

«...Правительство КР в последние годы прикладывает значительные усилия и осуществляет возможности обслуживания внешнего долга на прогнозируемой и устойчивой основе. В результате, были достигнуты соглашения с кредиторами Парижского Клуба (от 07.03.2002 г. и 11.03.2005 г.), которые не только облегчают долговое бремя в средне- и долгосрочной перспективе за счет реструктуризации двусторонней задолженности, но и способствуют устойчивому развитию КР через возможный обмен долга на помощь развитию, на природоохранные мероприятия, на акции госпредприятий и т.п. Эта возможность предусмотрена в пункте 4 Статьи 2 Протокола Парижского Клуба, где говорится, что кредиторы на добровольной и двусторонней основе могут обменять долг КР. Чтобы в полной мере реализовать предоставленную возможность на предстоящих двухсторонних переговорах Правительству КР необходимо провести очень серьезную работу...»

Вице-премьер-министр
Правительства КР Д. Усенов,

«Внешний долг Кыргызстана является одной из самых важных проблем в процессе развития КР. Внедрение механизма обмена внешнего долга для устойчивого развития открывает новые возможности в разрешении проблем в области экологии и других жизненно важных вопросов. Данный механизм успешно применяется многими развивающимися странами, которые уже подписали соглашения со странами-кредиторами, содействующими в вопросах сокращения бедности и уменьшения долговой зависимости этих стран, а также в вопросах привлечения иностранных инвестиций».

Ежи Скуратович,
Постоянный Представитель ПРООН в Кыргызстане

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	4
Глоссарий	6
Введение	7
I Внешний долг Кыргызстана и возможности его конверсии	8
II Обмен внешнего долга на устойчивое развитие: предложения по этапам реализации	16
III Фонды по устойчивому развитию: механизм по поддержке обмена долга на устойчивое развитие	35
Заключение	71
Использованные источники	72

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АБР	Азиатский Банк Развития
БТОЗТ [РАСТ]	Белизский траст охраны заповедных территорий
БСБД [НИРС]	Бедные страны с большим долгом
ВБ	Всемирный банк
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГЭФ [ГЭФ]	Глобальный экологический фонд
КОР	Комплексные основы развития
КР	Кыргызская Республика
КФОП [ФРАА]	Колумбийский фонд охраны природы
ЛАКМ	Страны Латинской Америки и Карибского моря
МВФ	Международный валютный фонд
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МЭЧС	Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций
НДП [НДП]	Национальный департамент планирования
НИПР [INRENA]	Национальный институт природных ресурсов
НПДООС [NEAP]	Национальный план действий по охране окружающей среды
НПО	Неправительственные организации
НССБ	Национальная стратегия сокращения бедности
НФОСЭ [FAN]	Национальный фонд окружающей среды в Эквадоре
ОАИ [ОАИ]	Организация Американских инициатив
ОВД	Обмен внешнего долга
ОПЕК	Организация стран-экспортеров нефти
ОЭСР [OECD]	Организация экономического сотрудничества и развития
ПГИ	Программа государственных инвестиций
ПДСП	План действий страновой программы
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПП [GOP]	Правительство Перу

ПСОП [RAP]	Перуанские сети охраны природы
ПТФНПЗТ [PROFONANPE]	Перуанский трастовый фонд национальных парков и заповедных территорий
ПФ	Природоохранные фонды
РедЛАК [RedLAC]	Сеть Латино-американских и Карибских фондов окружающей среды
СЗТ [SINANPE]	Система заповедных территорий
СБУР [PRGF]	Сокращение бедности и устойчивое развитие
СОД [DSR]	Сокращение обслуживания долга
СПЗ [SDR]	Специальные права заимствования (валютная корзина МВФ)
СФР [NDF]	Северный фонд развития
УР	Устойчивое развитие
ФЗТ [FAP]	Фонд заповедных территорий
ФОП	Фонд охраны природы
ФОПГ [FHE]	Фонд охраны природы Гаити
ФМР	Фонд международного развития
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮСАИД	Агентство США по международному развитию
ЧПК	Члены Парижского клуба
ЦРТ	Цели развития тысячелетия

Бенефициарий	(От фр. <i>benefice</i> — прибыль, польза) — лицо, которому предназначен денежный платеж, получатель денег.
Депонирование	Передача на хранение в кредитные учреждения денежных сумм, ценных бумаг и других ценностей.
Инфляция	(Лат. <i>inflatio</i> — вздутие) обесценивание денег, вызванное превышением количества денег, находящихся в обращении, над их товарным покрытием; проявляется в повышении цен на товары, росте неудовлетворенного спроса и др.; вызвана, прежде всего, переполнением каналов денежного обращения избыточной денежной массой при отсутствии адекватного увеличения товарной массы.
Капитализация «мораториумных процентов»	Отсрочка погашения части процентных платежей.
Конверсия долга	Под конверсионными операциями в практике управления государственным долгом подразумевают операции по обмену долга на акции предприятий должника, на национальную валюту должника, на природоохранные мероприятия, на здравоохранение и т.п.
Комплексные Основы Развития	Стратегия развития КР до 2010 года.
Льготные кредиты	Кредиты, имеющие коэффициент льготности (грант-элемент) выше 35%.
НЕ ОПР (NON-ODA)	Финансовые ресурсы, предоставленные на нельготных условиях, т.е. имеющие грант-элемент менее 25%.
ОПР (ODA)	Финансовые ресурсы, предоставленные в рамках официальной помощи развитию на льготных условиях, т.е. имеющие грант-элемент не менее 25%.
Оригинальные кредитные соглашения	Первоначальные кредитные соглашения.
Рекредитованный долг	Иностранные кредиты, переданные Правительством предприятиям реального сектора на условиях срочности, возвратности и платности.
Парижский клуб	Неформальная группа официальных кредиторов, не имеющая юридического статуса, роль которых — найти скоординированные и устойчивые решения проблем выплат долгов стран-заемщиков. В ее состав входят 19 постоянных членов; ведущие страны OECD (Организации Экономического Сотрудничества и Развития) плюс Россия (с 1997 года).
Профицит	Превышение доходов над расходами.
Синергия	Совокупный результат скоординированных усилий, осуществляемых в различных направлениях для достижения общих целей, который превышает общую сумму эффектов этих усилий в случае, если бы они предпринимались независимо друг от друга.
Трансферт	(От лат. <i>transfere</i> - переносу, перемещая); 1) перевод иностранной валюты или золота из одной страны в другую; 2) Передача права владения именными ценными бумагами.
Цели Развития Тысячелетия	В сентябре 2000 г., высшие представители 191 страны, включая Кыргызстан, приняли Декларацию Тысячелетия. Эта декларация отразила точку зрения международного сообщества на проблемы мира, безопасности, развития, окружающей среды, прав человека, и управления. Она определила цели развития, наиболее остро стоящие перед всеми странами, известные как Цели Развития Тысячелетия (ЦРТ).
Фандрайзинг	Это процесс сбора средств, которые используются как для реализации социально значимых программ, так и для организационной поддержки НПО.

ВВЕДЕНИЕ



Г-н Ежи Скуратович, Постоянный представитель ПРООН в Кыргызстане, г-н Жарас Такенов, Международный советник ПРООН в Кыргызстане по вопросам окружающей среды. Подписание программного документа проекта «Институциональное усиление и построение возможностей для устойчивого развития» между Правительством КР и Программой развития ООН в Кыргызстане. (март 2005 г.)

В настоящей публикации представлен промежуточный обзор деятельности Правительства КР и проекта «Институциональное усиление и построение возможностей для устойчивого развития», который осуществляется при технической и финансовой поддержке ПРООН в рамках ее новой страновой программы на 2005 – 2010 гг.

В рамках этого обзора обобщены усилия Правительства КР, которые могут быть полезны и для других стран с переходной экономикой, рассмотрены в качестве финансового инструмента устойчивого развития в странах с ограниченными ресурсами. Многочисленные консультации и диалог на высшем уровне, поиск синергизма между инициативами ПРООН и других доноров на национальном и глобальном уровне позволили актуализировать этот инновационный механизм для достижения Целей Развития Тысячелетия и Комплексных Основ Развития КР до 2010 года.

Формат работы ПРООН как доверительной организации, имеющей огромный опыт успешной поддержки борьбы с бедностью, природоохранных мероприятий, включенных в мировую сеть знаний, позволяет использовать этот инструмент для более эффективного партнерства и возможностей дополнительного финансирования. В то же время мы придерживались существующей мировой и региональной политики и стратегий ключевых доноров и международных агентств, занимающихся этим вопросом.

I. ВНЕШНИЙ ДОЛГ КЫРГЫЗСТАНА И ЕГО КОНВЕРСИЯ¹



Г-н Данияр Усенов, И.о. вице-премьер-министра КР. Стартовый семинар проекта ПРООН “Институциональное усиление и построение возможностей для устойчивого развития”. (апрель 2005 г.)

