



EUCSAM

EU-CENTRAL ASIA MONITORING

Защита прав человека и демократизация в Центральной Азии: реформа механизмов помощи ЕС

Вера Аксенова

Вера Аксенова - докторант Бременской Международной Высшей Школы Социальных Наук (Bremen International Graduate School of Social Sciences). Она является выпускницей магистратуры по межкультурным коммуникациям и европейстике Университета прикладных наук г. Фульды (Германия) и специалистом в области международных отношений Восточно-Казахстанского государственного университета. Вера Аксенова занимается исследованиями стран Центральной Азии, а также вопросами европейского развития, процессов демократизации и развития гражданского общества. Вера имеет опыт работы в качестве наблюдателя за выборами и активно занималась научной деятельностью в различных исследовательских институтах, в частности, CEPIS и центре документации ОБСЕ.

Одним из приоритетных направлений работы ЕС в Центральной Азии является укрепление верховенства закона, оздоровление институтов власти, защита прав человека и демократизация. Учитывая ограниченность финансовых ресурсов, выделяемых ЕС, его слабое политическое влияние в регионе и неблагоприятные условия для демократического развития в этих странах, трудно ожидать, что усилия Евросоюза приведут к значительной либерализации центральноазиатских режимов. Тем не менее, помощь, оказываемая ЕС гражданскому сообществу стран Центральной Азии (ЦА), может способствовать расширению участия населения в политических процессах и, таким образом, укрепить зарождение демократических тенденций внутри страны.

Особый интерес здесь представляют программа Евросоюза по поддержке негосударственных структур и развитию местного самоуправления (Non-State Actors and Local Authorities in Development - NSA/LA) и программный инструмент по развитию демократии и продвижению прав человека (European Instrument for Democracy and Human Rights - EIDHR), которые задействованы, в основном, в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. Между тем, в Узбекистане, единственной из стран Центральной Азии, продолжает применяться программа "Развитие институтов и сотрудничества" (Institution

Building and Partnership Programme - IBPP). На Туркменистан ни одна из этих инициатив не распространяется.

Отличительной чертой этих программ от остальных типов помощи является то, что они предоставляют финансирование для негосударственных и гражданских институтов с целью внести вклад в развитие неправительственного сектора и плюрализма в обществе. В данной работе проводится анализ эффективности и недостатков трех указанных механизмов и даются рекомендации по их усовершенствованию.

Обзор программ ЕС

Программа «Развитие институтов и сотрудничества» была открыта в рамках программы технической помощи ТАСИС¹ в 2001 году. Она поддерживала небольшие проекты, внедряемые европейскими неправительственными организациями, органами местного самоуправления и НПО стран-бенефициаров, в том числе, в Центральной Азии. В общей сложности с

¹ ТАСИС - программа технической помощи странам СНГ (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). Была запущена Европейской Комиссией в 1991 году с целью оказания помощи 12 странам бывшего Советского Союза (за исключением стран Прибалтики). Основными задачами являлось облегчить и ускорить экономические и политические транзитные процессы в регионе.

2001 по 2007 гг. по линии программы в Кыргызстане, Казахстане, Таджикистане и Узбекистане были профинансированы 43 проекта, размер грантов варьировался от 100 до 200 тысяч евро.

В связи с реформированием финансовых структур Евросоюза и созданием Инструмента сотрудничества для развития (Development Cooperation Instrument - DCI) в 2007 году была запущена новая тематическая программа по поддержке негосударственных структур и развитию местного самоуправления.² Она была призвана заменить программу "Развитие институтов и сотрудничества" в странах, где прежде была задействована программа ТАСИС. В Узбекистане, тем не менее, все еще продолжается работа по прежней программе, на которую, согласно плану действий на 2008 год, было выделено 2.2 миллиона евро. Основой ее работы служат ежегодные планы действий, финансовые соглашения по которым заключаются между ЕС и страной-получателем. В связи с тем, что соглашение 2008 года не было подписано Узбекистаном в установленный срок, согласно процедурам Европейской Комиссии бюджет был автоматически перераспределен на 2010 год, а тендеры на получение грантов по программе были объявлены лишь в феврале 2011 года.

