

Анализ эффективности взаимодействия Российской Федерации и Европейского союза в рамках реализации программы ТАСИС

1. Вступление

Начало 90-х годов характеризовалось многочисленными инициативами правительств зарубежных стран и международных организаций, в первую очередь европейских, по развитию связей с Россией, в том числе посредством оказания безвозмездной гуманитарной и технической помощи. По объему выделяемых средств на эти программы первое место занимает организация, объединяющая большинство европейских стран, – Европейский союз. Предложения об оказании помощи официально обосновывались стремлением оказать поддержку нашей стране по переходу от плановой экономики к рыночной и смягчить отрицательные социальные последствия этого периода. Среди разнообразных сфер и форм сотрудничества Российской Федерации с Евросоюзом особое место занимает Программа технической помощи странам СНГ – ТАСИС (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). Главной целью программы ТАСИС, как она декларируется Евросоюзом, является «поддержка перехода стран СНГ к рыночной экономике, развитие демократии и верховенства закона».

Россия является крупнейшим получателем технической помощи Евросоюза. Программа ТАСИС осуществляется в нашей стране с 1991 года, на ее финансирование было выделено более 2660 млн. евро. За этот период было выполнено или находится в стадии реализации свыше 1700 проектов. Ежегодно по линии этой программы в России работают свыше 3500 специалистов.

Следует отметить определенные трудности проведения комплексной оценки эффективности программы ТАСИС, поскольку речь идет о работе международной организации, в которой Российская Федерация не является государством-членом. Несмотря на то, что программа ТАСИС финансируется Евросоюзом, ее реализация требует также существенных затрат и усилий российской стороны. Исходя из этого, предметом настоящей работы является анализ состояния и перспектив Программы с целью определения путей повышения практической отдачи от этого сотрудничества с Евросоюзом.

Для выполнения работы были рассмотрены нормативные правовые акты Российской Федерации, уставные, программные, статистические и информационные материалы отечественных организаций и Евросоюза, включая технико-экономические обоснования ряда проектов, отчеты иностранных консультантов и экспертов, а также материалы тематических проверок Счетной палаты Российской Федерации и Европейской счетной палаты.

2. Европейский союз и его главные органы управления

В основе Европейского союза (European Union) лежит Европейское экономическое сообщество – ЕЭС (или Общий рынок), образованное в соответствии с Римским договором, подписанным в 1957 году. Сообщество включало три юридически самостоятельные организации: само ЕЭС, Европейское объединение угля и стали и Европейское объединение по атомной энергии (ЕВРАТОМ). С 1967 года эти три объединения были подведены под юрисдикцию одной комиссии и все вместе стали именоваться Европейским сообществом (ЕС), а с 7 февраля 1992 года – Европейским союзом (далее – Союз). К началу 2001 года в его состав входили 15 государств, в том числе основатели Европейского сообщества (Бельгия, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция (основатели ЕС), Великобритания, Ирландия, Дания (1973 год),

Греция (1981 год), Испания и Португалия (1986 год), Финляндия, Швеция и Австрия (1995 год).

В мае 2004 года в Союз вошли: Кипр, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия и Словения. В настоящее время рассматривается вопрос о членстве Румынии и Болгарии, которые могут стать членами Евросоюза уже в 2007 году. Интерес к вступлению в эту организацию проявляет Турция.

Одной из главных целей, провозглашенных Евросоюзом, является оказание содействия экономическому развитию своих государств-членов посредством создания пространства без внутренних границ, а также усиление их экономического и социального взаимодействия. В рамках этой организации унифицируются стратегия экономического развития, кредитно-денежная и социальная политика государств-членов, созданы наднациональные органы управления, решения которых обязательны для каждого члена Союза.

Развитие сотрудничества с Евросоюзом и его государствами-членами занимает одно из центральных мест в международных отношениях Российской Федерации. Иллюстрацией этого, в частности, может служить постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24 января 2003 года №3576-III ГД «О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О расширении Европейского союза». В постановлении отмечается, что Европейский союз – один из главных партнеров Российской Федерации на переговорах о ее вступлении во Всемирную торговую организацию. На долю Европейского союза приходится 45% объема российской внешней торговли, а после расширения Евросоюза этот показатель может возрасти до 50 процентов. В ряде документов Европейского союза отмечается, что Россия является пятым по объему торговым партнером после США, Швейцарии, Китая и Японии. Подчеркивается, что Европейский союз на протяжении ряда лет имеет крупный торговый дефицит с Россией обусловленный тем, что наша страна является основным поставщиком энергии для европейских стран и, фактически, обеспечивает их энергетическую безопасность. Поставки энергоносителей из России покрывают свыше 20% потребностей их импорта.

Показатели торговых отношений Европейского союза и Российской Федерации за 1996-2002 годы отражены в таблице:

	(млн. евро)						
	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Экспорт в Россию	19132	25539	21087	14772	19828	27814	34200
Импорт из России	23392	27037	23172	25918	45334	47428	61900
Баланс	-4260	-1498	-2084	-11145	-25506	-19614	-27700

Главными органами управления Союза являются: Европейский совет, Европейский парламент, Совет Европейского союза, Европейская комиссия, Европейский суд, Европейская счетная палата, Экономический и социальный комитет, Комитет регионов, Европейский центральный банк, Европейский инвестиционный банк.

Ниже коротко изложены цели, задачи и функции ряда органов управления Европейского союза, имеющих непосредственное отношение к формированию и осуществлению программы ТАСИС.

Европейский совет (European council) – высший политический орган Союза. Определяет его стратегические направления деятельности, обеспечивает координацию общей экономической политики и осуществляет руководство бюджетом (совместно с Европейским парламентом), заключает международные соглашения. В его состав входят главы государств и правительств стран-членов Евросоюза, а также Председатель Европейской комиссии.

Европейский парламент (European Parliament) – избирается на 5 лет. Число депутатов от каждой страны зависит от численности ее населения. Европейский совет и Парламент совместно принимают решения по наиболее важным вопросам. Кроме того, Парламент дает консультации по правовому обеспечению деятельности Евросоюза.

Совет Европейского союза (Council of the European Union) – Совет министров (Council of Ministries) – несет ответственность за принятие основных политических решений на основе предложений Европейской комиссии, принимает окончательные решения по всем аспектам законодательства Европейского союза.

Европейская комиссия (European Commission) – исполнительный орган Евросоюза. Разрабатывает законодательные предложения, следит за применением законодательных актов, принятых Советом Евросоюза, принимает решения по общеэкономическим и отраслевым вопросам, управляет бюджетом и фондами Союза, несет ответственность за бюджетные расходы.

Европейский суд (European Court of Justice) должен обеспечивать соблюдение закона при применении Договора о Европейском союзе и выступать в качестве высшего апелляционного суда Евросоюза.

Европейская счетная палата (European Court of Auditors)¹ должна осуществлять независимый аудит использования средств Евросоюза, проводить оценку деятельности его органов по выполнению ими своих функциональных обязанностей, законности и правильности отражения финансовых операций с применением таких показателей как экономичность и эффективность использования средств, а также коэффициента полезного действия работы органов Евросоюза. Ставит своей целью «...улучшение управления финансами Европейского союза на всех уровнях с тем, чтобы обеспечить максимально эффективное использование денежных средств в интересах его граждан». О результатах своей деятельности Европейская счетная палата информирует Европейский парламент и Европейский совет. Европейская счетная палата начала свою работу в октябре 1977 года. Штаб-квартира находится в Люксембурге. Формируется из представителей государств-членов Евросоюза, по одному от каждой страны.

3. Стратегия Евросоюза и его программы ТАСИС в Российской Федерации

Программа сотрудничества Российской Федерации и Евросоюза, реализуемая в настоящее время, в общих чертах была сформулирована в Совместной политической декларации о партнерстве и сотрудничестве (Брюссель, 9 декабря 1993 года).

В этом документе, в частности, подчеркивается решимость расширения сотрудничества в области конверсии оборонных предприятий, создания благоприятного климата для российских и иностранных частных инвестиций, науки, техники, образовании, подготовки кадров, энергетики, охраны окружающей среды, развития транспорта и телекоммуникаций. Отмечается, что деятельность по сотрудничеству в этих областях будет поддерживаться со стороны Евросоюза в рамках программы технического содействия ТАСИС.

Развитие сотрудничества на перспективу было сформулировано в Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000-2010 годы), подписанной в Хельсинки 22 октября 1999 года. Подчеркивается, что основными целями Стратегии являются обеспечение национальных интересов и повышение роли и авторитета России в Европе и мире, привлечение экономического потенциала и управленческого опыта Европейского союза и его государств-членов для развития социально ориентированной рыночной

¹ Нередко в отечественных официальных документах используется буквальный перевод: Европейский суд аудиторов.

экономики. Стратегия сохраняет приоритетные направления сотрудничества, включенные в программу ТАСИС.

Действующая стратегия Евросоюза, включающая в себя реализацию программы ТАСИС в России на 2002-2006 годы, была одобрена Европейской комиссией 27 декабря 2001 года. Действия Союза и Европейской комиссии основываются на Соглашении о партнерстве и сотрудничестве от 18 декабря 1998 года.

С точки зрения Евросоюза, эта поддержка должна привести к пересмотру российских нормативных правовых актов и соответствующим изменениям функциональных обязанностей отдельных органов исполнительной власти с использованием европейских моделей и стандартов. Отмечается, что Европейский союз имеет необходимые ресурсы для оказания помощи России в решении серьезных социальных проблем в таких областях, как здравоохранение, образование и социальная защита населения как важнейших факторов закрепления рыночной экономики и демократии.

Особо подчеркивается, что размеры России, ее географическое положение играют ключевую роль в сохранении стабильности и безопасности европейского континента. С точки зрения Евросоюза, помимо важного источника энергии, Россия служит мостом между Европой и Азией и открывает большие возможности для расширения его рынка.

В качестве наиболее важных направлений сотрудничества в настоящее время называются вопросы вступления России в ВТО, содействие экономическому развитию Калининградской области, сотрудничество стран Северной Европы с Россией в бассейне Балтийского моря, выполнение условий международной конвенции по химическому оружию, а также в области безопасного использования атомной энергии.

Стратегия отмечает, что программа ТАСИС является одной из ведущих программ поддержки процесса перехода России от плановой экономики к рыночной и осуществления социально-экономических реформ.

Помимо программы ТАСИС Евросоюз оказывает России гуманитарную помощь (Программа ЕСНО – Humanitarian Aid Office of the European Commission). Так, в 1994 году Европейский союз финансировал проекты, включающие: борьбу с туберкулезом; поставки различных грузов гуманитарного характера, в том числе продукты питания; оказание помощи учреждениям здравоохранения и социальной защиты населения.

Начиная с осени 1999 года, гуманитарная помощь оказывается населению Чечни и группам риска населения в соседних республиках Северного Кавказа – Ингушетии и Дагестана. Евросоюз сотрудничает с другими международными организациями, в том числе системы ООН (ВОЗ, ЮНИСЕФ, ФАО), Международным Комитетом Красного Креста, Врачи без границ и др. На эти цели в период с 1999 по 2003 год было выделено 120 млн. евро, что делает Евросоюз основным донором в этом регионе. В 2004 году на эти цели предполагалось выделить 26 млн. евро.

Отмечается, что развитие регионального, субрегионального и приграничного сотрудничества со странами СНГ не является частью региональной стратегии интеграции. Эти страны не могут рассматриваться как какой-то монолитный блок. Существуют важные различия между ними, которые отражаются в их различной национальной политике.²

Ссылаясь на это, Европейский союз фактически стал отказываться от использования термина «ТАСИС» в отношении сотрудничества с нашей страной. Так, в материалах Европейской комиссии 2005 года, вместо него получило распространение название:

² Российской стороне следует учитывать факт, что Евросоюз также не является сложившейся монолитной организацией, о чем свидетельствует получение отрицательных результатов референдумов во Франции и Нидерландах по ратификации Конституции Европейского союза, а также возникновение трудностей согласования бюджета ЕС на 2007-2013 годы.