В связи с распадом Советского Союза уровень бюджетных доходов в КР значительно снизился из-за потери трансфертов из центрального бюджета, резкого ухудшения условий торговли и недостаточного потенциала властей по реорганизации производственного сектора. Снижение темпов роста экономики ограничило возможности государства по предотвращению роста бедности и истощения человеческого капитала. В результате, несмотря на усилия по стабилизации, в начале девяностых годов снизились социальные показатели, ухудшилось состояние инфраструктуры, появился значительный внешний долг².

Из-за отсутствия опыта и знаний в сфере управления внешним долгом Правительство стало привлекать экспортные займы на коммерческих условиях, предоставлять без должной экспертной оценки государственные гарантии хозяйствующим субъектам, а также для снижения социальной напряженности были осуществлены заимствования от международных финансовых организаций на цели финансирования текущих бюджетных

расходов и Программы государственных инвестиций (ПГИ).

Данные меры обеспечили некоторый экономический рост в 1996-1997 годах, но база экономического роста была чрезмерно узка. В этот период ряд факторов ввел в заблуждение руководство страны:

- ввод в действие золотодобывающего проекта «Кумтор»;
- стабилизация инфляции и обменного курса под влиянием значительных потоков денежных средств от доноров;
- некоторое оживление в пищевой промышленности, продукция которой замещала импорт, а также в торговле и сфере услуг.

Негативным следствием завышенной оценки платежеспособности КР можно назвать увеличение рекредитования внешних заемных средств в производственный сектор и сельское хозяйство без учета рыночных сигналов на чисто административной основе.

Слабость нормативно-правовой базы, а также отсутствие функционального распределения между ведомствами в процессе заимствования и ответственности за принятие неверных решений вкупе с отсутствием координации между структурными подразделениями ведомств, вовлеченных в процесс управления государственным долгом, привели к санкционированию долга и выдаче гарантий отдельными министерствами и ведомствами. Также к негативным факторам можно отнести отсутствие электронной базы данных по внешнему долгу, в том числе, по частному негарантированному долгу.

Низкий уровень возвратности рекредитованных средств сузил возможности Правительства КР по обслуживанию внешнего долга.

Отсутствие тщательно проработанной национальной стратегии долга и слабая система отслеживания долга, которая не показывала реальную картину накопления дол-

¹ В данном разделе сделан обзор состояния внешнего долга, мероприятий по его оптимизации и предварительных мероприятий по обмену внешнего долга на устойчивое развитие экспертами Министерства финансов КР и проекта ПРООН “Институционального усиления и построения возможностей для устойчивого развития”

² Первоначальный внешний долг образовался из-за разрушения межреспубликанской платежной системы, что привело к накоплению значительного объема просроченных платежей между предприятиями различных республик, которые были сконвертированы в государственный долг.

га, тормозили проведение своевременных бюджетно-налоговых преобразований.

Влияние российского кризиса 1998 года на платежеспособность КР было шокирующим. Быстрый рост экономики в первой половине 1998 года сменился спадом и отразился на падении доходов бюджета, а резкое падение обменного курса национальной валюты привело к резкой переоценке рекредитованного долга заемщиками и как следствие к кризису неплатежей.

Замедление темпов экономического роста (усиленное падением реального обменного курса) существенно повлияло на способность Правительства КР обслуживать государственный долг. Начался период накопления просроченных платежей с последующей их реструктуризацией на нелегальных условиях. Данные меры не приводили к обеспечению устойчивости долга и имели краткосрочный эффект.

Такое положение дел ставило под угрозу способность КР в полной мере обслуживать свои внешние обязательства; было три альтернативы:

- 1) Либо продолжать аккумулировать просроченную задолженность.
- 2) Либо достичь достаточно высокого экономического роста, что было нереалистично.
- 3) Либо прибегать к реструктуризации долга.

В 1999 году по запросу Правительства КР в г. Бишкек прибыла экстренная миссия Всемирного Банка для решения вопросов по оптимальному управлению внешним государственным долгом. Данной миссией была сделана оценка состояния внешнего государственного долга и предложена первая стратегия по управлению внешним государственным долгом, в которой были даны рекомендации для реструктуризации конкретных типов долгов.

Помимо переговоров по реструктуризации долга Правительством КР были приняты меры по усилению потенциала в области управления внешним государственным долгом:

- была привлечена техническая помощь от Международного Валютного Фонда;
- для упорядочения процесса государственного заимствования, а также для усиления полномочий и ответственности государственных органов, осуществляющих управление государственным долгом, был разработан и принят в 2001 году новый закон «О государственном и негосударственном долге», который затронул аспекты не только управления государственным долгом, но и отразил необходимость и возможность учета негосударственных займов;
- было внедрено использование автоматизированной системы регистрации и учета внешнего государственного долга;
- в 2001 году была принята комплексная Стратегия сокращения внешнего долга, которая предусматривает:
 - проведение значительных бюджетно-налоговых преобразований, которые приведут к первичному профициту бюджета (без учета Программы Государственных Инвестиций) в размере 3,5% от ВВП к 2005 году;
 - приведение в соответствие Программы Государственных Инвестиций с целью сокращения ее объемов от 6% ВВП в 2001 г. до 5,5% в 2002 г., и до 3% в 2005 г.;
 - разработку четких принципов определения приоритетности различных вариантов капиталовложений, на основе их вероятного воздействия на рост, экспортный потенциал и сокращение бедности;
 - приватизацию крупных стратегических государственных предприятий («Кыргызтелеком», «Кыргызстан аба жолдору», «Кыргызгаз» и четыре распределительных предприятия «Кыргызэнерго») к 2005 г. и депонирование 75% этих средств на специальный счет в Национальном банке КР, для того, чтобы использовать эти средства на сокращение долга (начиная с 2002 г. на этот счет зачисляется также выручка от приватизации других объектов);
 - в некоторых случаях заинтересованным кредиторам будут предложены операции по обмену текущего долга на активы государственных предприятий (наряду с усилиями

- по приватизации, которые указаны выше);
- привлечение новых государственных и гарантированных государством внешних займов будет осуществляться при минимальном уровне льготности займов (грант-элемент) в 45%.

Результаты реструктуризаций ряда двусторонних долгов в 1999-2001 гг. показали, что Кыргызская Республика нуждается в более глубоком облегчении долга, т.е. необходимо обращение в Парижский Клуб кредиторов.

В марте 2002 г. Парижский Клуб принял решение о реструктуризации двусторонней задолженности КР на улучшенных Хьюстонских условиях:

- предметом реструктуризации являются двусторонние официальные кредитные соглашения, подписанные до 31 августа 2001 года;
- сумма консолидации (реструктуризации) включает: основную сумму и проценты, которые предстояло и предстоит заплатить из бюджета за период с 6 декабря 2001 г. по 5 декабря 2004 г. (период консолидации);
- сумма консолидации будет погашаться:
 - по льготным кредитам в рамках ODA - в течение 20 лет, включая 10 лет льготного периода по процентной ставке - не более предыдущей;
 - по нельготным кредитам в рамках non-ODA - в течение 20 лет, включая 5 лет льготного периода по соответствующей рыночной процентной ставке.
 - на добровольной и двусторонней основе каждый кредитор может также принимать обмен долга на охрану окружающей среды, долг на экономическое содействие, долг на акции или долг на местную валюту.
- капитализация «мораториумных» процентов (выплачиваемых в течение периода консолидации):
 - 50% - в 2002 году;
 - 60% - в 2003 году;
 - 70% - в 2004 году.
- «Условие доброй воли», т.е. по успешному завершению Программы «СБУР» к декабрю 2004 года КР будет предоставлена еще более льготная реструктуризация, а именно - значительное сокращение не только потоков обслуживания, но и накопленного долга в целом³.

Данная реструктуризация позволила КР решить проблему ликвидности в среднесрочной перспективе, но устойчивость долга будет обеспечена только после реализации Протокола Парижского Клуба от 10-11 марта 2005 года. В соответствии с данным соглашением предусмотрено:

- сокращение накопленного долга по двусторонним кредитам, подписанным до 31 августа 2001 года, а также по кредитам, реструктуризированным Парижским клубом в 2002 году;
- 50 процентов от суммы нельготных кредитов (124,4 млн. долл. США) будет списано, а оставшиеся 124,4 млн. долл. США будут погашаться в течение 23 лет, включая 7 лет льготного периода по приемлемой рыночной ставке;
- льготные кредиты (в сумме 306,3 млн. долл. США), полученные в рамках Официальной Помощи Развитию (ODA) будут выплачиваться в течение 40 лет, включая 13 лет льготного периода по ставке, не выше процентных ставок по оригинальным кредитным соглашениям;
- капитализация «мораториумных» процентов в период с 2005 по 2008 годы:
 - в 2005 году – 85%;
 - в 2006 году – 75%;
 - в 2007 году – 70%;
 - в 2008 году – 65%.
- на двусторонней основе, каждый кредитор может продать или обменять в рамках операций по обмену долга на экологию, на помощь, на акции или другие операции

³ Впервые в истории Парижского Клуба при первом рассмотрении задолженности страны-заемщика кредиторами было принято обязательство предоставить «условие доброй воли» на накопленный долг.