Оба вышеназванных инструмента ориентированы на гражданские институты и органы местного самоуправления. Программа NSA/LA как элемент Инструмента сотрудничества для развития нацелена на борьбу с бедностью и обеспечение доступа населения к основным социальным услугам. Одним из критериев отбора проектов является поощрение участия населения в процессах управления. Программа "Развитие институтов и сотрудничества", запущенная в рамках ТАСИС, во главу угла ставит институциональное развитие и наращивание местного потенциала. Это позволяет интегрировать финансируемые ею проекты и инициативы по продвижению демократии - по крайней мере, на программном уровне. Особенность этого финансового механизма заключается в том, что для его работы необходимо ежегодное финансовое соглашение со страной-партнером, что ставит программу в зависимость от властей государств-бенефициаров.

Программа «Развитие институтов и сотрудничества» и программа по поддержке негосударственных структур и развитию местного самоуправления нацелены, в том числе, и на финансирование органов власти на местах. В то время как, программный инструмент по развитию демократии и продвижению прав человека позволяет финансировать те неправительственные организации, которые работают именно в этом социальном секторе. Более того, инструмент не нуждается в финансовых соглашениях. Его цель - «способствовать эффективной работе других инструментов с целью продвижения политики ЕС по развитию демократии и защите прав человека».³ Ему предшествовала Европейская инициатива по демократии и правам человека, созданная в 1994 году как правозащитный механизм. В более поздних документах, описывающих программу, делается равный упор как на защиту прав человека и демократизацию⁴, так и на развитие гражданского общества. В

период с 2008 по 2011 гг. на проекты в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане было выделено 6.9 миллионов евро (размеры грантов, предоставленных местным неправительственным организациям, варьировались от 10 до 300 тысяч евро).⁵ К этому можно добавить макро-гранты по линии программы, выданные различным международным институтам. В приведенной ниже таблице приводятся суммы, затраченные в рамках трех вышеописанных инструментов (EIDHR, NSA/LA и IBPP) в каждой из стран ЦА.

Объемы помощи странам Центральной Азии за 2008-2011 гг. в рамках программ IBPP, NSA/LA и EIDHR (выделенная сумма в евро)

	EIDHR (CBSS)	NSA/LA	IBPP
Казахстан	2,400,000	2,300,000	не задействована
Кыргызстан	2,700,000	1,950,000	не задействована
Таджикистан	1,800,000	1,850,000	не задействована
Туркменистан	не задействована	не задействована	не задействована
Узбекистан	не задействована	не задействована	2,200,000

Как показано в таблице, программы работали не по всему региону. Последние несколько лет IBPP внедряется лишь в Узбекистане. NSA/LA функционирует, в основном, в Кыргызстане, Казахстане и Таджикистане, а Узбекистан и Туркменистан участвуют лишь в ряде региональных инициатив. По словам представителей Евросоюза, причина кроется в том, что в этих странах нет официальных делегаций ЕС, что затрудняет управление программами. Еще одной причиной является то, что существующие там политические условия не позволяют развиваться независимым НПО.

Основные выводы

С самого начала работы IBPP в каждой из стран ЦА программа получала разный уровень поддержки со стороны местных властей. С 2001 по 2007 гг. проводилась успешная работа в Кыргызстане, Казахстане и Таджикистане. Существование программы в Узбекистане оказалось под вопросом после андиганских событий 2005 года и введения ЕС санкций. Под угрозой срыва оказались не только переговоры по одобрению новых программ на 2005 и 2008 годы, но и уже существовавшие проекты. Некоторые из них, затрагивающие вопросы прав человека, так и не были завершены.⁶ Между тем, в 2008 году в рамках IBPP ЕС выделил грант в размере 155 тысяч евро на проект, одним из исполнителей которого являлась созданная правительством и напрямую подотчетная кабинету министров Узбекистана НПО, во главе которой находилась дочь президента Каримова. В 2011 году та же организация, частично спонсируемая государством, получила еще один грант на 3.7 млн. евро уже по другой бюджетной линии. Все это свидетельствует о том, что Еврокомиссия должна была распределить имеющиеся финансовые средства, и этот процесс происходит независимо

2 Программа заменила следующие линии бюджета: "Совместное финансирование с НПО" и "Децентрализованное сотрудничество".

3 Решение (Европейская Комиссия) No. 1889/2006 Европарламента и Совета ЕС от 20 декабря 2006 года о создании финансового инструмента для продвижения демократии и защиты прав человека в мире, *Official Journal of the European Union*, 29 декабря 2006, стр. 2

4 В официальных документах ЕС не дается определения разницы между концепцией демократизации и концепцией прав человека. Напротив, в них всячески подчеркивается связь между этими двумя понятиями. В данной работе под "поддержкой демократических процессов" подразумевается

поддержка выборных процессов, общественных демократических институтов, участия населения в принятии политических решений, соблюдение политических свобод и прав человека.

