить вопрос о получении и использовании бюджетной поддержки ЕС на повестку дня гражданских советов соответствующих министерств.
- Принимать участие в экспертных группах на стадии подготовки секторального соглашения для обеспечения норм прозрачности и подотчетности. Обнародовать предложения по прозрачности и пропагандировать их в средствах массовой информации, гражданских советах в рамках министерств и платформах гражданского общества национального уровня.
- На стадии реализации участвовать в мониторинговой группе. Регулярно следить за ходом осуществления мониторинга и распространении информации, полученной на встречах группы мониторинга.
- Сотрудничать с секторальными независимыми экспертами для объективной оценки прогресса, достигнутого в реализации условий соглашения о финансировании.

- Адвокация полного осуществления основных требований бюджетного законодательства, связанных с нормами прозрачности и подотчетности бюджетных расходов. Напоминать министерствам об обязательстве сделать бюджетный процесс прозрачным и доступным для участия гражданского общества.
- Принимать участие в консультациях с правительством и поставить на повестку дня вопрос прозрачности бюджетной поддержки.

Эта публикация была подготовлена в рамках проекта "**Бюджетная поддержка стран восточного партнёрства со стороны ЕС: гражданский мониторинг и оценка**", финансируемого Европейским Союзом и софинансируемым правительством Швеции.

Содержание данной публикации является предметом ответственности **Фундации "Открытое общество"** и ни в коей мере не отражает точку зрения **Европейского Союза** или **Правительством Швеции**.



Европейский союз состоит из 28 государств-членов, которые решили постепенно объединить свои знания, ресурсы и судьбы. Вместе, в течение периода расширения 50 лет, они создали зону стабильности, демократии и устойчивого развития, сохранив культурные различия, проявляя толерантность и гарантируя свободу личности.

Европейский союз готов разделять свои достижения и ценности со странами и народами, находящимися за ее пределами.

Европейская комиссия является исполнительным органом ЕС.