- по обмену долга в местной валюте:
- все займы и кредиты, включая консолидированные в рамках Официальной Помощи Развития;
- все нельготные займы в размере до 20% освоенного и непогашенного долга по состоянию на 6 декабря 2001 года или в размере до 5 млн. специальных прав заимствования (SDR).

КОНВЕРСИЯ ДОЛГА

В конце 90-х годов Кыргызская Республика уже имела не очень удачный опыт проведения обменных операций в виде поставок пшеницы и оборудования в Узбекистан и Россию в обмен на сокращение долга. Возможность проведения обмена долга на акции государственных предприятий, рассматривалась с начала второй половины 90-х годов, и даже велись переговоры с Российской Федерацией.

После достижения договоренностей с Парижским Клубом кредиторов в 2002 году, в ходе двусторонних переговоров, Правительство КР пыталось реализовать пункт 4 статьи II Протокола Парижского Клуба, которым предусматривается возможность проведения обменных операций. В результате Федеративная Республика Германия 17 июня 2002 года, в рамках финансового сотрудничества, подписала Меморандум, в ст.VII которого была заложена «конверсия долгов в пользу дополнительных мер, важных для обеспечения развития». Конверсии долга подлежит 50% консолидационной суммы (350 тыс. евро). По итогам дополнительных переговоров в 2003 году германской стороной было принято решение о направлении вышеуказанной суммы на борьбу с туберкулезом.

Ввиду того, что с 2008 года прогнозируется обеспечить устойчивость долга КР и возможность дополнительной реструктуризации маловероятна, то проведение обменных операций с долгом рассматривается как дополнительная возможность облегчения бремени долга, которая предусмотрена Протоколом Парижского Клуба. Поэтому Правительство КР обратилось к ряду международных организаций с просьбой предоставить техническую помощь для содействия реализации данной возможности.

На данную просьбу откликнулись международные организации. Так, **Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР)** в рамках осуществления своего проекта при Министерстве Экологии и Чрезвычайных Ситуаций КР (МЭЧС) провела оценку внешнего государственного долга, ограничений по проведению обменных операций с долгом в разрезе кредиторов КР и предоставила рекомендации по продвижению обменных операций с долгом на устойчивое развитие.

Результатом данного проекта является помощь Правительству КР в виде:

- анализа возможностей и проблем, связанных с частичным зачетом внешнего государственного долга в счет внутреннего финансирования приоритетных проектов по охране окружающей среды;
- анализа наиболее перспективных расходных программ, которые могли бы быть профинансированы за счет конверсии долга;
- рекомендаций по организации обмена внешнего долга Кыргызстана.

Программа развития ООН в КР после ряда консультаций с министерствами, ведомствами и НПО инициировала проект «Институциональное усиление и построение воз-



Г-жа Нелли Петкова, эксперт ОЭСР, г-н Михал Вильчински, эксперт центра социально-экономических исследований. Стартовый семинар проекта ПРООН «Институциональное усиление и построение возможностей для устойчивого развития». (апрель 2005 г.)

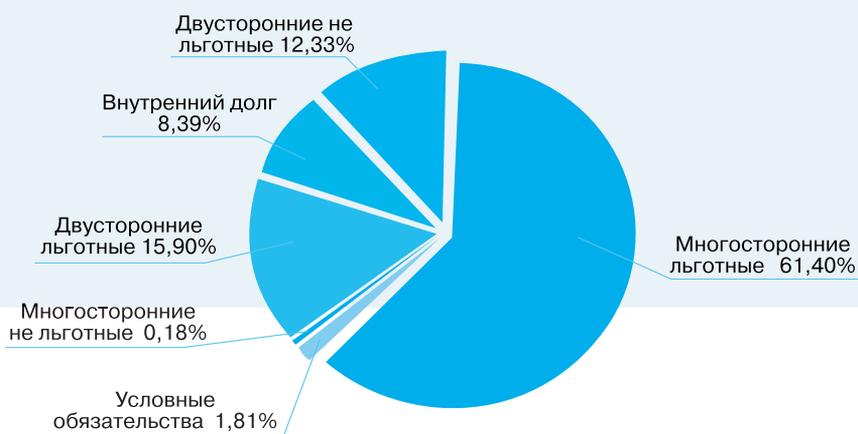
возможностей для устойчивого развития» в рамках новой страновой программы ООН на 2005-2010 гг. с марта 2005 г. Его основной целью является предоставление поддержки Правительству КР в лице Министерства Экологии и Чрезвычайных Ситуаций для совершенствования системы управления окружающей средой и реализации принципов устойчивого развития. Одним из компонентов проекта является содействие в разработке новых механизмов мобилизации ресурсов в области охраны окружающей среды и устойчивого развития. С этой целью национальными и международными экспертами, представителями всех заинтересованных сторон проводится оценка возможностей проведения обменных операций с долгом в рамках договора между Кыргызстаном и Парижским Клубом, а также предоставляются рекомендации.

В результате, при содействии одного из привлеченных проектом международных экспертов, которая имеет практический опыт реализации обмена долга на образование в Индонезии, доктора Лейды Меркадо подготовлены два отчета, которые представляют интерес для Правительства КР и будут использоваться для работы по проведению конверсии долга.

ПРИЛОЖЕНИЯ

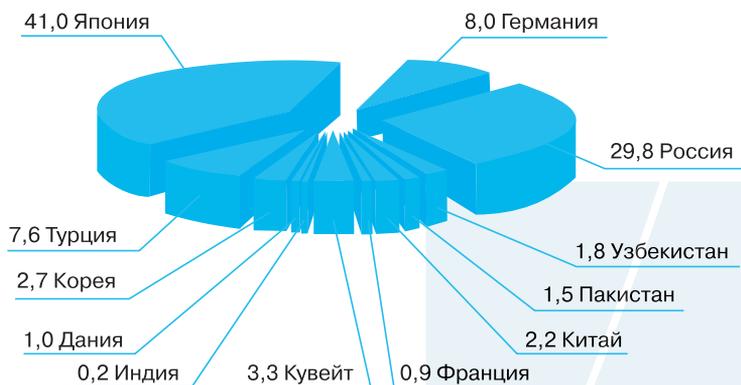
Приложение 1

Структура государственного долга КР на 31.12.2004 г.



Приложение 2

Доля двусторонних кредиторов в общем объеме двустороннего долга по состоянию на конец 2004 (%)



Приложение 3

Меры для реализации обменных операций с внешним долгом КР.

Механизмы реализации обменных операций внешнего долга:

- Многофакторный анализ текущей ситуации экономики и долга.
- Создание многосекторного комитета и составление конкретных технических предложений по определенным проектам в рамках приоритетов.
- Предоставление данных предложений соответствующим официальным органам кредиторов на рассмотрение.
- Проведение переговоров и выработка соглашений.
- Внесение изменений в нормативно-законодательные акты КР (при необходимости).
- Создание независимого координирующего органа для обеспечения прозрачности при реализации проектов (при необходимости).

II. ОБМЕН ВНЕШНЕГО ДОЛГА НА УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЭТАПАМ РЕАЛИЗАЦИИ⁴

Основная задача данной миссии состояла в оказании поддержки Правительству КР в его намерении использовать механизм Обмена внешнего долга (ОВД) для финансирования инициатив устойчивого развития. Основная деятельность миссии включала следующее:

1. Проведение встреч с основными заинтересованными сторонами - Министерством экологии и чрезвычайных ситуаций, включая Министра и сотрудников различных отделов; сотрудниками Международного Университета Кыргызстана, включая Советника Президента, академика Национальной Академии Наук, сотрудников Министерства финансов и сотрудников Национального Центра развития горных районов с целью достижения четкого понимания ожиданий Правительства КР в отношении продуктов миссии и для дополнения информации, необходимой для разработки предложений по осуществлению шагов, которые следует предпринять по инициативе обмена долга в КР, а также с персоналом ПРООН в Кыргызстане, включая Постоянного Представителя и сотрудников программы;

2. Разработку предварительного анализа структуры (профиля) внешнего долга КР;

3. Предоставление технической информации в отношении ОВД, а также в отношении полученных уроков и хорошей практики на опыте использования операций по ОВД в странах Латинской Америки и Карибского моря (ЛАКМ);

4. Получение данных по текущей ситуации с внешним долгом и по графику погашения с целью разработки предварительного



Г-жа Лейда Меркадо, международный советник ПРООН по вопросам экономики окружающей среды в странах ЛАКМ.