5 Вплоть до 2007 года размер микро-грантов составлял от 10 до 100 тысяч евро.

6 В частности, с трудностями столкнулись два проекта, занимающихся вопросами свободы доступа к органам правосудия, а также правами беженцев и вынужденных переселенцев. Один из проектов был остановлен 6 месяцев спустя в результате закрытия узбекской организации-исполнителя.

от того, насколько власти страны поддерживают цели ЕС или от того, кто является получателем помощи.

Основная ставка делается на социальные проекты, не занимающимися напрямую вопросами прав человека и демократии. Лишь небольшой процент инициатив посвящен проблемам защиты прав иммигрантов и борьбы с пытками, и ни одна из них не ставит целью поддержать демократические принципы, к примеру, гражданские институты или выборные процессы.

Проекты в рамках инструмента NSA/LA являются частью общей стратегии по борьбе с бедностью и преследуют, в первую очередь, такие цели, как: наращивание потенциала местных НПО, доступ к образованию и бытовым услугам. Непосредственно вопросами прав человека, управления и верховенства закона занимаются лишь проекты, финансируемые инструментом EIDHR. В спектр затрагиваемых проблем включены: отказ от смертной казни, борьба с пытками, защита прав женщин и детей, помощь местным правозащитным активистам, расширение участия населения в процессах принятия политических решений.

В то же время, проекты в рамках EIDHR странным образом отделены от проводимых Евросоюзом диалогов по правам человека и сопутствующих семинаров для гражданского общества.⁷ Вместо того, чтобы создавать единую последовательность с политическими дискуссиями, директорат Еврокомиссии по развитию и сотрудничеству (DG DEVCO) и делегации ЕС на местах, курирующие тендеры EIDHR, отдают предпочтение собственным задачам и повесткам. Таким образом, рекомендации и предложения, вырабатываемые в ходе диалогов, остаются на бумаге и не воплощаются в жизнь. Несогласованность вызвана недостаточной согласованностью действий европейских институтов. Эта проблема, очевидно, так и не была полностью решена Лиссабонским соглашением. В данном случае несогласованность работы наблюдается между Европейской службой внешнеполитической деятельности (European External Action Service - EEAS) и директоратом по развитию и сотрудничеству.

Сомнения вызывает и то, оказывают ли все вышеупомянутые инструменты помощи ЕС влияние на развитие гражданского общества в Центральной Азии в целом. В силу сложности процедур получения грантов и управления проектами лишь немногие организации могут получить доступ к финансированию. В качестве примера можно привести требование, предъявляемое в рамках EIDHR и NSA/LA, которое обязывает участников тендера обеспечить покрытие 10% бюджета проекта из собственных средств.⁸ Если учитывать размеры малых грантов ЕС (от 10 до 300 тыс. евро), то можно заключить, что организациям необходимо инвестировать или привлечь финансирование на сумму до 30 тысяч евро. Между тем, даже одна тысяча евро, зачастую, становится трудновыполнимой финансовой задачей для многих небольших НПО. Более того, все тендерные документы и формы публикуются только на английском языке, что еще больше усугубляет ситуацию, т.к. в рядах сотрудников и волонтеров НПО редко встречаются люди с необходимым уровнем владения языком.⁹ Все эти требования не отвечают

существующим в регионе реалиям. В результате, гранты получают одни и те же стабильные НПО, а менее опытные организации и гражданские инициативы фактически исключены из процесса. В сложившейся ситуации ЕС не сможет оказывать ощутимое влияние на формирование гражданского общества в Центральной Азии.

Кроме того, программам ЕС не хватает прозрачности. Сайты делегаций ЕС, в большинстве своем, содержат лишь описания проектов, из которых трудно судить, по каким именно каналам и в рамках каких направлений они финансируются. Информация об уже завершенных проектах практически отсутствует. На сайте Еврокомиссии опубликован список финансируемых EIDHR инициатив, но нет информации о IBPP. По неизвестным причинам не обнародуются, также, результаты мониторинга и оценки эффективности проектов. В этой связи сложно анализировать ту или иную программу помощи.