«Программа сотрудничества Европейского союза и России» (EU-Russia Cooperation Program). Во многих документах высших органов управления Евросоюза содержится высокая оценка результатов программы ТАСИС. Например, в документе по стратегии ТАСИС в области регионального сотрудничества на 2004-2006 годы отмечается, что программа ТАСИС является важным дополнением действий Европейского союза в отношении отдельных стран СНГ. Подчеркивается, что эта стратегия является «не только отражением глобальных тенденций в развитии международного сотрудничества, но и фактором стабилизации и безопасности также как и устойчивого экономического и социального развития в общеевропейском контексте... Она отвечает интересам Европейского союза в развитии сотрудничества со странами Восточной Европы и Средней Азии».

По данным Европейской комиссии, она разрабатывает новую концепцию Программы технической помощи и ее новый регламент. В этих материалах подчеркивается, что программа ТАСИС «является основным инструментом сотрудничества Европейского сообщества со странами Восточной Европы, Кавказского региона и Средней Азии, т. е. отмечается тенденция к отказу от использования таких понятий как «страны СНГ» или «республики бывшего СССР». В материалах Комиссии отмечаются определенные изменения в предполагаемой Программе по сравнению с осуществляемой в настоящее время, в соответствии с постановлением Совета Европы №99/2000. Срок действующего регламента программы ТАСИС истекает в конце 2006 года. Сообщается, что Европейская комиссия начала разрабатывать новую концепцию Программы и ее регламент, которые должны отражать изменения в отдельных странах и регионах в целом.

Это мотивируется процессом углубления экономических различий между странами-получателями технического содействия, большинство из которых теперь относится к категории развивающихся стран, включая семь с низким уровнем доходов (Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан). Внутри стран-получателей «растет осознание существования бедности и социального неравенства, несмотря на улучшение макроэкономических показателей». Указывается на ухудшение показателей, характеризующих состояние образования и здравоохранения. Большая часть материалов посвящена вопросам социально-политических проблем региона, в том числе таких, как демократизация общества, продовольственная безопасность, предотвращение конфликтов – основной проблемы в странах региона. По мнению разработчиков новой концепции программы предоставления технической помощи, эти проблемы должны занимать более важное место, чем прежде, и новая стратегия должна предусматривать применение дифференцированного подхода для каждой отдельной страны. Например, в отношении развивающихся стран Кавказского региона и Средней Азии основное внимание будет уделяться борьбе с бедностью.

В связи с возникновением трудностей управления программой ТАСИС и другими программами, обусловленными расширением Евросоюза, новая стратегия предполагает объединение их всех в рамках упомянутой ранее Программы добрососедства, начатой в 2004 году. Особое значение придается улучшению также взаимодействия Европейской комиссии с ее государствами-членами, международными финансовыми организациями и другими донорами.

Программа ТАСИС является инициативой Евросоюза. Предназначена для оказания на безвозмездной основе технического содействия Российской Федерации и одиннадцати другим странам СНГ (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия,

Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркмения, Украина, Узбекистан). До 2003 года в число стран-получателей содействия входила также Монголия.

Программа осуществляется в соответствии с регламентами, касающимися оказания содействия государствам-партнерам (странам-получателям содействия). В настоящее время действует Регламент Совета (ЕК), принятый Советом министров №99/2000 от 29 декабря 1999 года.

Действующий Регламент подчеркивает, что «согласно решениям Европейского союза, принятым в 1990 году в Дублине и Риме, Сообщество начало осуществление программы технического содействия в интересах экономических реформ и восстановления экономики на территории бывшего Союза Советских Социалистических Республик».

В статье 1 Регламента подтверждается главная цель Программы, предусматривающая оказание содействия переходу стран СНГ к рыночной экономике, укрепление в них демократии и обеспечение верховенства закона. При этом отмечается, что Программа основывается на принципах и задачах, изложенных в соглашениях о партнерстве и сотрудничестве, подписанных Евросоюзом с каждой страной-получателем.

Регламент подчеркивает, что в случаях нарушения демократических принципов и прав человека Совет по предложению Комиссии может квалифицированным большинством голосов принять решение о прекращении технического содействия данному государству.

Ежегодно Европейская комиссия обязана представлять отчет об осуществлении Программы, который должен содержать оценку уже оказанного содействия и данные о результатах мониторинга Программы. Отчет должен направляться всем государствам-членам Евросоюза, Европейскому парламенту, Совету Европейского союза, Экономическому и социальному комитету и Комитету регионов.

Техническое содействие странам оказывается как через национальные, так и через международные программы, охватывающие группы стран-получателей. Примерами национальных программ являются: поддержка правовой и административной реформ, частного сектора экономики, преодоление социальных последствий переходного периода. Примерами международных программ – развитие транспорта, защита окружающей среды и сохранение природных ресурсов, приграничное сотрудничество, а также безопасное использование атомной энергии.

Основами для этой программной деятельности являются Стратегии Евросоюза в странах Восточной Европы и Центральной Азии, которые принимаются на период 5-7 лет. Они определяют долгосрочные цели сотрудничества, приоритеты и характер действий.

Согласно Регламенту Совета, национальные и международные программы состоят из индикативных программ и программ действий.

Индикативные программы рассчитаны на 3-4 года. Определяют главные цели и основные рекомендации по оказанию технического содействия, а также ориентировочные затраты на их выполнение. Они разрабатываются для каждой страны или для группы стран. В определении приоритетов индикативных программ принимают участие государства-получатели технического содействия. Программы содержат описание действий в разрезе отдельных секторов экономики, решения специфических задач и ожидаемые результаты. Проекты индикативных программ обсуждаются с Комитетом, состоящим из представителей государств-членов Евросоюза, а их приоритеты определяются совместно со странами-получателями содействия.

Программы действий основываются на индикативных программах. Принимаются ежегодно или раз в два года. Включают перечень проектов, которые будут

финансироваться Евросоюзом. Разрабатываются для каждой страны, каждой региональной или многонациональной программы. Ориентировочно в программах определяется характер действий и необходимые для этого бюджетные ассигнования на соответствующий год. В ряде случаев в индикативные программы и программы действий в ходе их осуществления могут вноситься изменения и дополнения.

Национальные программы действий отражаются в меморандумах о финансировании, согласуемых Европейской комиссией с каждой страной-получателем помощи.

В дополнение к национальным программам действий в соответствии с Регламентом образуется «Система стимулов» для введения в распределение ресурсов элемента конкуренции с целью повышения качества.

Техническое содействие Евросоюза оказывается странам СНГ посредством действий, содержание которых можно свести к следующему:

- передача опыта и технологий, включая подготовку кадров;
- развитие промышленного сотрудничества и установление связей между государственными и частными организациями Евросоюза и стран-получателей помощи.

Помимо этого, Регламент в ряде случаев также предусматривает оказание прямой помощи в материальном выражении:

- на индивидуальной основе осуществлять «разумные» расходы, связанные с поставкой материалов и оборудования. В особых случаях, например, в области ядерной безопасности для финансирования поставок может быть предусмотрено выделение более значительного объема средств;

- техническое содействие может использоваться в качестве катализатора для привлечения инвестиций.

Бюджет программы ТАСИС в первые годы составлялся с использованием расчетной единицы – ЭКЮ, основы европейкой валютной системы. Ее стоимость определялась на базе «корзины валют» стран, входящих в Европейский союз. С 1999 года она заменена евро (коллективная валюта государств-членов Евросоюза).

В настоящее время программа ТАСИС действует в рамках Стратегии Европейского союза для России и индикативной программы, охватывающих период 2002-2006 годов. Большинство общих и региональных стратегических программ на указанный период совпадают с индикативными программами на 2002-2003 годы, одобренных в 2002 году, а большая часть действующих программ на период 2004-2006 годов была принята в 2003 году.

Финансирование программы ТАСИС осуществляется в форме безвозмездных субсидий³. Регламент предусматривает правила проведения тендеров и присуждения контрактов на реализацию проектов. Этим правом пользуются на равноправной основе все физические и юридические лица государств-членов Евросоюза, и только в отдельных случаях могут привлекаться представители третьих (ассоциированных) стран.

Финансовые решения и заключаемые на их основе контракты предусматривают мониторинг хода выполнения работ, финансовый контроль со стороны Европейской комиссии и Европейской счетной палаты. Налоги, пошлины и приобретение недвижимого имущества Евросоюзом в рамках программы ТАСИС не финансируются.

Справочная сумма средств для финансирования действующей программы в России и других странах СНГ на период 2000-2006 годов составляет 3138 млн. евро. Годовые ассигнования санкционируются бюджетным органом в пределах финансовой перспективы.

³ В ряде документов Евросоюза используется термин «гранты».

До 20% годового бюджета может выделяться для инвестиций и до 20% – для финансирования упомянутой «Системы стимулов».

В ряде случаев финансирование специфических направлений сотрудничества может быть осуществлено без предварительного включения в годовые и двухгодичные программы действий непосредственно в ходе их реализации. Например, финансирование Специального фонда по защите от последствий аварии на Чернобыльской АЭС или выделение средств на развитие сотрудничества в рамках Программы по охране окружающей среды Севера.

4. Нормативные правовые акты, регулирующие сотрудничество Российской Федерации с Европейским союзом

Как отмечалось ранее, все виды деятельности Евросоюза в отношении Российской Федерации, включая программу ТАСИС, определяются рядом документов стратегического характера, индикативными, национальными и региональными программами, регламентами по отбору исполнителей проектов, требованиями к содержанию и порядку представления отчетности. В отличие от Евросоюза, в нашей стране такой широкой нормативной правовой базы, регулирующей вопросы участия в программе ТАСИС, до настоящего времени разработано не было. При этом акты Российской Федерации или подготовленные Европейским союзом с ее участием принимались с существенным отставанием от процесса реализации Программы в Российской Федерации.

В соответствии с «Протоколом о согласии» от 12 февраля 1992 года, подписанным странами СНГ с Комиссией Европейских сообществ (КЕС), в России функции национального координатора должен осуществлять Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации. Функции национального координационного бюро программы ТАСИС были возложены на Минэкономики России, а также на координационное Бюро.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 9 марта 1992 года №146 «Об организации взаимодействия с Комиссией Европейских сообществ» было образовано Российское бюро по использованию консультационно-технического содействия Европейских сообществ. На Бюро, укомплектованное российскими и иностранными специалистами, были возложены следующие функции:

- организация технико-экономической экспертизы и конкурсный отбор проектов;
- передача КЕС заявок на оказание содействия и финансирование проектов;
- обеспечение контроля за реализацией проектов, принятых к финансированию КЕС.

Кроме национальной программы, национальное координационное Бюро осуществляло отбор проектов для включения в программу сотрудничества в регионе Балтийского моря, другие межгосударственные программы, а также программу малых проектов «Партнерство в области институционального строительства».

Финансирование проектов, включенных в программу ТАСИС, может осуществляться только после подписания соответствующего меморандума между Правительством Российской Федерации и Европейской комиссией.

Основой формальных отношений Российской Федерации с Европейским союзом и его государствами-членами является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, которое было подписано в июне 1994 года на о. Корфу. От Евросоюза оно было подписано делегациями Бельгии, Дании, Германии, Греции, Испании, Франции, Ирландии, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Португалии, Великобритании и вступило в силу 1 декабря 1997 года. Соглашение охватывало широкий спектр

областей сотрудничества, в том числе оказание технического содействия России в целях осуществления «экономических реформ и расширения экономических связей».

В разделе «Экономическое сотрудничество» (VII) отмечается, что экономические и другие формы сотрудничества могут поддерживаться на основе соответствующих нормативных документов Совета Европейского союза в отношении технического содействия странам бывшего СССР с учетом приоритетов, согласуемых с соответствующими странами СНГ. В этом разделе внимание уделяется важности оказания технического содействия в решении социальных проблем, связанных с переходом к новой системе социальной защиты населения, включая поддержку неправительственных организаций, предоставляющих социальную помощь.