⁴ В данном разделе изложены результаты миссии доктора Лейды Меркадо, Международного Советника ПРООН в странах ЛАКМ, которая по приглашению Представительства ПРООН в КР оказала поддержку Министерству экологии и чрезвычайных ситуаций КР, Министерству финансов КР в изучении данного вопроса. Декабрь 2004 г., г. Бишкек

анализа структуры внешнего долга и определения потенциальных возможностей по ОВД для Правительства КР;

5. Четкое определение ключевых сфер поддержки, которые ПРООН могла бы предоставить для улучшения реализации инициатив по ОВД в КР;

6. Разработку поэтапной Стратегии дальнейшей реализации инициативы ОВД на устойчивое развитие в КР, включая предложения по разработке вариантов (например, организаций, участвующих в инициативе, процедуры консультации для определения предложений и возможной организации для программного управления полученными средствами);

7. Проведение презентации во время Круглого Стола при участии Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций, Национального Банка, ПРООН, Национального Центра по развитию горных районов и НПО, которая была сконцентрирована на:

- (I) технических аспектах механизма, включая типичные шаги, предпринимаемые обычно для осуществления операции по обмену долга;
- (II) критериях возможностей осуществления;
- (III) факторах успеха и ограничениях для совершенствования операции по обмену долга;
- (IV) уроках, полученных на основе опыта проведения операций по обмену долга в странах ЛАКМ.



Г-н Максатбек Ишенбаев, зам. председателя правления НБ КР, Г-н Бакир Джолчиев, зам. Министра экологии и чрезвычайных ситуаций КР. Круглый стол “Обеспечение прозрачности при конверсии внешнего долга КР”. (июнь 2005 г.)

ПРЕДПОСЫЛКИ



(слева направо) Г-н Жаныш Рустенбеков, И.о. министра экологии и чрезвычайных ситуаций КР, г-н Жарас Такенов, Международный советник ПРООН, г-н Данияр Усенов, И.о. вице-премьер-министра КР, г-жа Мира Джангарачева, ведущий эксперт проекта ПРООН “Институциональное усиление и построение возможностей для устойчивого развития”. Круглый стол “Обеспечение прозрачности при конверсии внешнего долга КР”. (июнь 2005 г.)

Правительство КР в последние годы проявляет значительный интерес к использованию механизма обмена долгов, который может предоставить стране дополнительное финансирование для поддержки инициатив в сфере сокращения бедности и устойчивого развития. Его заинтересованность была озвучена на различных международных форумах, включая Генеральную Ассамблею Организации Объединенных Наций, она также нашла отражение в Резолюции ООН “Устойчивое развитие горных регионов”, принятой в 1998 г. С целью оказания поддержки реализации операций по обмену долгов на основе распоряжения, изданного Пре-

зидентом, была создана специальная комиссия при Администрации Президента, задачей которой является оказание поддержки в разработке предложений и реализации ОВД на экологию. Данная группа включает: заместителя министра финансов, заместителя министра экологии и чрезвычайных ситуаций, Советника Президента, академика Национальной Академии Наук и представителей НПО.

В рамках инициатив, поддержанных данным комитетом, в ноябре 2004 г. в Бишкеке была проведена рабочая конференция по обмену долга. Данная рабочая конференция является частью всей деятельности, которая должна быть разработана в сотрудничестве между ОЭСР и Министерствами финансов, и экологии и чрезвычайных ситуаций. Дополнительная деятельность включает:

- анализ структуры долга, включая анализ устойчивости долга и графика погашения;
- анализ фискального потенциала КР для обслуживания схемы обмена долга;
- анализ институциональных возможностей управления программой затрат, правовых

и регулятивных вопросов и стратегий, институциональных вариантов для двусторонних переговоров;

- анализ возможных проектов, со-финансирование которых может осуществляться через обмен долга на услуги в сфере охраны окружающей среды;
- организацию и подготовку двух рабочих конференций.

Продукты данных инициатив можно ожидать в период с марта по июнь 2005 года. Принимая это во внимание, данная миссия предоставит дополнительную информацию на основе полученных уроков и хорошей практики, наработанной в основном во время операций по обмену долга в странах ЛАКМ и Индонезии.

ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ПОМОЩИ СО СТОРОНЫ ПРООН В ИНИЦИАТИВАХ ПО ОБМЕНУ ДОЛГА

В течение последних десятилетий возрастающий долг подрывал усилия в сфере развития во многих самых бедных странах мира. Государствам приходилось сокращать важные инвестиции в таких сферах как здравоохранение и образование для погашения долгов зарубежным кредиторам. Большие суммы долга ограничили приток инвесторов. В данном контексте обмены долгов могут рассматриваться как инновационный инструмент мобилизации ресурсов, а также в качестве сокращения бремени долга развивающихся стран. ПРООН оказывает содействие и техническую поддержку использованию механизмов обменов долга как деятельности, воплощающей идеи проведенной под эгидой ПРООН в Монтеррее Конференции “Финансирование для Развития” (2002) и Всемирного Саммита по устойчивому развитию в Йоханнесбурге (2002). Также операции по обмену долга рассматриваются как механизм финансирования устойчивого развития и внесения вклада в усилия КР в поддержку устойчивого развития и достижение **Целей развития тысячелетия (ЦРТ), в частности ЦРТ 1 (сокращение бедности), ЦРТ 2 (достижение всеобщего начального образования), ЦРТ 3 (Продвижение гендерного равенства и наделение женщин силой и властью для решения проблем), ЦРТ 4, 5 и 6 (Сокращение детской смертности, улучшение материнского здоровья, борьба против ВИЧ/СПИДА, малярии и других болезней) и ЦРТ 7 (Обеспечение экологической устойчивости)**.

СИТУАЦИЯ С ВНЕШНИМ ДОЛГОМ В КР: КЫРГЫЗСТАН И ПАРИЖСКИЙ КЛУБ⁵

В марте 2002 года Парижский Клуб кредиторов и Правительство КР договорились о проведении реструктуризации внешнего долга Кыргызстана. Данная договоренность была достигнута на основе предварительного получения одобрения Международным Валютным Фондом (МВФ) схемы КР в рамках Инструмента экономического роста и сокращения, утвержденного в декабре 2001 года. Согласно достигнутой в Париже договоренности ожидалось сократить обслуживание долга через Парижский Клуб кредиторов с US\$ 101 миллиона до US\$ 5.6 миллионов (которые состоят в основном из выплаты процента в рамках пересмотренных сумм/сроков погашения долга) в течение периода 2002-2004 гг.

Парижская договоренность также включает положение об обмене долга, открывающее возможности развития обмена долга на деятельность в сфере окружающей среды, технической помощи или операции по обмену долга на акции на добровольной и двусторонней основе.⁶

⁵ Парижский Клуб. 2004. www.clubparis.org

⁶ Операции по обмену долга могут в принципе выполняться без ограничения на кредиты на официальную помощь развитию (ODA), и до 20% неоплаченной суммы или вариант 15-30 миллионов сокращения обслуживания долга (DSR) на кредиты не на официальную помощь развитию (не-ODA).

Таблица 1.

Рассмотрение условий кыргызского долга в рамках Договора Парижского Клуба

Обслуженные суммы	\$ 102 миллиона Три фазы: (I) С декабря 2001 по декабрь 2002 (II) С декабря 06, 2002 по декабрь 05, 2003 (III) С декабря 06, 2003 по декабрь 05, 2004
Структура погашения	Обслуживание на Хьюстонских условиях: - Погашение не-ODA (других, не на официальную помощь развитию, неконцессионных) кредитов в течение 20 лет при 5-летнем периоде отсрочки - Погашение ODA - (концессионных) - кредитов (на официальную помощь развитию) в течение 20 лет при 10-летнем периоде отсрочки
Особые положения	Возможность проведения обменов долга (на окружающую среду, на техническую помощь на акции в предприятиях) на двусторонней и добровольной основе Положение о доброй воле

ТЕКУЩИЙ ДОЛГ

В период между 1993 и 2004 годами общая сумма внешнего долга в КР увеличилась с 145.9 миллионов долларов США до 1,888.3 миллионов долларов США, что представляет увеличение на 12,94% (Графики 1 и 2). На декабрь 2004 года государственный долг КР равнялся 2.24 миллиардам долларов США, при доле отечественного долга, составлявшей почти 8.6%. Внешний долг достиг 1,888 миллионов долларов США, которые состоят из многосторонних и двусторонних обязательств по займам, взятым под суверенные гарантии у правительств и официальных учреждений. Из всей суммы внешнего долга, 66.6% составляют многосторонние долги Всемирному Банку (ВБ), Азиатскому Банку Развития (АБР), Международному Валютному Фонду (МВФ), Исламскому Банку Развития, Фонду Международного Развития Организации стран-экспортеров нефти (ОПЕК), Фонду Международного Развития (ФМР), Международному Фонду Сельскохозяйственного Развития (МФСР) и Северному Фонду Развития (СФР). Структура двустороннего долга, составляющего приблизительно 31%, состоит из льготного долга - 17% и нельготного - 14%. Двусторонний льготный долг Франции, Германии, Японии (странам Парижского Клуба) и Китаю, Корею и Кувейту (странам - не членам Парижского Клуба). Двусторонний нельготный долг Дании, Германии и Российской Федерации (странам Парижского Клуба) и странам - не членам Парижского Клуба включая Индию, Казахстан, Пакистан, Туркменистан, Россию, Турцию и Узбекистан. 2% долга в виде обязательств на определенных условиях. Многосторонний долг составляет большую долю внешнего долга КР (около 67%), в то время как двусторонний долг составляет 31%, при этом только 17% является льготным долгом (График. 3.).