В перспективе

Таким образом становится очевидно, что назрела необходимость реформировать механизмы поддержки инициатив по развитию демократии и защите прав человека. Но не стоит недооценивать значимость оказываемой ЕС помощи. Несмотря на то, что IBPP и NSA/LA не служат для развития политических свобод, они, тем не менее, выполняют важную социальную функцию, обращаясь к проблемам населения, зачастую, наиболее уязвимых его слоев, не получающих достаточной поддержки от государства. Важность европейской помощи высоко оценивается и центральноазиатскими представителями негосударственного сектора, которые отмечают, что финансирование способствует росту и развитию НПО и помогает укрепить плюрализм в обществе.

В тех случаях, когда финансирование ЕС зависит от согласия со стороны правительства, необходимо, чтобы помощь выделялась в первую очередь тем организациям, которые действительно нуждаются в поддержке для продолжения своей деятельности. Это касается, например, Узбекистана, где продолжает работу программа IBPP и где все неправительственные организации обязаны проходить регистрацию в министерстве юстиции, а финансирование доступно лишь так называемым "государственным НПО". В будущем, возможно, стоит рассмотреть возможность продления IBPP, так как в ближайшее время в Узбекистане вряд ли удастся запустить программы вроде EIDHR и NSA/LA. В то же время, важно, чтобы решение о продлении IBPP было основано на тщательном анализе ситуации в стране, нужд гражданского общества и достигнутых результатов. Если работа инструмента и его эффективность окажутся в большой зависимости от политического контекста, вряд ли стоит продолжать программу лишь с той целью, чтобы распределить выделенные средства.

Что касается инструментов EIDHR и NSA/LA, здесь необходимо разработать механизм для более тесного сотрудничества Европейской службы внешнеполитической деятельности, делегаций ЕС и директората Еврокомиссии по сотрудничеству и развитию, который позволил бы при объявлении тендеров на гранты включить в программы помощи вопросы, обсуждаемые в ходе официальных диалогов и семинаров гражданского

7 В настоящее время организация диалогов входит в круг полномочий Европейской службы внешнеполитической деятельности. Их целью является усиление сотрудничества в области защиты прав человека, а также обсуждение наиболее острых вопросов с сопутствующим сбором информации и запуском инициатив в странах партнерах. Исполнение последнего пункта, по плану, должно происходить в рамках EIDHR.

8 В случае с IBPP, финансирование со стороны НПО или третьей стороны должно составлять не менее 20%.

9 В качестве другого примера можно привести требование от кандидатов

зарегистрироваться в онлайн-системе ADOR (Potential Applicant Data Online Registration). Доступ к системе и формулярам можно получить с сайта Еврокомиссии. Но для того, чтобы пройти регистрацию и загрузить все документы необходим стабильный доступ к высокоскоростному Интернету, который практически отсутствует в сельских районах Центральной Азии.

общества по правам человека. Подобный механизм может, также, в целом улучшить координацию деятельности различных институтов ЕС.

Существует необходимость упростить требования к подаваемым заявкам на финансирование и методам управления проектами. В этой сфере возрождение практики приема предварительного краткого описания проекта только приветствуется, хотя процедуры подачи заявки остаются сложными. Еще более полезным инструментом мог бы стать механизм, позволяющий выделять мини-гранты (от 5 до 10 тысяч евро) с целью более эффективно поддерживать неправительственные организации в регионе. Здесь стоит отказаться от требования к НПО изыскать дополнительное финансирование, а прием заявок вести на языке страны или русском языке, который является языком межнационального общения в регионе. Это предложение может вызвать ряд возражений, например, что подобный инструмент увеличит административную нагрузку на европейские институты и делегации, а это потребует привлечения дополнительных финансовых и человеческих ресурсов. Тем не менее, программа мини-грантов представляется оптимальной для Центральной Азии, а примером успешной работы подобного инструмента может служить Инструмент по построению доверия и раннему реагированию, успешно применяемый в сотрудничестве с ПРООН в Грузии в рамках Инструмента ЕС по поддержанию стабильности.

В заключение нужно отметить, что в работе всех инструментов необходима большая прозрачность. В частности, на сайтах Еврокомиссии и делегаций ЕС необходимо разместить максимально полную информацию как об уже завершенных, так и о продолжающихся проектах. Исключением может стать лишь инструмент EIDHR, который способствует внедрению особого типа проектов, обнародование которых может поставить организации-исполнители под угрозу преследования со стороны властей. Более открытый доступ к документации, а также наполнение сайтов информацией на местных языках позволит укрепить имидж ЕС в регионе, а также повысит осведомленность общества и потенциальных получателей грантов о работе Евросоюза.