Следующим шагом по налаживанию сотрудничества с Евросоюзом стало принятие Правительством Российской Федерации постановления от 7 августа 1998 года №905, которое утвердило «Положение о Правительственной комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с Европейским союзом», на которую были возложены координация деятельности органов исполнительной власти в развитии сотрудничества с Евросоюзом и выполнение обязательств, вытекающих из двусторонних и многосторонних договоренностей с ним. Комиссии было поручено разрабатывать концепцию политики Российской Федерации в отношениях с Евросоюзом и осуществлять анализ ее эффективности, координировать взаимодействие российских органов исполнительной власти с Европейским союзом, в том числе в рамках Совета сотрудничества, Комитета сотрудничества, предусмотренных Соглашением о партнерстве и сотрудничестве.

Опыт реализации программы ТАСИС в России выявил необходимость выработки согласованных между Российской Федерацией и Евросоюзом технических, юридических и административных правил. Важным в этом направлении шагом стало принятие Федерального закона от 6 января 1999 года №14-ФЗ «О ратификации Общих правил, применимых к техническому содействию Европейских сообществ», принятых в Брюсселе 18 июля 1997 года. При этом Европейская комиссия считала важным информировать российскую сторону о правилах и процедурах, которыми она должна руководствоваться при оказании технического содействия иностранным государствам, что и отражено в этом документе.

Правила были разработаны с учетом действующих в Европейском союзе Регламентов (№2157/91 от 15 июля 1991 года, №2053/93 от 19 июля 1993 года, №1279/96 от 25 июня 1996 года).

Общие правила определяют порядок выплат бюджетных средств непосредственно подрядчикам⁴, которые производятся Комиссией или организацией, отвечающей за выполнение конкретных мероприятий под наблюдением Комиссии.

Особый раздел посвящен организации поставок в Россию из-за рубежа оборудования и материалов для целей проектов, а также правилам проведения тендеров на эти закупки, итоги которых обязательно должны публиковаться в официальном журнале Европейских сообществ.

Перечислены привилегии для иностранных юридических лиц, участвующих в реализации проектов ТАСИС. Подчеркнуто, что налоги и таможенные пошлины не должны выплачиваться за счет средств Европейского союза.

В статье 14 Правил указывается, что «по просьбе любой из сторон Комиссия и Европейская счетная палата Европейских сообществ имеют право направлять своих доверенных лиц или должным образом уполномоченных представителей для

⁴ Как указывалось ранее, для выполнения проектов отбираются организации из стран Европейского союза или из ассоциированных с ним стран.

проведения такой технической или финансовой проверки или ревизии, какую они считают необходимой. При этом Комиссия и Европейская счетная палата заблаговременно уведомляют о таких миссиях и предлагают Правительству участвовать в этих проверках и ревизиях. Комиссия представляет Правительству по его просьбе информацию о результатах этих проверок и ревизий».

С 1999 года сотрудничество Российской Федерации с Европейским союзом в вопросах технического содействия регламентируется Федеральным законом от 4 мая 1999 года №95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации» и Общими правилами, применимыми к техническому содействию Европейских сообществ, ратифицированными Федеральным законом от 6 января 1999 года №14-ФЗ «О ратификации Общих правил, применимых к техническому содействию Европейских сообществ».

В целях совершенствования организации программы ТАСИС было принято постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 1999 года №1046 «Об утверждении Порядка регистрации проектов и программ технической помощи (содействия), выдачи удостоверений, подтверждающих принадлежность средств, товаров, работ и услуг к технической помощи (содействию), а также осуществления контроля за ее целевым использованием».

Порядок призван регулировать работу по получению технического содействия федеральных, региональных органов исполнительной власти, местного самоуправления, юридических и физических лиц, выдачу удостоверений, подтверждающих принадлежность товаров и услуг к технической помощи. Решение принимается Комиссией по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве Российской Федерации. На основании этих удостоверений МНС России предоставляет налоговые льготы получателям технической помощи. Для этого требуется подтверждение донора: государственного органа власти страны или международной организации. К донорам относятся иностранные государства, их федеративные или муниципальные образования, международные и иностранные учреждения или некоммерческие организации, предоставляющие техническую помощь.

Принятие данного Порядка упрощало работу российских организаций по получению из-за рубежа материально-технических средств для целей проектов, по оформлению документации и получению налоговых льгот (нередко суммы налогов и сборов превышали стоимость безвозмездных поставок). Сложность таможенной очистки таких поставок приводила к отставанию от графика выполнения проектов, а в ряде случаев, и к отказу от получения необходимого оборудования для целей проектов.

В последние годы организация сотрудничества с Европейским союзом по программе ТАСИС претерпела ряд изменений. Так, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года №642 «О совершенствовании взаимодействия с Комиссией Европейских сообществ по вопросам консультационно-технического содействия» Бюро по использованию консультационно-технического содействия Европейского союза было упразднено, и его функции были возложены на Минэкономразвития России. Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2004 года №380 было признано утратившим силу постановление от 7 августа 1998 года №905 об образовании Правительственной комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с Европейской комиссией.

Работа ТАСИС в России в настоящее время организована следующим образом: функции координатора выполняет Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации. В стране также действуют 8 локальных бюро поддержки программы ТАСИС (Санкт-Петербург, Петрозаводск, Калининград, Екатеринбург, Новосибирск, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород, Орел).

Минэкономразвития России осуществляет отбор проектов для включения в программу ТАСИС. Отбор проектов для включения в программу по атомной безопасности осуществляет Минатом России. Работы и услуги в рамках программы ТАСИС могут быть предоставлены органам исполнительной и законодательной власти, неправительственным учреждениям и организациям, частным или государственным предприятиям, финансовым учреждениям, учебным заведениям, научно-исследовательским институтам и прочим организациям как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

К функциям Министерства, связанным с организацией сотрудничества с Евросоюзом, относятся:

- обеспечение организационного, технического и информационного взаимодействия с Европейской комиссией;
- передача заявок на финансирование проектов;
- осуществление контроля за реализацией проектов.

В структуре Минэкономразвития России ведение программы ТАСИС было поручено Департаменту программ развития экономики и сотрудничества с международными финансовыми организациями (приказ от 28 августа 2002 года №271). Функции указанного департамента включали, в числе прочих, следующие:

- проведение оценки эффективности программы ТАСИС;
- участие в осуществлении государственного контроля за целевым использованием средств, оборудования, материалов и услуг, поступающих в Россию в рамках программы ТАСИС.

5. Реализация программы ТАСИС в Российской Федерации

Начиная с 1991 года, программа ТАСИС осуществлялась в 58 регионах Российской Федерации, где было осуществлено более 1700 проектов. Только в период с 2000 по 2005 год на разных стадиях реализации находились 329 проектов, сконцентрированных на оказании технического содействия федеральным органам исполнительной и представительной властей, а также следующим регионам: Москве, Ленинградской области, Калининградской области, Санкт-Петербургу, Карелии и Московской области (в порядке уменьшения объема выделяемых средств).

В настоящее время программа ТАСИС является составной частью «Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000-2010 годы)», подписанной в Хельсинки 22 октября 1999 года. Приоритеты программы ТАСИС, характер ее действий и объемы финансирования на регулярной основе уточняются в стратегиях Евросоюза в отношении Российской Федерации каждые 5-7 лет, детализируются в так называемых индикативных программах каждые 3-4 года, а также в национальных программах принимаются ежегодно или раз в два года.

5.1. Индикативные программы

В настоящее время программная деятельность ТАСИС определяется Индикативной программой регионального сотрудничества на 2004-2006 годы, одобренной Европейской комиссией 11 апреля 2003 года.

Главной целью новой Индикативной программы провозглашается развитие сотрудничества стран, которое должно дополнять национальные программы, улучшать взаимодействие Евросоюза с другими донорами для решения таких задач, как сохранение водных и лесных ресурсов, биоразнообразия, а также по проблемам изменения климата; оказывать содействие торговле и привлечению инвестиций посредством расширения межгосударственного сотрудничества в таких областях, как энергетика, транспорт, информатика и усиление приграничного сотрудничества в области борьбы с организованной преступностью и с терроризмом, а также упорядочивать миграцию населения.

Большой раздел этой программы посвящен сравнительному анализу состояния экономики и ее динамике в странах бывшего Советского Союза, демографической ситуации, состоянию окружающей среды, здравоохранению. Кроме того, в ней содержится информация о финансировании региональных проектов в странах СНГ международными организациями такими, как ПРООН (Программа развития ООН), Всемирный банк, ЕБРР, а также на двусторонней основе со странами Евросоюза, Японией, США, Канадой и другими.

5.2. Национальные программы

По данным Европейской комиссии, на реализацию национальных программ ТАСИС в Российской Федерации, начиная в период с 1991 по 2003 год включительно, было выделено 1684 млн. евро.

Выделение средств ЕС для финансирования национальных программ в Российской Федерации (1991-2003 годы) представлено в таблице:

Цели проектов	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	(млн. евро)	
										1991-2003 гг.	
										сумма	%
Институциональная, правовая и административная реформы	46	24	16	30	15	28	28	17	26	323	20
Частный сектор и содействие экономическому развитию	41	31	29	31	18	14	19	18	17,5	369,5	22
Смягчение социальных последствий переходного периода	7	10	11	3	7	6	16	32,5	24	115,5	7
Развитие инфраструктуры (энергетика, транспорт)	35	23	24	20	14	-	3	-	-	305	18
Защита окружающей среды, управление природными ресурсами	-	6	5	10	8	4	-	4	3	46	3
Экономическое развитие сельского хозяйства	17	10	13	9	5	-	-	-	-	153	9
Программы малых проектов (кроме ТЕМПУС)	4	21	27	24	20	35	20	16,5	22,5	222	14
ТЕМПУС	11	8	8	13	11	11	10	10	10	107	7
Всего	161	133	133	140	98	98	96	98	103	1684	100

Таблица показывает, что наиболее крупные ассигнования были выделены на поддержку развития частного сектора экономики (22%), а также на институциональную и правовую реформы (20%). Третье место (18%) занимают проекты, связанные с развитием инфраструктуры (проекты в области энергетики, транспорта, телекоммуникаций).

Обращает на себя внимание, что Евросоюз, начиная с 2002 года, прекратил финансирование проектов по энергетике, транспорту, телекоммуникациям, а также по сельскому хозяйству. Кроме того, отмечалось постепенное сокращение на этот компонент программной деятельности с 212 млн. евро в 1991 году до 103 млн. евро в

2003 году. Ниже приводится ряд наиболее крупных проектов ТАСИС в регионах Российской Федерации (2000-2004 годы):

Название	млн. евро	Сроки	Получатель
Сеть центров поддержки малого и среднего бизнеса	1,5	январь 2003 года – январь 2004 года	Российский центр поддержки малого и среднего бизнеса
Развитие независимости региональных СМИ	2,0	июнь 2002 года – июнь 2004 года	Российский союз журналистов
Завод по переработке отходов в Санкт-Петербурге (строительство)	24,0	2003-2005 годы	Водоканал Санкт-Петербурга
Управление муниципальными услугами	2,0	декабрь 2001 года – декабрь 2003 года	Минэкономразвития России
Охрана окружающей среды в Тимано-Печорском регионе	2,0	апрель 2001 года – апрель 2003 года	Минэнерго России, администрация Ненецкого АО, правительство Республики Коми
Реформа системы аудита в России	2,0	январь 2001 года – март 2003 года	Минфин России
Программа реструктуризации предприятий	5,9	март 2000 года – декабрь 2002 года	Российский союз промышленников и предпринимателей
Экономическое развитие в регионах и антикризисное управление	3,0	январь 2000 года – март 2003 года	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Как видно из таблицы, наиболее крупные ассигнования (24 млн. евро) были выделены на проект по строительству в Санкт-Петербурге завода по переработке отходов для снижения уровня загрязнения Балтийского моря мощностью в 68 т/день. Данный проект, в известной мере, является исключением, поскольку предусматривает не только преимущественное оказание консультационной помощи, но и непосредственное финансирование строительства крупного предприятия.

Второе место по сумме выделенных средств занимает проект по оказанию консультационного содействия Российскому союзу промышленников и предпринимателей, в рамках которого была оказана помощь 25 крупным российским предприятиям по повышению эффективности их работы.