График 1. Рост общего внешнего долга КР на 1993-2004 г.г.



График 2. Структура внешнего долга КР на 1993 - 2005 г.г.

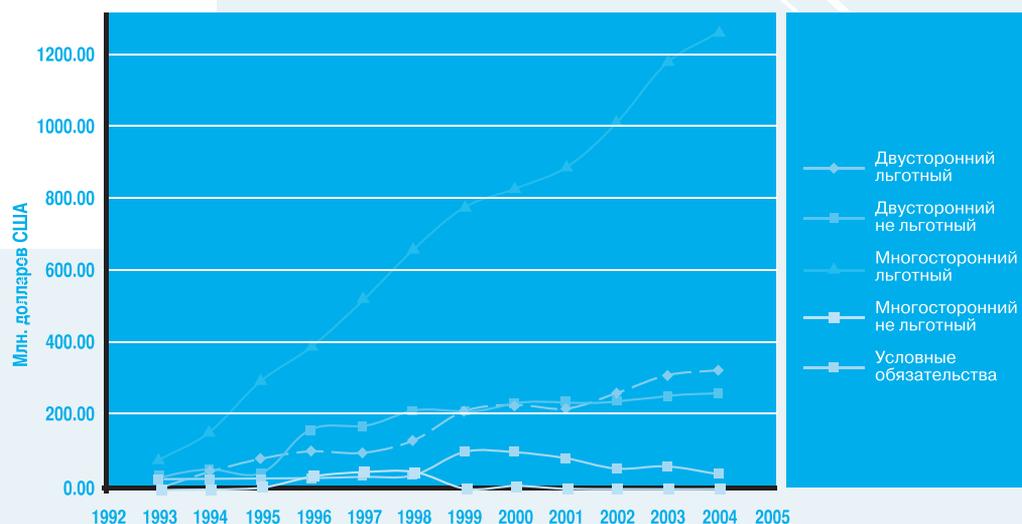
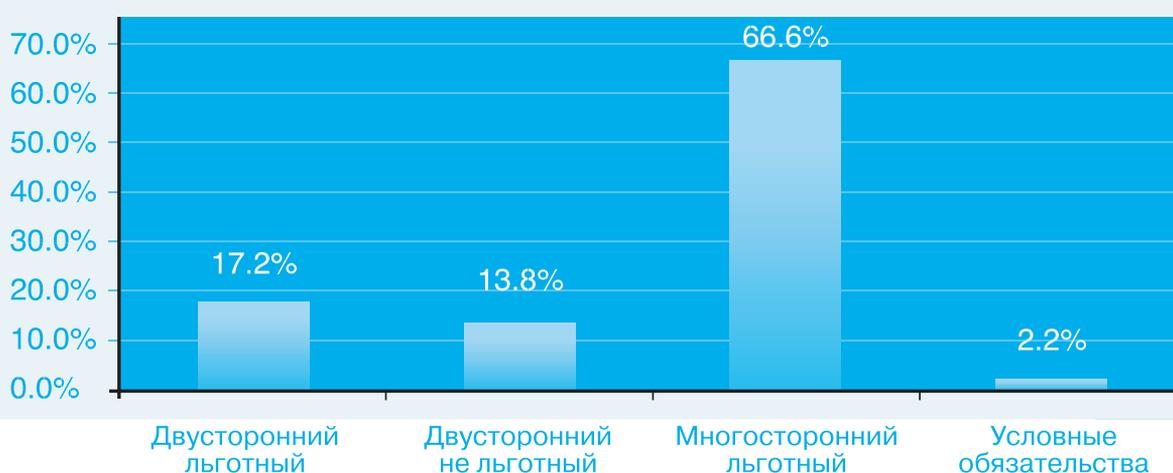


График 3. Структура внешнего долга КР на декабрь 2004 г.



Источник: Данные Министерства финансов КР. www.minfin.kg

ВОЗМОЖНОСТИ ОБМЕНА ВНЕШНЕГО ДОЛГА ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА КР

Поскольку предметом операций по обмену долга является только двусторонний долг, одной из целей миссии было получение данных по текущему двустороннему внешнему долгу с целью получения приблизительного профиля внешнего долга КР для: (I) определения приоритетных кредиторов для двусторонних переговоров, (II) разработки в Правительстве КР альтернативных сценариев инициативы получения средств в результате обмена долга, (III) и обзора истории и предпочтений потенциальных доноров при использовании механизма ОВД. Для разработки профиля внешнего долга была использована информация из документа “Структура государственного внешнего долга 1993-2004 г.г.”⁷, помещенного на веб-сайте Министерства финансов КР и информация, собранная во время осуществления миссии. Ожидаемым результатом данного анализа является предварительный список потенциальных доноров. В Таблице 2 представлены результаты данного исследования.

Основные вопросы, выявленные при первом рассмотрении структуры внешнего долга КР:

1. Многосторонний долг не подлежит обмену, в результате 67% внешнего долга КР не подлежат операциям по обмену долга.

⁷ Министерство финансов КР. www.minfin.kg

2. Согласно Хьюстонским условиям операции по обмену долга могут проводиться без ограничения по кредитам официальной помощи развитию (ODA), и до 20% или 15-30 миллионов нельготных кредитов (non-ODA кредиты). Это правило в основном применяется к долгу, рассматриваемому по условиям Парижского Клуба, конкретно к долгу до крайней даты, определенной в рамках Договора Парижского Клуба (31 августа, 2001 г.).

3. Предварительный анализ опыта кредиторов КР по использованию механизмов обмена долга указывает:

- а. Среди кредиторов-стран Парижского Клуба Япония не имеет опыта в использовании механизма обмена долга. С другой стороны Франция, Германия и Российская Федерация обладают опытом использования механизма обмена долга. Эти страны могут стать первыми, к которым следует обратиться с инициативой по обмену долга.
- б. По большинству стран - не членов Парижского Клуба нет данных об их участии в операциях по обмену долга. Это означает, что переговоры с этими странами будут сложными.^{8,9}

Таблица 2. Структура государственного внешнего долга (2004-2005 гг.)

№	КРЕДИТОРЫ	СУММА ДОЛГА (US\$ миллионов)	ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ОБМЕНА ДОЛГА
1. МНОГОСТОРОННИЕ			
2	ВБ	551.08	НЕТ
3	МВФ	209.08	НЕТ
4	ОПЕС	6.90	НЕТ
5	МФСР	8.69	НЕТ
6	АБР	450.80	НЕТ
7	Исламский Банк Развития	24.57	НЕТ
8	Северный Фонд Развития	6.43	НЕТ
9. ДВУСТОРОННИЙ КОНЦЕССИОННЫЙ ДОЛГ			
10	Франция – Банк Natexis Banques Populaires (ЧПК)	5.30	ЕСТЬ
11	Германия, Банк KfW (ЧПК)	36.13	ЕСТЬ
12	Япония – Банк Международного Развития (ЧПК)	238.80	НЕТ
13	Китай - Банк Экспорт-Импорт	13.50	НЕТ
14	Корея - Банк Экспорт-Импорт	15.00	НЕТ
15	Кувейт – Фонд Арабского Экономического Развития	15.80	НЕТ
16. ДВУСТОРОННИЙ НЕКОНЦЕССИОННЫЙ КРЕДИТ			
17	Дания – ДАНИДА (ЧПК)	5.86	(1)
18	Германия – Гермес (ЧПК)	5.56	ЕСТЬ
19	Индия	1.04	НЕТ
20	Пакистан	9.15	НЕТ
21	Российская Федерация	180.42	ЕСТЬ
22	Турция	46.26	НЕТ
23	Узбекистан	11.45	НЕТ
24	Нидерланды – Компания DEBIS	0.70	НЕТ

⁸ Данные, представленные в Таблице 1, показывают общую сумму внешнего долга КР на декабрь 2004 года. Сумма долга, подлежащая обмену, может отличаться от представленной в данной таблице, поскольку, как было сказано ранее, данные в таблице представляют всю сумму внешнего долга, а не только часть, подлежащую обмену. (www.minfin.kg)

⁹ Во время интервью и рабочих встреч, проведенных во время миссии, была получена информация о том, что такие страны, как Пакистан и Индия участвовали в двусторонних инициативах по сокращению долга с другими странами Центральной Азии. Эти переговоры привели к списанию 100% долга, который страны были должны Пакистану и Индии. Это важные инициативы по сокращению долга, но важно отметить, что списание долга является другим механизмом, отличающимся от механизма обмена долга.

Дания не зарегистрировала данные использования механизма по обмену долга, хотя она принимала участие в списании долгов ОДА развивающихся стран.

4. Так как Германия и Франция среди кредиторов имеют огромный опыт по конверсии долга и Германия уже работает с Кыргызстаном, предлагается приоритезировать направление работы с Германией и Францией для возможных операций по конверсии долга на устойчивое развитие.