Все большее число западных стран и организаций сворачивают свою спонсорскую деятельность в Центральной Азии. Это может привести к тому, что в скором времени ЕС окажется чуть ли не единственным донором, стремящимся продвигать демократические ценности. Подобные перспективы усложняют задачи по демократизации Центральной Азии, но, также, и существенно повышают значимость оказываемой ЕС помощи. Регион нуждается в реформах, а потому в настоящих условиях самым неподходящим решением было бы сократить помощь местному гражданскому обществу, которое вряд ли сможет функционировать без внешней поддержки.

Для реформирования механизмов оказания помощи необходим высокий уровень мотивации со стороны ключевых европейских стран и институтов. Готовность ЕС проявить инициативу и разрешить внутренний конфликт интересов между различными европейскими институтами и странами-участницами ЕС определит будущее имиджа Евросоюза как внешнеполитического игрока, продвигающего принципы демократии и защиты прав человека.



Основной целью проекта «ЕС – Центральная Азия мониторинг», запущенного в 2008 году, являлся мониторинг внедрения политической стратегии Европейского Союза в Центральной Азии, но с тех пор проект разросся и на данном этапе программа Europe – Central Asia Monitoring (EUCAM) представляет собой центр знаний о более широком спектре взаимоотношений между центральноазиатским регионом и Европой в целом. В основные задачи EUCAM, в частности, входит:

- Тщательное изучение европейской политики в отношении Центральной Азии, при этом, особый акцент делается на вопросы развития, безопасности и укрепления демократических ценностей;
- Повышение осведомленности о взаимоотношениях между Европой и Центральной Азией в европейских политических кругах, а также среди гражданского сообщества и предоставление высококачественных исследований в этой сфере, а также дискуссии внутри Центральной Азии об аспектах европейской политики.
- Расширение сотрудничества экспертов и организаций из стран Европы и Центральной Азии и предоставление платформы для проведения обсуждений;

В настоящее время координацией работы программы EUCAM занимается мозговой трест FRIDE (Мадрид) в партнерстве с Карельским институтом (Финляндия) и CEPS (Centre for European Policies Studies, Брюссель) при поддержке Института "Открытое Общество" и Министерства иностранных дел Финляндии. Основным аналитическим продуктом программы является серия брифингов и монографий по ключевым вопросам в области отношений между двумя регионами: Европой и Центральной Азией.

Более подробную информацию о нашей деятельности можно найти на сайте: www.eucentralasia.eu. По всем интересующим вопросам Вы можете обращаться по адресу: [email.eucam\(at\)gmail.com](mailto:email.eucam(at)gmail.com)



www.fride.org

FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) – это мозговой трест, расположенный в Мадриде, который отличает инновационный и свежий взгляд на роль Европы в современном мире. Наша миссия заключается в предоставлении разносторонней и исчерпывающей информации для политиков и практиков с целью укрепить работу ЕС по продвижению таких понятий, как многополярность, демократические ценности, безопасность и устойчивое развитие. Мы стремимся тщательно анализировать наиболее актуальные и непростые темы: демократия и права человека, Европа и международная политическая система, конфликты и безопасность, сотрудничество для развития. Работа FRIDE строится на политической независимости и разносторонности взглядов международной команды экспертов, составляющих интеллектуальное ядро организации.



<http://www.uef.fi/ktl/etusivu>

Карельский институт был создан в 1971 году и является частью факультета социальных наук и деловых исследований Университета Восточной Финляндии. Его основной специализацией является проведение прикладных междисциплинарных исследований, поддержка учебных процессов магистерских и докторских программ и обучение исследователей. Приоритетными направлениями работы являются этнические вопросы, проблемы управления границами, руссификация, культурология, изучение сельской местности и регионоведение.



<http://www.ceps.eu>

Центр Европейских политических исследований (CEPS) основан в Брюсселе в 1983 году и является одним из самых опытных и авторитетных «мозговых трестов», работающих сегодня в Европейском Союзе. CEPS играет роль основной дискуссионной площадки по всем вопросам, связанным с деятельностью ЕС, его главной отличительной чертой является собственный мощный исследовательский потенциал, дополненный широкой сетью партнерских институтов по всему миру.