Обращает на себя внимание высокий уровень получателя технического содействия в лице Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в объеме 3 млн. евро для разработки Федерального лесного кодекса, проведения семинаров и конференций для «региональных лидеров» в Москве, Вологде и Великом Новгороде, а также создания учебников и руководств для представителей региональных властей.

В соответствии с программой ТАСИС предполагается, что содействие в период 2004-2006 годов будет сконцентрировано на проектах по четырем главным направлениям, на которые предполагается выделить 397 млн. евро.

Программа	Цели и задачи	млн. евро
Институциональная, правовая и административная реформы	Поддержка правовой реформы, подготовка кадров, образование, борьба с организованной преступностью и терроризмом, а также различные аспекты миграции населения	122
Поддержка приватизации и содействие экономическому развитию	Развитие торговли, привлечение внутренних и внешних инвестиций посредством введения международных стандартов и внедрения передового опыта в практику обеспечения конкуренции, управления, бухгалтерского учета, аудита	120
Адресная поддержка социальных последствий переходного периода	Поддержка социальных реформ и муниципальных служб с целью смягчения социальных последствий реструктуризации экономики, сокращение социального неравенства и улучшение предоставления первичных услуг муниципальными службами	125
Ядерная безопасность	Усиление безопасности и системы предупредительных мер на атомных электростанциях и при хранении ядерных отходов	30
Итого		397

В программу ТАСИС включены так называемые малые проекты, объемы финансирования которых колеблются от 100 тыс. до 600 тыс. евро, в то время как стоимость других проектов составляет около 2 млн. евро. Малые проекты разделяются на 3 группы: проекты по «институциональному развитию», которое осуществляется посредством проведения краткосрочной экспертной поддержки «структур, связанных с принятием политических решений, и на более долгосрочной основе органами на федеральном и местном уровнях»; поддержка инвестиций; развитие «человеческих ресурсов», которые можно разделить на две группы: ТЕМПУС – для поддержки вузов посредством развития связей с аналогичными учреждениями государств-членов Евросоюза и программу подготовки управленческих кадров.

Программа БИСТРО осуществляет поддержку малых проектов технического содействия (сбор данных, анализ, выбор решений, осуществление проекта, распространение результатов). На выделенные средства (по отобранному проекту) Европейская комиссия нанимает подрядчика из стран Евросоюза, который будет осуществлять этот проект.

Основной компонент программы ТАСИС – предоставление консультационных услуг организациями государств-членов Евросоюза, на которые выделяется около 80% бюджетных средств. К сопутствующим расходам относятся финансирование подготовки кадров, проведение семинаров и конференций (10%), а оставшиеся средства (около 10%) предназначаются для поставок материально-технических средств. С точки зрения большинства российских получателей содействия средства ТАСИС целесообразно распределять в обратной пропорции.

5.3. Международные программы

Как отмечалось выше, в дополнение к национальным программам действий Европейский союз финансирует ряд международных программ ТАСИС, в которых участвует Российская Федерация. Данные о средствах, выделяемых Евросоюзом на реализацию международных программ ТАСИС, приведены в таблице:

(млн. евро)												
Программы	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	1991-2001 гг.
Региональные и другие программы	25	12	35	29	27	31	27	27	21	17	23	274
Ядерная безопасность	27	30	44	33	30	40	34	17	12	33	19	319
Координация доноров	-	28	10	10	20	25	27	28	28	32	30	238
Поддержка реализации программ	3	12	6	11	12	19	18	106	17	18	18	150
Итого	55	82	95	83	89	115	106	88	78	100	90	981

В документах Евросоюза в международных программах ТАСИС не выделяется доля средств, предназначенная для России. Однако указывается, что она составляет около 50% от объема этих ассигнований. В имеющихся в нашем распоряжении материалах не содержатся сводные данные об объемах средств, выделенных на финансирование международных программ ТАСИС на последующие годы.

Указанные программы являются составной частью приграничного сотрудничества ТАСИС, охватывающего Россию, Беларусь, Украину и Молдову (ранее было выделено 110 млн. евро). Из этой суммы 50% средств, по данным Евросоюза, предназначены для проектов в северо-западных регионах России, в основном, в Калининградской области. Евросоюз предполагает в будущем расширить финансирование проектов технического

содействия в рамках Специальной программы для Калининградской области, включая приграничное сотрудничество. Особое внимание при этом будет уделяться проблемам сокращения уровня загрязнения источников питьевой воды и трансграничного загрязнения рек.

Украина занимала второе место после России по объему ассигнований на приграничное сотрудничество (более чем 20%), а Молдова и Беларусь получили каждая немногим более 10% от общего объема средств, выделенных на эти цели. Также подчеркивается, что в период 2000-2006 годов размеры финансирования будут строиться на оценке таких важных элементов, как соблюдение демократических принципов и прав человека также как и на соблюдении Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с указанными странами.

В отношении финансирования международных программ Европейская комиссия предполагает сосредоточить свое внимание на трех областях сотрудничества:

- развитие приграничных структур по транспорту, энергетике и телекоммуникациям;
- охрана окружающей среды, включая борьбу с загрязнением воды и воздуха;
- борьба с незаконным распространением наркотиков, «отмыванием» денег и нелегальным перемещением людей.

Суммарные данные об объемах средств, выделенных на финансирование программы ТАСИС на территории Российской Федерации или с ее участием, представлены в таблице:

(млн. евро)

Программы	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	Итого
Национальные программы*	212	111	151	150	161	133	133	140	98	98	96	1483
Международные программы*	55	82	95	83	89	115	106	88	78	100	90	981
Всего	267	193	246	233	250	248	239	228	176	198	186	2464

* Развернутые данные за 1991-2001 годы приведены в таблицах выше.

Таблица показывает, что, по данным Европейской комиссии, на эти цели было выделено 2464 млн. евро. При этом для финансирования проектов в Российской Федерации предназначалось 1483 млн. евро, или 60%. Из средств, выделенных на финансирование других программ в сумме 981 млн. евро, по информации Европейской комиссии, доля России составляет приблизительно 50%, или 490,5 млн. евро. Следовательно, на финансирование программы ТАСИС в Российской Федерации в течение указанного десятилетия в общей сложности было выделено 1973,5 млн. евро. По состоянию на 2005 год сумма средств, выделенных на реализацию программы и проекты ТАСИС в Российской Федерации, достигла 2660 млн. евро.

5.4. Сотрудничество с программой ТАСИС других иностранных доноров

В Стратегии Евросоюза на 2002-2006 годы содержатся данные об оказании Российской Федерации технического содействия на двусторонней основе, как его государствами-членами, так и другими странами-донорами. Так, в 1996-1999 годах Россия получила помощь от государств-членов Евросоюза на сумму, эквивалентную 520 млн. евро. Указывается, что государства-члены также участвовали в оказании многосторонней помощи России, в том числе 0,9 млрд. евро через ЕБРР, 1,5 млрд. евро через Всемирный банк и 3,1 млрд. евро по линии МВФ.

Интерес представляет информация о региональной и отраслевой ориентации двусторонних программ технического содействия правительств иностранных стран и других международных организаций. Например, Финляндия, Швеция и Дания сосредотачивают свое внимание на программах в Калининградской области и северо-западной части России, а также на защите окружающей среды, включая ядерную безопасность и эффективное использование энергии, на развитии транспорта и

телекоммуникаций. В то время как правительства Англии, Германии, Франции и Нидерландов оказывают, в основном, помощь в подготовке управленческих кадров, большинство других стран в качестве приоритета видят поддержку социального сектора, включая охрану материнства и детства, совершенствование управления системы здравоохранения, предупреждение лекарственной зависимости, развитие социальных служб и охраны труда. Отмечается, что в начале 90-х годов США осуществляли в России программы технической помощи в различных сферах, однако в последствии масштабы этой деятельности значительно сократились.

Ряд доноров оказывает техническое или финансовое содействие на двусторонней или многосторонней основах в области охраны окружающей среды и управления природными ресурсами. Охрана водных ресурсов (Черного, Каспийского и Аральского морей) осуществляется совместно с ПРООН и Всемирным банком. Правительства США и Канады финансируют проекты по охране акватории Черного моря; Японии, Норвегии, Великобритании – Каспийского моря; Азиатский банк развития и США – Аральского моря.

Проекты, связанные с охраной рек, протекающих по территории нескольких стран, финансируются правительствами США, Великобритании, а также ПРООН.

6. Оценка результатов программы ТАСИС в Российской Федерации

6.1. Оценка Счетной палаты Российской Федерации

В связи с тем, что с 1991 года в нашей стране было осуществлено свыше 1700 проектов ТАСИС, в данной работе были рассмотрены, главным образом, основные результаты этого сотрудничества в рамках действующей стратегии Евросоюза в отношении Российской Федерации.

В документе «Стратегия Евросоюза для Российской Федерации на 2002-2006 годы» отмечается «...большая позитивная роль программы ТАСИС в совершенствовании российского законодательства, регулирующего рыночные отношения, развитии человеческих ресурсов, в том числе посредством значительного улучшения качества подготовки кадров в высших образовательных учреждениях».

Более скромные результаты, с точки зрения руководства Евросоюза, были достигнуты в области социальной защиты населения, что объясняется якобы «сравнительно низкой восприимчивостью российских властей». Подчеркивается, что на ранних этапах Программа вносила более значительный вклад в совершенствование управления системой социальной защиты населения и расширение участия в ней неправительственных организаций, а также в повышение эффективности работы муниципальных служб.

Отмечается сложность реализации программы ТАСИС из-за существующей инерции громоздкой бюрократической системы в России, авторитарной власти в регионах и сохранения крупных государственных предприятий (железные дороги, монополия на производство электроэнергии, телекоммуникационные компании, Газпром – самая крупная газовая компания в мире).

Счетная палата Российской Федерации начала осуществлять проверки проектов ТАСИС с июня 2004 года. Общие вопросы организации и состояния Программы технического сотрудничества с Евросоюзом были рассмотрены в Минэкономразвития России. Проверка охватывала период с 2001 по 2003 год.

Помимо этого были проведены проверки 19 проектов ТАСИС в различных российских министерствах, ведомствах и у конечных получателей технического содействия.

Проверки основывались, в основном, на рассмотрении справочных и аналитических материалов, поскольку большинство министерств располагает лишь небольшой частью документации ТАСИС по всем аспектам разработки и реализации проектов, подготовленной иностранными специалистами и органами управления Евросоюза. Для проектной деятельности Евросоюза характерен большой объем документации, в основном, на английском языке. Даже без материалов, связанных с финансированием проектов, документация по каждому из них может насчитывать несколько десятков томов.

В отличие от Европейской счетной палаты проверки Счетной палаты Российской Федерации проводились в течение более коротких сроков и, как отмечалась ранее, не могли рассматривать вопросы расходования средств, выделенных Евросоюзом, на выполнение технических заданий проектов.