- а. Канада, Финляндия, Нидерланды, Швейцария и США находятся среди стран-кредиторов, которые активно участвовали в операциях по конверсии долга. С 1992 года по 2003 год Германия участвовала по крайней мере в 10 операциях по обмену долга, со следующими странами, включая: Эквадор (2), Перу (2), Филиппины (2), Индонезию, Вьетнам, Мадагаскар и Иорданию. Недавно Германия предложила Доминиканской Республике развитие операций по конверсии долга, которые могут быть сконцентрированы на управлении мероприятий по охране окружающей среды и сокращению бедности.
- б. У Франции имеется опыт по конверсии долга и обязательствам экспортного кредита. Доход от обмена долга с Францией был направлен на такие мероприятия, как местное развитие, социальные и природоохранные проекты. (Приложение 1). Во Франции, так же, как и в КР имеются горные районы, поэтому Франция может быть заинтересована в предложениях по сокращению бедности и поддержке устойчивого развития в горных районах Кыргызстана.
- в. У Дании¹⁰ нет опыта работы с механизмом конверсии долга, однако Дания активно работает по аннулированию кредитов развивающимся странам. В 1995 году Социальный Саммит в Копенгагене в Дании аннулировал кредиты помощи развивающимся странам. По части своей политики по проблемам долга с развивающимися странами, на Саммите говорилось, что «пока сокращение долга необходимо в ряде стран должников с низкими доходами, и что это должно быть использовано как один из инструментов для развития сотрудничества по борьбе с бедностью, долговые проблемы других стран должны быть решены посредством реструктуризации долга вместе с программами экономических реформ». Основные вопросы, которые необходимо принять к сведению при любых возможных переговорах с Данией, должны включать то, что Кыргызстан уже осуществляет программы экономической реформы и что был подписан Меморандум о Взаимопонимании между Данией и Кыргызстаном по управлению развитием и осуществлению проектных мероприятий в КР по сокращению выбросов парниковых газов и передаче Дании части CER в результате данных проектных мероприятий.

5. Российская Федерация рассматривает использование обмена долга на акции предприятий, чтобы провести переговоры как со странами-кредиторами, так и странами-задолжниками. Данная страна проводила переговоры по обмену долга на акции с Германией с 2001 года (сумма, обсуждавшаяся в нескольких переговорах, составляет 19 миллиардов долларов США долга со стороны России, Германии, образовавшегося в советское время)¹¹. Из проведенного обзора информации не ясно, закончены ли данные переговоры. В отношении стран-задолженников, Россия недавно обсуждала обмена долга на акции с правительством Замбии в Африке и с правительствами стран Центральной Азии и Кавказа (Российское правительство предлагает обмен на акции предприятий в секторах энергетики и транспорта)¹².

6. Есть несколько примеров обмена долга между двумя развивающимися странами. Аргентина и Сенегал провели успешно переговоры по обмену долга на социальное развитие при поддержке ЮНИСЕФ. Проведение переговоров по обмену долга с развивающимися странами представляет интерес, поскольку в данном случае обе страны (задолжник и кредитор) стоят перед необходимостью решения проблем в сфере развития.

¹⁰ <http://www.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy/DanishDevelopmentPolicy/DenmarksDebtPolicy/>

¹¹ <http://www.russianeconomy.org/comments/120400.html>

¹² C:\Documents and Settings\lmg\Desktop\kyrgyzstan\CENTRAL ASIA - CAUCASUS ANALYST.htm

ФИНАНСИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В КР

Миссия провела краткие обсуждения ряда долгосрочных программ и проектов, предложенных или находящихся на различных этапах подготовки, которые смогут получить большую пользу на основе финансирования в рамках обмена долга. Основные тематические направления и поддержка миссии были предоставлены Министерством экологии и чрезвычайных ситуаций, Министерством финансов, Советником Президента, руководителем рабочей группы по обмену долга на экологию при Президенте КР, менеджером Проекта ПРООН/ГЭФ «Национальная самооценка исполнения глобальных экологических конвенций», Постоянным Представителем ПРООН, Международным советником ПРООН по окружающей среде и Главным советником ПРООН по политике. Среди обсуждавшихся проектов были проекты, нацеленные на борьбу с бедностью в горных районах КР (около 95% территории КР составляют горы), проекты по поддержке сокращения выбросов CO₂ и улучшение качества воздуха и проекты ГЭФ по биоразнообразию и опустыниванию. Имеется общая договоренность о том, что проекты, подлежащие финансированию за счет поступлений средств от ОВД, будут направлены на устойчивое развитие.

В то время как эти критические нужды, кажется, прекрасно сочетаются с тематическими интересами возможных кредиторов, рекомендуется разработать список приоритетных проектов наряду с кратким описанием каждого из этих проектов, которые потенциально будут финансироваться за счет средств в связи с предлагаемым ОВД. Как только страны-кредиторы выразят заинтересованность в конкретном проекте, детали могут быть сформулированы в тесном сотрудничестве с донором.

ТРАСТОВЫЕ ФОНДЫ В КР

Использование трастовых фондов как механизма управления средствами, поступающими в результате операций по обмену долга доказало, что это хорошая практика. В настоящее время многие доноры имеют четкие предпочтения по использованию данной структуры с целью участия в инициативе по обмену долга.

Наилучшим механизмом управления средствами, полученными в результате обмена долга в Кыргызстане, будет независимый фонд. В Кыргызстане отсутствует опыт использования таких фондов. Принимая во внимание данную ситуацию, рекомендуется провести исследование по изучению правовых условий и институционального потенциала для создания такого фонда в Кыргызстане. Исследование должно включать рекомендации по требуемым шагам, которые требуется предпринять по созданию такого фонда, включая правовые и институциональные вопросы, и деятельность по развитию потенциала. Также необходимо рассмотреть использование промежуточных мероприятий в упомянутом исследовании. Данное исследование должно охватить вопросы управляющего органа в Трастовом Фонде (Наблюдательного Комитета), его состава (% местных и международных представителей, % представителей со стороны правительства и неправительственных членов), процедуры назначения членов Наблюдательного Совета. Могут быть рассмотрены преимущества создания фонда под эгидой ПРООН в качестве договоренности на промежуточное время, пока не будет создан институциональный потенциал на страновом уровне. Также полезным будет проведение сравнительного анализа Трастовых Фондов и других административных вопросов в Латинской Америке и других регионах.

В данное исследование следует включить опыт Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций, Государственной лесной службы в управлении местными фондами наряду с опытом Министерства финансов в предоставлении грантов на местные инициативы Кыргызстана с целью определения извлеченных уроков, хорошей практики и той практики, которую следует избегать.

СТРАТЕГИЯ ПОСЛЕДУЮЩИХ ПОЭТАПНЫХ ДЕЙСТВИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ОБМЕНА ДОЛГА НА ИНИЦИАТИВУ В СФЕРЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В КР

На основе деловых встреч, проведенных с представителями Министерств финансов, экологии и чрезвычайных ситуаций, с координаторами проектов, представителями Международного Университета Кыргызстана, и Национального Центра по развитию горных районов, а также на основе собранной информации, ниже предлагается последующая стратегия реализации инициативы по ОВД в КР. Некоторые из этих этапов будут осуществляться параллельно, в особенности несколько первых этапов.



Встреча представителей Министерства финансов КР, МЭЧС, координаторов проектов и т.д. (июнь 2005 г.)

ЭТАП 1

Консультант правительства разрабатывает детальное технико-экономическое обоснование

- а. Глубокий анализ структуры внешнего долга
- б. Макроэкономический и политический контекст, включая анализ инициативы по обмену долга в рамках договора между Кыргызской Республикой, Парижским Клубом и МВФ.
- в. Анализ фискального потенциала КР по обслуживанию инициативы ОВД, определение потенциала дополнительных источников финансирования и вопросов планирования схемы ОВД
- г. Определение препятствий для реализации инициативы по ОВД в КР
- д. На основе результатов профиля возможных проектов, подлежащих финансированию в рамках поступлений средств в результате ОВД. Приоритет следует отдать инициативам, связывающим вопросы сокращения бедности и устойчивого развития.

Осуществляющаяся в настоящее время инициатива между ОЭСР и Министерством экологии и чрезвычайных ситуаций охватывает некоторые из вышепредставленных вопросов. Рекомендуется обсудить вместе с ОЭСР возможность включения пунктов: b, d, и e в упомянутый анализ.

Ожидаемые результаты ЭТАПА 1:

- Определение суммы доли долга, которая может быть конвертирована,
- Определение уровня погашения и сроков,
- Определение возможных заинтересованных кредиторов/ доноров.

Сроки:

январь - март 2005 г.

Создание Многосекторного рабочего комитета при Правительстве КР по обмену внешнего долга на устойчивое развитие и состоящей из представителей ключевых министерств и НПО

Одним из факторов успеха в исполнении операций по ОВД является наличие сильного потенциала координации между ведомствами и НПО страны-задолжника. С целью содействия координации между государственными и неправительственными учреждениями предлагается укрепить существующую при Президенте КР рабочую группу по обмену внешнего долга на экологию, расширив масштаб ее деятельности и трансформировав ее в Многосекторный рабочий комитет.