Перечень проектов ТАСИС, охваченный тематическими проверками Счетной палаты Российской Федерации, и сроки их проведения приведены в таблице:

Название проекта	Срок действия проекта	Объект проверки и ее сроки
Развитие системы социальных служб для уязвимых групп населения в России	18.12.96 – 17.12.00	Роструд 15.06.04 – 01.09.04
Оценка экономического, социального и административного воздействия на Россию ратификации Европейской социальной хартии	14.02.03 – 14.08.03	”-
Федеральный и региональные рынки труда	05.05.00 – 04.11.02	”-
Укрепление демократии через НПО социальной сферы	16.09.02 – 16.09.04	Роструд 15.06.04 – 01.09.04
Реформа системы социальной защиты	30.05.03 (по плану 30 мес.)	”-
Содействие развитию институтов и учреждений, способствующих повышению гарантий социальных прав пожилых людей	25.08.03 – 08.2004	”-
Трудовое законодательство и арбитраж	01.06.03 – 30.11.05	”-
Поддержка управления системой здравоохранения	01.12.98 – 01.05.01	Минздравсоцразвития России
Улучшение состояния здравоохранения на северо-западе России: тиражирование проекта для северо-западного региона	30.04.01 – 31.07.03	”-
Поддержка в развитии стратегии ПМСП (первичной медико-санитарной помощи) в Российской Федерации	01.08.03 – 31.10.04	”-
Название проекта	Срок действия проекта	Объект проверки и ее сроки
Профилактика и борьба с ВИЧ/СПИДом, фаза I	19.04.04 (по плану 24 мес.)	Минздравсоцразвития России
Развитие первичной медицинской помощи по принципу семейного врача	28.10.02 – 29.12.04	Московская медицинская академия 15.06.04 – 15.07.04
Федеральный и региональные рынки труда	05.05.00 (по плану 30 мес.)	Департамент федеральной государственной службы занятости Московской области, администрация г. Жуковского 15.06.04 – 09.07.04
Реформа аудита в России	15.01.01 – 15.01.03	Минфин России 15.11.04 – 26.12.04
Гармонизация дорожных стандартов	08.00 (по плану 24 мес.)	Минтранс России: Росавтодор 14.03.05 – 08.04.05
Стратегия чистого воздуха в г. Томске	2001-2002	администрация г. Томска 31.01.05 – 02.05.05*
Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество, фаза III	2003	Минобороны России 14.12.04 – 25.02.05
Поддержка малого предпринимательства	03.00 – 03.02	ФАС России 5.11.04 – 26.12.04

Контрольные мероприятия показали необходимость определенной адаптации этой методологии к данному виду международного сотрудничества, когда распорядителями средств выступают иностранные организации, а получателями их услуг – российские, которые должны, по идее, определять задачи проектов в соответствии с реальными потребностями страны, давать оценку степени полезности этих проектов. По мнению руководства ряда российских организаций, отсутствие данных о финансовых затратах иностранных компаний ослабляет контроль за ходом подготовки и реализации проектов, отрицательно сказывается на их эффективности. Исходя из этого, обычно высказывается заинтересованность в участии в распределении финансовых потоков ТАСИС.

Был выявлен ряд факторов, которые снижают практическую отдачу от проектов ТАСИС для российской стороны, в том числе: сложность правил и процедур, определяющих порядок предоставления технической помощи, а также недостатки в системе организации сотрудничества России с этой международной организацией.

Стратегии Евросоюза в России и организация программы ТАСИС

Проверки Счетной палатой Российской Федерации показали, что ряд ответственных сотрудники российских министерств и ведомств не были достаточно полно осведомлены о целях стратегии программы ТАСИС в Российской Федерации. Примером может служить обоснование проекта «Гармонизация дорожных стандартов» российской стороной и Евросоюзом. В Техническом задании (подготовлено ТАСИС) подчеркивалось, что Проект нужен «...для того, чтобы российская Федеральная дорожная служба могла в полной мере удовлетворять требованиям крупных международных финансовых учреждений и других частных источников финансирования (например, западных банков)», и иностранные подрядчики сталкиваются с трудностями, обусловленными спецификой российских стандартов на качество дорожных строительных материалов.

Для российской стороны Проект также представлялся важным, т. к. на содержание дорог в течение последних лет выделялось только около 10% от объема необходимых средств. В этих условиях основной причиной заинтересованности Минтранса России в этом Проекте была возможность безвозмездно получить для отрасли 2,5 млн. евро из внешних источников. Однако, в соответствии с регламентом ТАСИС, средства Евросоюза были переданы в управление иностранному консорциуму.

Существуют многочисленные нюансы в процедурах проведения международных конкурсных торгов на закупки товаров и услуг, которые не всегда учитывались российскими организациями. Примером недостаточного учета требований регламента ТАСИС был процесс выбора исполнителей дорожного проекта в 2000 году. Заявки на получение контракта были получены от многих ведущих компаний западноевропейских стран в области дорожного строительства. Конкурсные материалы ряда компаний сопровождалось письмами ОАО «Дорожный проектно-изыскательский и научно-исследовательский институт» (ГИПРОДОРНИИ) с предложениями принять участие в работе этих компаний по выполнению проекта в случае предоставления им контракта. В связи с тем, что подобные предложения, согласно регламенту ТАСИС, были расценены как его нарушение, рейтинги этих организаций были автоматически снижены, и их предложения отборочной комиссией не рассматривались: в тендерах могут участвовать только четыре претендента, имеющие наиболее высокие рейтинги. Таким образом, в данном случае, выбор наиболее подходящего исполнителя работ был ограничен.

Определенные трудности были вызваны тем, что рабочим языком программы ТАСИС является английский, на котором подготавливается основная документация по проектам, что усложняет работу и требует дополнительных затрат времени и

финансовых средств. Эта особенность программной деятельности Евросоюза далеко не во всех случаях принималась во внимание при образовании российских групп по работе с иностранными экспертами, что также осложняло работу и не могло обеспечивать полноценный обмен опытом и знаниями при выполнении совместных работ.

Некоторые российские организации отмечали свое слабое влияние на процесс отбора иностранных исполнителей проектов, что в ряде случаев приводило к тому, что контракты получали консультанты недостаточно хорошо знающие специфические условия нашей страны. В результате разработанные ими рекомендации и предложения имели ограниченное практическое значение.

Во многих случаях российские участники Программы толковали буквально само понятие «техническое содействие» (Technical Assistance), особенно в первые годы действия Программы. Они воспринимали термин однозначно как оказание материальной помощи посредством безвозмездной передачи из-за рубежа современной техники, оборудования, материалов и новейших технологий. Вместе с тем в лексиконе ТАСИС этот термин обозначает, главным образом, оказание консультационной помощи. Вследствие этого, многие проектные предложения российских организаций, подготовленные в соответствии с формальными требованиями ТАСИС, но содержащие только просьбы о поставках материально-технических средств, даже не рассматривались. Кроме того, уже в ходе реализации ряда проектов российские участники выясняли, что передача им какого-либо оборудования не предусматривалась. Это приводило к потере интереса к дальнейшему участию в проектах. В ряде случаев это имело место после завершения фазы ознакомительных поездок за рубеж сотрудников российских организаций.

Недостаточное влияние российских получателей содействия

Упразднение национального Бюро по использованию консультационно-технического содействия Евросоюза по отбору проектов для программы ТАСИС и мониторинга их выполнения, в штат которого входили российские и иностранные специалисты, затруднило наше влияние на формирование портфеля проектов этой программы, в том числе на экспертном уровне. Передача части функций Минэкономразвития России не могло компенсировать переход от прямого взаимодействия сторон на экспертном уровне к формализованному международному сотрудничеству. Тем более что была осуществлена передача части функций Бюро в ведение Представительства Европейской комиссии в Российской Федерации. К категории решений, которые также не способствовали усилению влияния России на Программу можно отнести решение об упразднении Правительственной комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с Европейской комиссией, на которую были возложены координация деятельности органов исполнительной власти в развитии сотрудничества с Евросоюзом и выполнение обязательств, вытекающих из двусторонних и многосторонних договоренностей.

Нарушение графиков подготовки и реализации проектов

Медленный процесс разработки проектов и отставание от согласованных графиков выполнения работ характеризовали ход выполнения многих проектов ТАСИС в Российской Федерации, что приводило к снижению их эффективности из-за смены приоритетов в быстро меняющейся обстановке в нашей стране.

Одной из причин этого является громоздкая система правил и процедур, предусмотренных регламентами Евросоюза в отношении разработки и реализации проектов ТАСИС. Проверки Европейской счетной палаты показали, что период между принятием решения о финансировании проектов и подписанием контракта по вопросам оказания консультационных услуг органам исполнительной власти составлял в среднем

882 дня, а контрактов на поставки оборудования – 705 дней. В действительности этот анализ не учитывал время, необходимое для подготовки самого решения Европейской комиссией. Внимание органов управления Евросоюза привлекли длительные сроки подготовки проектов в Российской Федерации в 1992-1998 годах. Специальное исследование наиболее проблематичных случаев показало, что, в основном, это было обусловлено большим числом участников проектов и сложностью процедур, связанных с их реализацией, особенно с поставками оборудования в Россию. По данным Европейской счетной палаты, нередко введение новых технических требований к оборудованию выдвигались уже после начала торгов, что приводило к серьезным срывам работы. Продолжительность подготовительного периода таких проектов достигала максимума в 64 месяца и составляла в среднем 34 месяца. По оценке Европейской комиссии, срок подготовки крупных проектов достигал в среднем 2,7 года. Это побудило штаб-квартиру Европейской комиссии передать из Брюсселя большую часть своих функций по управлению Программой своему Представительству в Москве.

Были и другие причины медленного развертывания работ. Так, на стадии подготовки проектов российскими получателями содействия не всегда принимался во внимание тот факт, что на участие в тендерах на получение контракта могли претендовать только организации из государств-членов Евросоюза.

В частности, не могла начаться реализация проекта «Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество» из-за длительной тяжбы между Минобороны России и Минтрудом России за обладание «грантом» в размере 1,5 млн. евро на финансирование проекта, из-за чего начало реализации проекта было отсрочено с 1999 до 2003 года. Между тем, контракт уже был предоставлен фирме «Лерния» (Швеция), которая в течение указанного периода не могла приступить к выполнению технического задания.

Помимо этого, отмечены многочисленные случаи отставания от графика выполнения работ из-за сложности таможенной очистки материально-технических средств, поступающих в Россию по линии ТАСИС из-за рубежа. В проекте «Гармонизация дорожных стандартов» по этой причине лабораторное оборудование удалось получить с опозданием на 6 месяцев, что потребовало, соответственно, перенести дату закрытия проекта, т. к. техническое задание предусматривало обучение российских специалистов работать на этом оборудовании. Отставание от графика выполнения проекта «Реформа аудита в России» было обусловлено медленным формированием органов управления проектом, а также отказом ряда российских компаний предоставлять финансовые отчеты, необходимые для подготовки руководства по практике аудита.

Несогласованность позиций российских организаций

В отчетах некоторых иностранных консультантов отмечалась сложность выполнения технических заданий проектов при наличии более одного российского получателя содействия. Например, в отчете о выполнении в целом успешного проекта «Реформа бухгалтерского учета и аудита II» сообщалось, что «...разные российские министерства могут придерживаться совершенно разных взглядов по неизвестным причинам, а примирение противоположных взглядов не входит в сферу компетенции исполнителей проекта». Для предотвращения этого иностранным консультантам рекомендовалось на начальных этапах разработки проектов прежде всего «...убедиться в том, что российские организации достигли согласия и будут работать вместе по проекту».

Особенности финансирования проектов и программ ТАСИС

Несмотря на безвозмездный характер оказания технического содействия, декларированный Евросоюзом, реализация проектов ТАСИС требует немалых интеллектуальных, административных и прямых материальных затрат с российской стороны. В качестве примера можно привести расчеты трудозатрат иностранных и российских специалистов, предусмотренных техническими заданиями трех проектов, разработанных иностранными консультантами ТАСИС. Предполагаемые трудозатраты для выполнения некоторых проектов ТАСИС приведены в таблице:

Название проекта	Бюджет проекта, млн. евро	Чел./дни		
		Россия	ТАСИС	Всего
Гармонизация дорожных стандартов	2,5	1470	875	2345
Развитие Калининградского порта	1,0	820	325	1145
Развитие первичной мед. сан. помощи	1,2	2038	1644	3682
Итого	3,5	2290	1200	3490

Таблица показывает, что предполагаемые затраты труда российских специалистов этих проектов должны были существенно превышать таковые иностранных экспертов и консультантов. В реальном выражении затраты ТАСИС могут превышать затраты российской стороны фактически только за счет более высокого уровня заработной платы для своих сотрудников и гонораров консультантов, устанавливаемых Евросоюзом.

При этом следует иметь в виду, что расходы на консультационные услуги являются главным компонентом подавляющего большинства проектов ТАСИС.

В качестве примера могут служить два упомянутых проекта ТАСИС по транспорту. Структура бюджета транспортных проектов ТАСИС в области транспорта приведена ниже:

Структура бюджета	Гармонизация дорожных стандартов		Развитие Калининградского порта	
	тыс. евро	%	тыс. евро	%
Консультанты ЕС	1600	64	775	77,5
Российские консультанты	300	12	100	10
Лабораторные испытания материалов	100	4	-	-
Обучение, семинары, конференции	125	5	50	5
Оборудование	375*	15	75	7,5
Всего	2500	100	1000	100

* Включая оплату консультантов по его эксплуатации.