ЭТАП 2

Многосекторный рабочий комитет должен включать представителей ключевых министерств, включая: Министерство финансов, экологии и чрезвычайных ситуаций, экономики, внешней торговли и развития и Министерства иностранных дел, здравоохранения, образования, труда, Государственную лесную службу, а также Национальный Банк наряду с другими. Также необходимо рассмотреть представительство таких учреждений, как: Национальный Центр развития горных регионов, Университеты и НПО.

В ряде случаев многосекторный рабочий комитет или специальная группа координируются министерством финансов или другими секторными министерствами или специальным советником Президента. Очень важно, чтобы назначенный координатор имел потенциал для созыва различных членов комитета и мог действовать в качестве инициатора по ОВД и проводил данный процесс в Правительстве, гражданском обществе и за рубежом. Многосекторный рабочий комитет может поддерживаться Техническим Секретариатом. Для гарантии соответствия инициативы по ОВД национальным приоритетам, предлагается, чтобы многосекторный рабочий комитет действовал под эгидой КОР до 2010 г.

Ожидаемые результаты ЭТАПА 2:

- Многосекторный рабочий комитет функционирует и проводит встречи на регулярной основе
- Поддержка процесса обмена долга включает:
 - Поддержку разработки и обзора продуктов, которые должны быть получены в результате ЭТАПА 1
 - Установку критериев по отбору проектных предложений, включая формат презентации
 - Определение и приоритезация проектных предложений
 - Поддержку презентации проектных предложений (список приоритетных проектов наряду с краткими проектами, которые будут поддерживаться в рамках поступлений средств в результате ОВД)
 - Организацию и поддержку инициатив по развитию потенциала
 - Оказание поддержки процессу переговоров, в особенности со странами, не являющимися членами Парижского Клуба

Сроки:

- январь - март 2005 г. – Многосекторный рабочий комитет при Правительстве КР работает полностью

ЭТАП 3	<p>Международный консультант правительства разрабатывает детальное ТЭО и предлагает возможный механизм, который будет использоваться для управления поступлениями в результате обмена долга.</p> <p>а. Исследование обратит внимание на: б. Правовые условия в. Рекомендуемые шаги, которые необходимо осуществить для создания трастового фонда, включая правовые вопросы и деятельность по наращиванию потенциала. г. Институциональный потенциал для создания такого трастового фонда в Кыргызстане. д. Анализ посреднических схем</p>
Ожидаемые результаты ЭТАПА 3:	<ul style="list-style-type: none"> - Рекомендации о том, следует или не следует рекомендовать создание трастового фонда для Кыргызстана - Дальнейшие действия, которые следует предпринять
Сроки:	апрель 2005 г.
ЭТАП 4	<p>Организовать встречи Многосекторной рабочей группы для:</p> <p>а. Определения суммы внешнего долга, которую Кыргызское Правительство желает конвертировать, и какова максимально приемлемая ставка возмещения б. Обсуждения, стоит ли предлагать совместные или отдельные переговоры по реструктуризации/конверсии внешнего долга</p>
Ожидаемые результаты ЭТАПА 4:	<ul style="list-style-type: none"> - Определение суммы внешнего долга, которую Кыргызское Правительство желает конвертировать, и какова максимально приемлемая ставка возмещения включая страны-кредиторы - члены Парижского Клуба и не члены Парижского Клуба <p>Важным вкладом будет информация, предоставленная ЭТАПОМ 1.</p>
Сроки:	февраль-май 2005 г.
ЭТАП 5	<p>Встречи с одним или более правительством стран-кредиторов для подтверждения интереса к обмену долга:</p> <p>а. Подготовить информативные материалы и презентации, отражающие детали ОВД, области исследования и проекты, интересные для доноров. б. Организовать встречи с представителями министерства финансов и развитие сотрудничества на месте (например, атташе по вопросам экономики в посольствах, представители агентств развития и технического сотрудничества) и осуществить контакты в их головных офисах. в. Представить возможные проекты для финансирования и найти возможные исполнительные агентства.</p>

Ожидаемые результаты ЭТАПА 5:	<ul style="list-style-type: none"> - Кредиторы объявляют в принципе о своей заинтересованности в ОВД - Выясняется проектная деятельность интересная кредиторам для финансирования
Сроки:	апрель-июль 2005 г.
ЭТАП 6	<p>Один или более кредиторов заявляют о своем интересе к обмену внешнего долга, включая возможные проекты для финансирования. Правительство КР формулирует конкретный проект в тесном сотрудничестве с донором.</p> <p>а. Правительства страны кредитора и страны-задолжника начинают обсуждения, затем приступают к официальным переговорам по транзакции ОВД, включая со стороны КР:</p> <p>б. Министерство финансов, в. Центральный Банк, г. Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций д. Министерство иностранных дел е. Министерство труда ж. Министерство образования з. Министерство здравоохранения и. Государственную лесную службу к. Национальный Центр развития горных регионов л. Агентства сектора-бенефициария</p>
Ожидаемые результаты ЭТАПА 6:	<p>Будут выявлены:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Сумма долга, подлежащая конвертированию - Ставка возмещения - Инструменты возмещения - Процентная ставка и график погашения - Проекты на финансирование - Структура управления поступлениями средств в рамках ОВД - Система мониторинга и оценки
ЭТАП 7	<p>Правительства страны-кредитора и страны-заемщика (обычно Министерства финансов) ведут переговоры по окончательным деталям и подписывают договор о конверсии внешнего долга (иногда это бывает трехсторонним договором, включая бенефициария)</p>
ЭТАП 8	<p>Кредитор и заемщик реализуют финансовую операцию.</p>
Ожидаемые результаты ЭТАПА 8:	<ul style="list-style-type: none"> - Кыргызская Республика помещает на депозит местную валюту или облигации на процентный счет - Правительство страны-заемщика должно депонировать средства на счет определенного бенефициария или трастового фонда по устойчивому развитию (обычно необходимо открытие целевого банковского счета)

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ ПО ИНИЦИАТИВЕ ОБМЕНА ВНЕШНЕГО ДОЛГА НА УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ



Участники I-ой консультативной встречи по оценке проектных предложений для обмена внешнего долга КР на устойчивое развитие, организованной в рамках проекта ПРООН “Институциональное усиление и построение возможностей для устойчивого развития”. (май 2005 г.)

1 Большую сумму двустороннего внешнего долга Кыргызстан должен либо развитым странам, не имеющим опыта использования механизма обмена долга или развивающимся странам, обладающим ограниченным опытом в проведении операций по обмену долга. Около 74% льготного двустороннего долга страна должна Японии, не имеющей опыта использования операций по ОВД. Остальные 26% страна должна в основном развивающимся странам.

2 Сотрудничество по инициативам обмена долга между министерствами финансов, экологии и чрезвычайных ситуаций и другими министерствами в Кыргызстане зародилось недавно и поэтому его требуется укрепить. Создание многосекторного рабочего комитета при Правительстве КР по координации ОВД на устойчивое развитие и состоящей из ключевых заинтересованных организаций может внести вклад в более тесное сотрудничество между этими ведомствами.

ПОДДЕРЖКА СО СТОРОНЫ ПРООН И СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА

3 Создание трастовых фондов доказало, что является хорошей практикой успешного ОВД. Тем не менее, у Кыргызстана отсутствует опыт создания и управления такими фондами.

ПРООН уделяет огромное внимание инициативам по ОВД как последующей деятельности, вытекающей из проведенной под эгидой ПРООН в Монтеррее Конференции “Финансирование для Развития” и Всемирного Саммита по устойчивому развитию в Йоханнесбурге. Также обращается внимание на операции по ОВД как на механизм финансирования устойчивого развития и внесения вклада в усилия по поддержке устойчивого развития и достижение Целей развития тысячелетия.

Правительство КР и Представительство ПРООН в Кыргызстане договорились о разработке Плана Действий Страновой Программы (ПДСП) на 2005-2010 гг., и сотрудничестве в реализации Конвенций Организации Объединенных Наций и Саммитов, по которым Правительство КР и ПРООН взяли обязательства. Данная договоренность построена на полученном опыте и прогрессе, достигнутом во время реализации предыдущей Страновой Программы (2000 г. - 2004 г.). Интерес Правительства КР в участии ОВД на устойчивое развитие соответствует интересам обеих организаций, а также целям и приоритетам ПДСП. Поэтому, ПРООН очень заинтересована в продолжении предоставления поддержки инициативе по ОВД на устойчивое развитие в Кыргызстане.