Таблица показывает, что большая часть средств обоих проектов предназначалась для оплаты услуг иностранных консультантов и колебалась в пределах от 64 до 77,5% от объема их бюджетов. Если учесть, что в статью расходов на закупку лабораторного оборудования для проекта «Гармонизация дорожных стандартов» входила оплата услуг иностранных специалистов по его установке и эксплуатации, то доля расходов на иностранных консультантов в обоих проектах в действительности была примерно одинаковой.

В последнее время Еврокомиссия возложила всю ответственность за подготовку исходной документации по проектам ТАСИС по атомной безопасности на российскую сторону. Теперь требуется предоставление не краткого описания проекта, а полное составление технического задания. Механизм финансирования этой весьма затратной части подготовительной работы не предусмотрен ТАСИС и фактически полностью возложен на Росатом, расходы которого достигают 30% от стоимости всего проекта (по данным Росатома).

В некоторых случаях российская сторона предоставляла для органов управления проектов ТАСИС офисные помещения, что рассматривается как софинансирование проектов российской стороной. В противном случае, расходы, связанные с оплатой офисного помещения, должны осуществляться за счет средств ТАСИС,

предназначенных для закупок оборудования. Так, часть средств проекта «Гармонизации дорожных стандартов» в сумме 12 тыс. евро, предусмотренных на закупку лабораторного оборудования, была израсходована на оснащение в Москве офиса иностранного консультанта (компьютеры, мебель, средства связи).

В некоторых материалах Еврокомиссии сообщается, что в настоящее время в Евросоюзе рассматривается возможность постановки вопроса перед Правительством Российской Федерации по обязательной поддержке проектов ТАСИС посредством предоставления их органам управления помещений для размещения офисов.

Использование результатов проектов

Данный анализ показал, что полученные результаты (информация, оборудование) зачастую «приватизируются» получателями содействия, иногда, в результате изменений в структуре органов исполнительной власти. Примером может служить проект «Поддержка развития малого предпринимательства». Проект предусматривал совершенствование законодательной и налоговой базы для более эффективной работы малых предприятий в российской экономике (бюджет 1,9 млн. евро). Получателями содействия были Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства Российской Федерации (МАП России) и Ресурсный центр малого предпринимательства. Проект способствовал развитию информационного обеспечения малого и среднего предпринимательства в России. Однако при ликвидации МАП России его функции в сфере поддержки малого предпринимательства не были переданы преемнику – Федеральной антимонопольной службе (ФАС). В итоге распорядителем результатов проекта оказался Ресурсный центр предпринимательства, не являющийся частью структуры исполнительной власти Российской Федерации.

Отсутствие системы оценки эффективности проектов ТАСИС

Проблема неоднократно рассматривалась на различных уровнях органов исполнительной власти Российской Федерации. В частности, решение этой задачи постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года №642 было возложено на Минэкономразвития России. По поручению этого министерства была предпринята попытка провести оценку эффективности иностранных проектов технического содействия. Работа была поручена Всероссийскому научно-исследовательскому институту внешнеэкономических связей (ВНИИВС), которым был проведен анализ эффективности технического содействия России, включая программу ТАСИС. Представленный ВНИИВС итоговый отчет «Анализ эффективности программ технического содействия России со стороны международных организаций и ведущих государств мира» утвержден не был в связи с наличием у Минэкономразвития России ряда замечаний по структуре документа и методологии его составления. Было принято решение направить отчет во ВНИИВС на доработку.

Примером сложности достижения согласованной оценки результатов проектов между представителями ТАСИС и российской стороны может служить проект «Гармонизация дорожных стандартов», который был отнесен Европейской счетной палатой к весьма успешным, в то время как оценка его итогов Федеральной дорожной службой, в целом, была неудовлетворительной. По мнению этого ведомства, принятие рекомендаций иностранных консультантов могло привести к необходимости отказа от отечественных ГОСТов на дорожные строительные материалы, в большей степени соответствующих суровым климатическим условиям нашей страны, чем западноевропейские стандарты. Именно поэтому руководством ФДС не был подписан заключительный отчет главного исполнителя проекта – шведской компании «Свеко Интернейшнл». Проверка Счетной палаты Российской Федерации исполнения этого

проекта показала, что, несмотря на вполне обоснованные замечания ФДС, в результате осуществления данного проекта получена определенная практическая отдача. Иностранцами и российскими специалистами было подготовлено 9 технических отчетов, материалы которых были включены в распоряжение Минтранса России от 12 июля 2004 года «О мерах по переходу дорожного хозяйства на новые принципы регулирования». Эти отчеты и переданные уникальные приборы и оборудование для оценки качества дорожно-строительных материалов можно считать реальным вкладом программы ТАСИС в развитие высокоприоритетного дорожного хозяйства России. Помимо этого, участие российских специалистов в проекте позволило им установить двусторонние рабочие контакты с профильными организациями и научно-исследовательскими учреждениями европейских стран, минуя посредника в лице руководства ТАСИС и Федеральной дорожной службы в России.

Наряду с рассмотрением факторов, ограничивающих эффективность программы ТАСИС, представляется необходимым отметить ее в целом положительный вклад в социально-экономическое развитие нашей страны.

Рассмотрение результатов ряда проектов в различных секторах народного хозяйства показало, что наиболее востребованными оказались консультации западноевропейских экспертов по различным аспектам перехода к рыночной экономике. Эти проекты предусматривали ознакомление российских участников с понятиями и принципами финансового учета и отчетности стран с рыночной системой экономики. Данные проекты в отличие от проектов, связанных с развитием реальных секторов экономики, не требовали детального учета таких реалий нашей страны, как климатические условия, действующие ГОСТы, состояние технической базы и т. п. Примером может служить проект «Реформа аудита в России», главной целью которого являлось приближение российского аудита к международным стандартам (бюджет 2 млн. евро, получатель содействия – Минфин России). В итоге были разработаны 11 новых федеральных стандартов аудиторской деятельности, утвержденных Правительством Российской Федерации. Результаты учтены при разработке федерального закона об аудиторской деятельности. При реализации проекта также были разработаны 23 пособия и руководство по аудиту, 35 типовых бланков рабочих документов и методических рекомендаций, что является основой для разработки каждой отдельной аудиторской фирмой собственной системы качества аудита.

Примером успешного сотрудничества является проект «Реформа бухгалтерского учета и отчетности II». Главной целью являлось содействие внедрению Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО) в российскую систему бухгалтерского учета и финансовой отчетности (получатель содействия – Минфин России). Результаты проекта использованы при подготовке Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу на период с 2005 по 2010 год и Плана мероприятий по реализации этой концепции. Опубликовано 45 материалов по применению МСФО. В заключительном отчете проекта отмечено, что в период реализации некоторые международные стандарты были пересмотрены, что потребовало соответствующей корректировки технического задания, а также сообщалось о просьбе Минфина России продолжить финансирование этого проекта или разработать новый проект в развитие прежнего.

Проектом по развитию малого предпринимательства было подготовлено Российское обозрение малых и средних предприятий, а также проекты государственных и региональных программ развития предпринимательства. Материалы проекта использовались при подготовке Концепции государственной

политики поддержки и развития малого предпринимательства, которая была принята в целом Государственным советом Российской Федерации в 2001 году.

Подготовка кадров, проведение семинаров и конференций

Как указывалось ранее, эти задачи предусматриваются техническими заданиями практически всех проектов ТАСИС. Так, в рамках проекта «Реформирование бухгалтерского учета и отчетности II» было подготовлено 75 преподавателей. В рамках проекта «Реформа аудита в России» проведено 11 конференций для профессоров, преподавателей и студентов с общим числом участников 1700 человек.

Проект «Развитие системы социальных служб для уязвимых групп населения» – в отобранных регионах были созданы модельные центры социального обслуживания семьи и детей, пожилых и инвалидов (Самара и Пенза); разработаны учебные программы и проведены обучающие семинары для сотрудников Минтруда России и персонала учреждений региональной системы социальной защиты; разработаны и проведены семинары для преподавателей вузов, разработан учебный план преподавания по специальности «социальная работа»; начата программа сотрудничества российских и зарубежных учебных заведений. На федеральном уровне разработаны законопроекты по социальному обслуживанию семьи и детей, социальной реабилитации инвалидов.

Основными результатами проекта «Поддержка управления системой здравоохранения», по оценке Минздравсоцразвития России, являются рекомендации, которые могут быть использованы органами управления здравоохранением для повышения эффективности управления и реализации реформы системы здравоохранения.

Положительно оценивают роль консультантов ТАСИС по предоставлению разнообразных юридических, бухгалтерских, инженерно-технических услуг многие конечные получатели помощи на уровне конкретных предприятий.

Так, для ОАО «Шатура» (мебельный комбинат) консультантами иностранных фирм был разработан трехлетний план мероприятий в области маркетинга и сбыта, усовершенствована система управления, по их рекомендациям ассортимент продукции был расширен и приняты меры по экономии энергоресурсов. В итоге это позволило повысить прибыльность производства.

6.2. Основные результаты сотрудничества

Счетной палаты Российской Федерации и Европейской счетной палаты

Интерес представляет оценка результатов проектов ТАСИС Европейской счетной палатой, с которой Счетная палата Российской Федерации установила двусторонние рабочие контакты в 2003 году. В целом, ее цели и задачи лишь незначительно отличаются от высших национальных и международных органов финансового контроля.

Вместе с тем, можно отметить ряд особенностей в организации контрольных мероприятий Европейской счетной палаты в отношении проектов ТАСИС. В частности, в соответствии с регламентом она должна концентрировать внимание на тех операциях, которые связаны с наибольшими финансовыми рисками для Евросоюза. Устав Палаты подчеркивает, что «главной задачей Палаты является не выявление хищений и финансовых злоупотреблений, связанных с использованием ресурсов Евросоюза, а анализ факторов, которые могут создавать предпосылки для возникновения таких нарушений».

В общих чертах возможные сферы и формы сотрудничества, в частности, содержались в письме от 15 декабря 2003 года, направленном в адрес Счетной палаты Российской Федерации членом Европейской счетной палаты г-ном Энгвирдом.

В письме обращалось внимание на то, что в качестве составной части проверок Европейской счетной палаты могут быть устные интервью официальных лиц Российской Федерации. Главной целью предстоящих проверок будет рассмотрение вопросов управления финансами ТАСИС (экономия средств, качество работы и ее эффективность). Контрольные мероприятия Европейской счетной палаты предполагалось сосредоточить на тех областях, где можно ожидать высокую степень отдачи от использования выделенных средств Евросоюза, а также на тех, где существует риск низкой эффективности проектов. Сообщалось, что основное внимание аудиторских проверок Европейской счетной палаты будет уделяться выбору ключевых секторов национальной программы ТАСИС для России; географических зон (регионов) в рамках программы; рассмотрению специфических механизмов реализации проектов и программ.

Поскольку, как указывалось в письме, к тому времени еще не были сформулированы формы сотрудничества счетных палат России и Евросоюза, во многом из-за различий в правовой базе обеих организаций, вопрос о проведении либо совместных, либо параллельных проверок оставался не решенным. При этом было особо подчеркнуто, что Европейская счетная палата «может проводить проверки всех звеньев цепи действий и расходования средств, начиная от учреждений Европейского союза до конечных получателей его содействия в любой точке мира, в то время как Счетная палата Российской Федерации имеет право осуществлять проверку только российских организаций и конечных получателей содействия». В письме отмечалось, что «...регламент Европейской счетной палаты требует сохранять конфиденциальность ее рабочих документов, связанных с аудиторскими проверками».

Обычно проверки предусматривают изучение документации ТАСИС, имеющейся в Еврокомиссии в Брюсселе, ее Представительстве в Москве, российских министерствах и ведомствах, а также у конечных получателей технического содействия. Предусматривается несколько служебных командировок сотрудников Европейской счетной палаты в Россию для оценки различных этапов хода работ.

Проекты отчетов по результатам контрольных мероприятий и исследований направляются в Европейскую комиссию для их предварительной оценки и согласования, и только после этого подготавливаются окончательные отчеты и направляются в Европейский парламент. Промежуточные и заключительные этапы реализации проектов могут рассматриваться на рабочих встречах представителей Европейской счетной палаты, иностранных исполнителей и российских получателей технического содействия.

Контрольные мероприятия Европейской счетной палаты могут предусматривать рассмотрение только выполнение отдельных компонентов технических заданий проектов, например, таких как подготовка кадров, поставка и использование оборудования, вопросы управление проектной деятельностью.

Следует отметить, что все проекты ТАСИС содержат встроенную систему оценки каждого компонента технического задания, предусматривающую, в том числе, рассмотрение отзывов о проекте конечных получателей содействия. В качестве примера была рассмотрена опросная форма, заполненная ООО «ВЛВ-Эвентус», Санкт-Петербург (вид деятельности: консультационные услуги), одним из одиннадцати российских получателей технического содействия по проекту «Реформа бухгалтерского учета и отчетности II». Форма содержала шесть групп вопросов по оценке проекта с различных точек зрения по пятибалльной шкале, в том числе: общие замечания, характер сотрудничества, полезность и применимость результатов на практике. Приложение

содержит также списки российских компаний-получателей и опубликованных материалов по применению МСФО.

Европейской счетной палатой передан в Счетную палату Российской Федерации вопросник, разработанный для проведения интервью получателей технического содействия. Документ содержит перечень вопросов общего характера, подлежащих обязательному рассмотрению в рамках каждого контрольного мероприятия. В том числе он включает вопросы по обоснованию выбора целей проекта и объема его финансирования как Евросоюзом, так и российской стороной. Предусматриваются вопросы по оценке выполнения самого технического задания проекта, включая организацию конкурсных торгов и соблюдение запланированного графика проведения мероприятий. Особое внимание уделяется комплексной оценке соответствия всех сторон выполнения проекта стандартам программы ТАСИС.

Заключительный раздел документа содержит три группы вопросов:

- проводилась ли оценка проекта во время его реализации, по его завершении или через определенный промежуток времени после;
- использовались ли такие критерии оценки, как соответствие итогов проекта поставленным целям, качества исполнения проекта, эффективность, практическая отдача от него, достижение устойчивых результатов;
- были ли результаты оценки использованы при разработке и реализации последующих проектов.

Сотрудники Европейской счетной палаты на рабочих встречах с представителями Счетной палаты Российской Федерации сообщили предварительные результаты аудита 30 проектов ТАСИС, отобранных методом «случайной выборки» на основании рассмотрения статистических материалов, имеющихся в Евросоюзе. Не касаясь конкретных проектов, они попытались систематизировать данные этих проверок и на их основе разработать индикаторы степени эффективности этих проектов (успешные, менее успешные проекты).

Главным критерием, использованным в исследовании, было определение достижения целей проекта ТАСИС и достижения устойчивых результатов этих проектов.

Эта работа предусматривала также одновременное рассмотрение четырех подцелей, а именно: правильность выбора проекта для оценки, организационная структура проекта, его реализация и оценка полученных результатов. На основании проведенного исследования были сформулированы системы индикаторов, определяющих понятия «успешный проект» и «менее успешный проект». При подготовке данной аналитической записки сведения, содержащиеся в сообщениях делегаций Европейской счетной палаты, были сведены в таблице:

Успешный проект	Менее успешный проект
Четкая, реалистическая постановка целей проекта: - концентрация на решении конкретных проблем; - соответствие целей проекта более крупным целям; - наличие новизны; - концентрация внимания на целевых группах; - наличие индикаторов аудита эффективности; - наличие системы мониторинга и корректировки действий	Длительный период подготовки проекта: - может потерять актуальность - реальные получатели не всегда участвуют в разработке проекта; - российские получатели содействия не могут отказаться от услуг консультантов, отобранных Евросоюзом в результате тендеров; - процесс закупок и поставок оборудования очень сложен
Четкое выделение целевой группы и получателей содействия: - оказание поддержки всех уровней исполнительной власти; – заинтересованность в результатах на федеральном, региональном и местном уровнях; - четкое распределение ответственности между ними	Нечетко сформулированные цели проекта или их многочисленность: - четко не определены проблемы, которые должны быть решены или пути их решения
Выделение необходимых ресурсов: - обязательства получателей содействия;	Большое число получателей содействия или регионов, где осуществляется проект:

- обязательства доноров	- сложность координации
Реалистичный график работ: - период планирования не должен быть длительным; - устанавливать четкие сроки реализации	Отсутствие плана распространения информации о результатах проекта: - конфликт интересов; - отсутствие интереса
Гибкие подходы, возможность корректировки задач	
Система оценки и план распространения информации о результатах проекта	

В целом, каких-либо принципиальных расхождений в общей характеристике оценки результатов проверок проектов ТАСИС, проведенных параллельно Европейской счетной палатой и Счетной палатой Российской Федерации, не отмечается.

Иллюстрацией возможностей и ограничений технической помощи Евросоюза может служить пример высокоприоритетной для Евросоюза и сравнительно хорошо финансируемой программы по безопасности использования атомной энергии. Интерес представляет «Специальный отчет Европейской счетной палаты №25/98 относительно операций, предпринятых Европейским союзом в области безопасного использования атомной энергии в Центральной и Восточной Европе и в новых независимых государствах СНГ (в период с 1990 по 1997 год), сопровождаемые откликами Европейской комиссии», а также аналогичные материалы проверок 2000 года.

В этих документах подчеркивается, что данная проблема занимает одно из центральных мест в программах технической помощи Евросоюза, особенно в свете аварии на Чернобыльской АЭС, которая явилась, по мнению западных экспертов, следствием «недостатков в конструкции советских атомных реакторов».

Главная цель программ ТАСИС и ФАРЕ (техническая помощь бывшим социалистическим странам Восточной Европы), также как и других международных организаций состоит в оказании помощи в обеспечении уровня безопасности на предприятиях атомной энергетики в соответствии с международными стандартами. При этом подчеркивается, что «...доноры никогда не берут на себя ответственности, и их цели всегда ограничиваются оказанием помощи реципиентам нести самим свою ответственность в этой области». При планировании программы органы управления Евросоюза, как отмечается в отчете, исходили из того, что Европейская комиссия никогда не сможет выделить 50-60 млрд. ЭКЮ, необходимых для обеспечения безопасного использования 65 атомных реакторов в странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза, т. к. на эти цели она может ассигноваться только 100 млн. ЭКЮ в год, причем, в основном, в виде консультационно-технической помощи (правила ФАРЕ и ТАСИС строго ограничивают выделение средств для инвестиций).

По мнению Европейской счетной палаты, среди факторов, приводящих к замедлению разработки проектов по безопасности использования атомной энергии в странах-получателях, было отсутствие «прозрачности» в вопросах атомной энергетики. Кроме того, затрудняло взаимопонимание между партнерами то, что «получатели зачастую предпочитали передачу им оборудования другим аспектам развития культуры безопасности» на атомных объектах, что неоднократно приводило к отказу от завершения уже начатых работ. Вследствие этого из выделенных в 1990-1997 годах на программы безопасности в странах Восточной Европы и СНГ 786 млн. ЭКЮ было освоено только 307 млн. ЭКЮ.

В материалах Европейской счетной палаты, опубликованных в 2000 году, по результатам второго этапа проверок реализации программы ТАСИС в области безопасного использования атомной энергии упоминается ряд факторов, которые отрицательно сказывались на эффективности, как отдельных проектов, так и всей программы. В адрес Европейской комиссии была высказана серия замечаний. Проблемы возникали из-за

отсутствия четкого распределения функций между структурными подразделениями штаб-квартиры Евросоюза и агентствами, осуществляющими различные закупки для нужд проектов ТАСИС. Были отмечены случаи, когда консультанты ТАСИС нарушали правила и процедуры проведения конкурсных торгов на закупки товаров и услуг, что «могло привести к риску возникновения конфликтов интересов»; не были разработаны индикаторы, позволяющие оценить прогресс в разработке и внедрении стандартов безопасности в атомной энергетике на уровне европейских. Помимо этого были отмечены недостатки в работе в странах-получателях содействия, в том числе слабая координация действий представителей ТАСИС с органами исполнительной власти; задержки платежей, иногда значительные, местным организациям за выполнение работ по проектам. Комиссии было рекомендовано обратить внимание на необходимость укомплектования органов управления проектов квалифицированными специалистами (это подтверждает справедливость далеко не единичных претензий российских получателей содействия в адрес руководства ТАСИС за недостаточную подготовленность иностранных консультантов для работы в России).

Интерес представляет оценка Европейской счетной палатой действий российских получателей содействия. Приводятся примеры прекращения проектов вскоре после начала их реализации, когда представители Евросоюза и других доноров убеждались в том, что получатели содействия не способны выполнять взятые на себя обязательства в соответствии с принятым графиком. Отмечалось, что «в отличие от многих других стран-получателей в России представителям Европейской счетной палаты предоставлялась полная информация о состоянии выполнения программы по безопасности на предприятиях атомной энергетики, но это не сопровождалось предоставлением информации о дальнейшем развитии этой работы». Недостатки программы в Российской Федерации, медленный процесс ее выполнения в 2000 году, по мнению аудиторов Евросоюза, были обусловлены частыми изменениями в структуре и функциях органов исполнительной власти и организаций-получателей помощи.

Ежегодно России на выполнение проектов по обеспечению атомной безопасности Евросоюз выделяет 30-40 млн. евро, т. е. около половины объемов ассигнований на эти цели в других странах СНГ.

Материалы по оценке результатов проектов ТАСИС в области безопасного использования атомной энергии были рассмотрены на заседании Рабочей встречи представителей Счетной палаты Российской Федерации и Европейской счетной палаты 16 ноября 2005 года.

Рабочая встреча была проведена на базе Счетной палаты Российской Федерации. В качестве исходных материалов для дискуссий Европейская счетная палата предложила использовать материалы своих аудиторских проверок по оценке деятельности Европейской комиссии по оказанию технической помощи странам Восточной Европы и СНГ по проблеме атомной безопасности.

В программном выступлении председатель Рабочей встречи, аудитор Счетной палаты Российской Федерации Н. И. Табачков, отметил важность проблемы безопасного использования атомной энергии, подчеркнул, что вопросы обеспечения безопасности на атомных электрических станциях занимают важное место в работе Счетной палаты Российской Федерации, которая систематически проводит оценки эффективности использования государственных средств на эти цели, в том числе кредитов правительств иностранных государств, иностранных банков и фирм, а также займов международных финансовых организаций и сообщил, что российская Счетная палата активно участвует в работе Комитета ИНТОСАИ по государственному долгу,

объединяющего органы высшего финансового контроля многих стран мира, который в последние годы начал заниматься проблемой возникновения неожиданного государственного долга, поскольку одной из его наиболее частых причин являются аварии или их угроза на АЭС, а также проблемы захоронения радиоактивных материалов.

Отмечена положительная роль сотрудничества с Европейской счетной палатой, которое позволяет при сопоставлении результатов параллельных проверок проектов ТАСИС давать более полную и объективную оценку действиям, как иностранных исполнителей проектов, так и российских получателей помощи. Это дает возможность более эффективно не только фиксировать отдельные недостатки, но и выявлять системные факторы, снижающие эффективность технического сотрудничества России и Евросоюза.

Было отмечено, что при проведении проверок проектов ТАСИС Счетной палатой Российской Федерации потребовалась адаптация их методологии к характеру технического содействия. Контрольные мероприятия показали, что многие упущения со стороны российских организаций были обусловлены недостаточным знанием целей и задач Евросоюза в программе ТАСИС, а также ее регламентов. Наиболее частым недостатком является слишком медленный процесс разработки и реализации проектов, что неоднократно приводило к снижению степени актуальности проектов, устареванию оборудования и других материально-технических средств, предназначенных для поставок из-за рубежа. Указанные недостатки, а также несогласованность действий различных участников Программы приводят к тому, что возможности ТАСИС используются не в полной мере, о чем наглядно свидетельствует тот факт, что значительная часть выделенных средств остается неосвоенной.

Помимо этого, участники Рабочей встречи обратили внимание на положительное воздействие программы ТАСИС на развитие международного сотрудничества не только в области обеспечения безопасности использования атомной энергии, но также по широкому спектру других социально-экономических проблем современности. Было высказано мнение, что программа ТАСИС, несмотря на безвозмездный характер, не является видом благотворительности. Она дает Евросоюзу и его государствам-членам доступ к научно-техническому и экономическому потенциалу нашей страны, определяет перспективные направления развития сотрудничества.

На заседании Рабочей встречи также была отмечена, в целом, положительная роль Программы, в частности, ее полезность для атомной энергетики России, поскольку Программа открывает для России доступ к передовым технологиям, дает возможность экономить и более рационально использовать национальные материальные, финансовые и людские ресурсы. Благодаря ТАСИС, стало возможным обеспечить проведение мероприятий по повышению безопасности ряда российских энергетических объектов, получено оборудование, необходимое для модернизации системы безопасности, а также методическая документация. Все это способствовало общему повышению культуры безопасности на российских АЭС.

В ходе проведения Рабочей встречи стороны подтвердили намерение оформить результаты параллельных проверок проектов ТАСИС в специальном коммюнике на русском и английском языках с последующим представлением Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Европейскому парламенту в марте 2005 года.

По мнению представителей руководящего звена счетных палат России и Евросоюза, обобщение итогов сотрудничества в совместном коммюнике вызовет широкий общественный резонанс и будет способствовать повышению ответственности,

как российских получателей содействия, так и иностранных исполнителей контрактов, и тем самым обеспечивать более высокую эффективность программной деятельности.

7. Заключение

Программа технической помощи (содействия) странам СНГ (ТАСИС) была начата Европейским союзом в 1991 году. Главной ее целью, как это декларируется Евросоюзом, является оказание помощи бывшим республикам СССР по переходу от плановой к рыночной экономике и смягчению отрицательных социальных последствий этого периода.

По данным Евросоюза, на осуществление Программы в России по состоянию на 2005 год было выделено более 2,6 млрд. евро, что делает нашу страну основным получателем содействия в рамках Программы. По заявкам российских организаций реализовано более 1700 проектов в 58 регионах Российской Федерации. Программа охватывает широкий круг проблем, в том числе осуществление правовой реформы, поддержку частного сектора, решение социальных проблем, развитие энергетики, транспорта, а также охрана окружающей среды и безопасное использование атомной энергии.

Программа предусматривает, главным образом, предоставление консультационной помощи силами организаций государств-членов Евросоюза, на что расходуется около 80% бюджета ТАСИС. Оставшаяся часть средств может использоваться для подготовки кадров и закупок оборудования для целей проектов. Расходование основной части средств на оплату услуг организаций государств-членов Евросоюза, помимо прямой финансовой поддержки, позволяет этим организациям изучать обстановку в интересующих их секторах экономики и регионах Российской Федерации, определять перспективные направления сотрудничества. Евросоюз координирует свои действия с программами технической помощи со стороны других международных организаций, в том числе ПРООН, Всемирного банка, также правительств стран Западной Европы, США, Японии, Канады. Объемы выделяемых Евросоюзом средств на техническую помощь превышают ассигнования на эти цели всех других доноров вместе взятых.

Органами управления Евросоюза дается весьма высокая оценка программе технического содействия в Российской Федерации, что наглядно подтверждается намерением продолжить ее финансирование в будущем.

Положительная оценка Программы дана также российской стороной как составной части «Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским союзом и его государствами-членами». Позитивную роль проектов ТАСИС, отмечают, в частности, Минфин России, Роструд, Минздравсоцзащиты России, органы исполнительной власти в ряде субъектов Российской Федерации и на местах. Анализ документации российских организаций и Евросоюза, связанной с реализацией программы ТАСИС, показывает, что ее возможности не используются российской стороной в полной мере. Это во многом объясняется тем, что, в отличие от Евросоюза, в нашей стране до настоящего времени не разработана стратегия взаимодействия с ним в этой области, не сформирована четкая система управления участием российских организаций в Программе, а также система контроля за практическим использованием результатов программной деятельности.

Принятие отечественных нормативных правовых актов, регулирующих участие российских организаций в Программе, отставало от процесса ее развертывания. Большинство актов были приняты по инициативе Евросоюза и, в основном, касались вопросов облегчения работы иностранных консультантов в России и осуществления

поставок оборудования из-за рубежа, и при этом не затрагивали содержательной части программной деятельности.

Недостаточное внимание к программе технического содействия Евросоюза российские органы исполнительной власти мотивируют тем, что на реализацию этой программы не расходуются средства федерального бюджета. Однако участие в этой программе требует от российских организаций существенных материальных, интеллектуальных и административных затрат. Контроль за выполнением проектов со стороны Минэкономразвития России и других министерств и ведомств осуществлялся слабо. Разработка методики оценки эффективности проектов ТАСИС, возложенная на Минэкономразвития России – национального координатора, до сих пор не завершена. К наиболее распространенным недостаткам программы ТАСИС относится медленный процесс подготовки и реализации проектов, что может приводить к снижению актуальности поставленных задач.

Несмотря на указанные недостатки, представляется возможным отметить положительные результаты, достигнутые в результате выполнения программы ТАСИС в Российской Федерации:

- осуществлена передача опыта западноевропейских стран в области управления экономикой в целом и ее отдельными секторами, а также организации социальной защиты населения в рыночных условиях;

- проведена широкомасштабная подготовка российских специалистов в различных секторах экономики и социальной защиты населения (курсы, учебные семинары, конференции, стажировки);

- осуществлены поставки в нашу страну для целей проектов современного оборудования и других материально-технических средств;

- выделены сравнительно крупные финансовые средства на строительство объектов и на закупку оборудования для обеспечения охраны окружающей среды, сохранения природных ресурсов, а также для безопасного использования атомной энергии;

- оказано содействие развитию приграничного сотрудничества между Российской Федерацией, другими странами СНГ и государствами-членами Евросоюза по сохранению водных и лесных ресурсов, изменению климата, а также в области энергетики, транспорта, борьбы с организованной преступностью и по вопросам миграции населения;

- реализация программы ТАСИС способствовала привлечению в нашу страну технического содействия других международных организаций, а также правительств иностранных государств;

- совместное участие в реализации проектов ТАСИС российских и иностранных специалистов создавало предпосылки для развития двусторонних связей практических и научных отечественных и зарубежных организаций.

Учитывая накопленный опыт сотрудничества в рамках Программы, представляется важным более активно участвовать российским организациям в формировании Программы, более рационально использовать ее возможности в интересах социально-экономического развития нашей страны, а также для расширения сотрудничества с Европейским союзом и его государствами-членами.

Прежде всего, важно разработать национальную стратегию взаимодействия с этой международной организацией в рамках программы технического содействия на перспективу, и на ее основе строить среднесрочные и краткосрочные программы действий с учетом возможности при необходимости внесения в них корректировок. Наличие национальной стратегии позволит перейти от реализации во многом разрозненных, не увязанных между собой проектов к группам проектов взаимно дополняющих друг друга и, тем самым, увеличению кумулятивного эффекта от

сотрудничества с Евросоюзом. Это позволит использовать его ресурсы для поддержки наиболее значимых направлений социально-экономического развития нашей страны. Кроме того, стратегия и программы действий дадут возможность оценивать полезность Программы и ее отдельных проектов для России. Учитывая специфический характер проектов ТАСИС, осуществляемых иностранными организациями на средства Евросоюза, применение традиционной методологии проверок, основанной на контроле за рациональным и эффективным использованием средств федерального или регионального бюджетов, не учитывает характер этого вида международного сотрудничества. О степени значимости выполненных проектов может свидетельствовать значимость принятых решений органами исполнительной или представительной властей различных уровней.

Проверками Счетной палаты Российской Федерации были выявлены далеко не единичные случаи недостаточно эффективного использования возможностей Программы, в том числе из-за действий или из-за отсутствия таковых со стороны российских организаций. Однако проверками не было установлено ни одного случая всестороннего рассмотрения действий органов исполнительной власти и конечных получателей технического содействия по выполнению взятых на себя обязательств по участию в проектах и внедрению в практику их результатов.

Одной из главных задач оценки результативности проектов и программ технического содействия ТАСИС должно быть рассмотрение работы органов российских организаций по использованию интеллектуального и материального потенциала Евросоюза. Целесообразно проводить оценку новизны и практической значимости проектов, качества консультационных услуг, своевременности и полноты выполнения условий технических заданий, применения знаний и опыта подготовленных российских специалистов, а также использования полученного оборудования. Оценка результативности проектов должна учитывать финансовые и иные затраты российской стороны, а также роль проектов в привлечении инвестиций в соответствующий сектор ее экономики.

Таким образом, представляется целесообразным строить проверки эффективности проектов ТАСИС на концептуальных и методических основах аудита эффективности, адаптированных к специфическим особенностям этого вида международного сотрудничества Российской Федерации.

Председатель Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашин, Президент Управляющего Совета высших органов финансового контроля Европы (май 2002 года - июнь 2005 года), подводя итоги деятельности ЕВРОСАИ за 15 лет, отметил необходимость перехода от существующей в России системы финансового контроля (соответствие затрат и результатов) к аудиту эффективности. Это предполагает рассмотрение совокупности результатов, получаемых от того или иного действия, т. е. достижение организационных, социальных, экономических или научных эффектов. Было отмечено, что «в зоне Евросоюза подобная практика применяется уже несколько лет. Совпадение методологии в этой важной сфере делает более действенным наше сотрудничество». Важность применения такого подхода отметили также руководители высших органов финансового контроля Великобритании, Мальты и ряда других стран. Главный аудитор Исландии сообщил, что аудит эффективности, в соответствии с законом в его стране, распространяется на такие цели как «оценка результативности использования субсидий и пожертвований, ассигнованных на определенные цели», т. е. полностью отвечает характеру безвозмездного предоставления Евросоюзом нашей стране технической помощи.

Оценка эффективности проектов и программ ТАСИС может включать рассмотрение действий министерств и ведомств по использованию возможностей Программы, начиная с постановки задач, полноты выполнения технических заданий иностранными и российскими участниками и до практического применения результатов проектов, а также определения их значения для той области, за которую они ответственны. Уместно заметить, что иностранные консультанты в своих регулярных промежуточных и заключительных отчетах о выполнении контрактов обязательно показывают процент выполнения ими каждого из разделов технических заданий, а в случаях невыполнения работ в полном объеме указывают причины этого. С этой точки зрения, методология Европейской счетной палаты, аккумулирующая опыт высших органов финансового контроля государств-членов Евросоюза, может представить определенный практический интерес для Счетной палаты Российской Федерации.

Представляется важным шире привлекать консультантов ТАСИС для проведения исследований целесообразности и возможности осуществления проектов, которые могут финансироваться иностранными инвесторами и для подготовки технико-экономических обоснований проектов в соответствии с международными стандартами.

В отличие от действенного контроля за рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, предоставленных правительствами иностранных государств и международными организациями, в нашей стране фактически не создана система контроля за использованием иностранных ресурсов, выделяемых в виде безвозмездной технической помощи. Между тем предоставление этих ресурсов важно учитывать при разработке федеральных, региональных, целевых и других программ, решении задач отдельных отраслей народного хозяйства, и, тем самым, обеспечивать рациональное использование этих дополнительных сил и средств для достижения целей социально-экономического развития нашей страны.

Выдвижение предложений о привлечении средств программы технического содействия Евросоюза для подготовки технико-экономических обоснований проектов под иностранные инвестиции можно аргументировать тем, что во многих документах Европейской комиссии подчеркивается, что такие проекты должны являться катализатором для привлечения инвестиций. Это, несомненно, будет способствовать расширению взаимодействия Российской Федерации и Европейского союза и повышению его эффективности, в котором заинтересованы обе стороны.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Н. И. ТАБАЧКОВ