Г-н Омор Рустембеков, Директор Департамента экологии и природопользования МЭЧС КР. I-ая консультативная встреча по оценке проектных предложений для обмена внешнего долга КР на устойчивое развитие, организованная в рамках проекта ПРООН “Институциональное усиление и построение возможностей для устойчивого развития”. (май 2005 г.)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА ПРООН КАК КАТАЛИЗАТОРА НОВОЙ ИНИЦИАТИВЫ ОБМЕНА ДОЛГА

Принимая во внимание основной мандат ПРООН по продвижению устойчивого человеческого развития, эта организация наработала технический и административный потенциал, позволяющий ей предоставлять качественную техническую помощь на местном, национальном и международном уровнях. Помимо этого, благодаря тесным взаимоотношениям с представителями правительства, гражданского общества и НПО, ПРООН обладает способностью собирать вместе различных представителей общества, а это именно то качество, которое позволяет данной организации специально разрабатывать свою политику и программы соответственно приоритетам развития каждой страны. Благодаря своему высокоподготовленному персоналу, ПРООН обладает обширным опытом прозрачного управления финансовыми ресурсами, создания современных административных институтов и управления гибкими операционными возможностями, включая создание и развитие трастовых фондов. Помимо этого, ПРООН наработала огромный опыт в сфере проектов в национальном исполнении на основе партнерского софинансирования проектов.

Благодаря этим институциональным характеристикам, ПРООН может предоставлять значительную поддержку инициативам по ОВД на устойчивое развитие, при этом используя опыт предотвращения ошибок, допущенных в прошлом. Ниже приводятся некоторые из вкладов, которые может сделать ПРООН:

- **Содействие лучшему пониманию механизма обмена долга:** ПРООН опирается на опытный персонал в подготовке публикаций, содействии обучающим занятиям и распространении изученных уроков – все с целью развития технического потенциала, требующегося странам для эффективного выполнения операций по обмену долга на устойчивое развитие. По запросу Правительства КР ПРООН может предоставить изученные уроки и сравнительные исследования из опыта как обмена долга, так и по трастовым фондам Латинской Америки и других регионов, а также обучающую деятельность. Сравнительное исследование по структуре и реализации трастовых фондов, а также обучающей деятельности, направленной на улучшение потенциала предлагаемого многосекторного комитета.
- **Содействие преодолению политических и институциональных барьеров:** ПРООН разрабатывает инициативы совместно с местными и национальными правительствами, гражданским обществом, НПО, частным сектором и академическими учреждениями. Это позволяет создать взаимоотношения со всеми данными участниками и на всех уровнях, помимо этого сохраняя свою возможность действовать непредвзятым образом. Также ПРООН обладает огромным опытом в предоставлении технической помощи в таких сферах как добросовестное управление, децентрализация и институциональное развитие – характеристика, позволяющая построить стратегическое партнерство и преодолеть институциональные барьеры. Одним из приоритетов деятельности является содействие координации между государственными ведомствами в Кыргызстане посредством поддержки работы многосекторного рабочего комитета при Правительстве Кыргызстана для координации обмена долга на устойчивое развитие.
- **Предоставление технической помощи:** ПРООН могла бы предоставлять поддержку много-секторному рабочему комитету. Это включает такую деятельность как разработка предложений, предоставление странам поддержки во время переговоров, т.е. выступать в роли органа, созывающего встречи.
- **Улучшение управления средствами и предоставление институциональной поддержки для промежуточных, переходных структур по управлению средствами, полученными в результате ОВД:** ПРООН может сыграть роль в поддержке управления средствами, появившимися в результате обмена долга. Создание трастовых фондов подтвердило, что они являются хорошей практикой финансового управления. ПРООН может внести многое в отношении четкого определения функций и прозрачного управления этими трастовыми фондами. Потенциал ПРООН по

созыву различных участников может обеспечить, чтобы Наблюдательный Комитет такого трастового фонда состоял из представителей организаций и отдельных лиц, чтобы процесс принятия решения осуществлялся совместно (на основе участия).

- **Дополнительное финансирование:** Благодаря своей способности и опыту ведения переговоров со странами-донорами и кредиторами, а также благодаря своему доступу к финансовым механизмам для развития и окружающей среды (например, Глобальному Экологическому Фонду (ГЭФ), Тематическим Трастовым Фондам по управлению и бедности) ПРООН может помочь создать необходимые условия для получения дополнительного финансирования, что в свою очередь поможет преодолеть недостаток финансовых ресурсов, который ограничивает участие многих стран в операциях по ОВД.

Приложение 1.

Политика кредитора (Франции) по конверсиям на устойчивое развитие (*)

Предоставленная здесь информация основана на кратком исследовании посредством обзора источников информации о заинтересованности Франции и опыте использования ОВД.

Французское Правительство публично заявило на Саммите в Йоханнесбурге в 2002 году о намерении простить долг бедным странам, не включенным в инициативу HIPC (PPTTE) в обмен на деятельность в ключевых сферах развития: образовании, здравоохранении, водоснабжении и энергетике (http://www.un.int/france/documents_francais/021211_mae_raffarin_ecosoc.htm) посредством прощения, частичного прощения или конверсии для инвестиций.

Франция накопила значительный опыт конверсии долга в обмен на развитие. Вот несколько примеров:

1. В 1992, французское Правительство установило специальный фонд по зачету государственного ODA и не-ODA (концессионного, в рамках официальной помощи развитию и неконцессионного - не в рамках официальной помощи развитию) долгов в обмен на финансирование приоритетных проектов в сфере развития в местной валюте страной-заемщиком. Фонд предусматривает конверсию суммы кредитов в размере приблизительно 4 миллиарда французских франков на развитие, сроки погашения кредитов были пересмотрены согласно правилам Парижского Клуба. Данный "Либервиль Фонд" был ограничен четырьмя странами, находящимися в зоне действия франка: Камеруном, Конго, Габоном и Берегом Слоновой Кости. Его выплаты не были привязаны к реализации ортодоксальных программ структурных преобразований. К 1993 была выдана сумма в размере 1 миллиарда французских франков, т.е. одной четверти суммы, предусмотренной в графике для операций. НПО могли участвовать в проектах партнерского (встречного) финансирования. Франция также вступила в обмены долга на техническую помощь с Египтом, конвертируя его ODA долг (на официальную помощь развитию) в размере 58 миллионов французских франков. Местные поступления средств были депонированы в социальный фонд для развития. К 1994 Франция ликвидировала весь долг развивающимся странам в этом регионе и половину долга стран со средним доходом. Всего Франция аннулировала долг на сумму более чем 55 миллиардов французских франков к 1999 году (http://www.minefi.gouv.fr/archives/dossiersdepre/pays_endettes/allegement.html). Подобные операции были проведены с Филиппинами на сумму 20 миллионов французских франков. Далее долги Польши, Гондураса и Танзании были аннулированы в обмен на создание таких фондов (Кайзер/Ламберт 1996: 32-33).
2. Самым большим из них был польский Экофонд (\$66 миллионов долларов США) в 1993. Это ничего не стоит, однако, фактор, который нравится всем донорам

- это закупочная политика Экофонда, предоставлявшая компаниям стран-доноров улучшенный доступ к крупному рынку природоохранной технологии в Польше. Данная политика была в особенности выгодной для компаний во Франции и Швейцарии, которые получили право от Экофонда на закупки, превышавшие по сумме вклады, сделанные в Фонд их странами в течение 1992-1996.
3. Эквадор в своих переговорах с Парижским Клубом в 2001 году также добился включения обмена долгов на инвестиции, которые включали долг Франции (<http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?ART=31888>).
 4. В 2002 Франция согласилась конвертировать долг в сумме 33 миллиона долларов США на инвестиции в Иордании; Иордания проводила работу (лоббировала) в западных столицах, стараясь добиться пересмотра сроков погашения своего внешнего долга, списания долгов или договоренности об обмене долга (<http://www.jordanembassyus.org/March072002.htm>).
 5. Хорошо разработанная программа конверсии через инвестиции была создана с Марокко (<http://www.invest-in-morocco.gov.ma/convdette.htm>).
 6. Потенциальным пунктом для осуществления контактов во Франции для получения информации до начала переговоров с правительством может стать ориентированное на конверсию долгов НПО ACDE - Ассоциация по конвертированию долгов через развитие окружающей среды, поддерживаемое в своей работе французским правительством (см. контактную информацию).

Рассматривая предыдущий опыт страны-кредитора (Франции) по использованию механизма ОВД, можно отметить, что Франция обладает наиболее обширной практикой проведения конверсий долга среди стран-кредиторов.

(*) 1^{ый} проект документа: "Предварительные предложения по обмену долга между правительствами Доминиканской республики и Франции." Подготовлено для Министерства финансов и планирования, Министерства сельского хозяйства и окружающей среды Доминиканской Республики. Д Клосс. ПРООН. 2003.

III. ФОНДЫ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ: МЕХАНИЗМЫ ПО ПОДДЕРЖКЕ ОБМЕНА ДОЛГА НА УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ¹³

ПРИРОДООХРАННЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ФОНДЫ: МЕХАНИЗМЫ ПОДДЕРЖКИ ОБМЕНА ДОЛГА НА УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ.

Преобладающая часть деятельности природоохранных и социальных фондов используются как инициативы по охране окружающей среды. Чаще всего их деятельность используется ввиду отсутствия эффективных механизмов по обеспечению финансирования текущих расходов заповедников или природоохранных институтов. Для поддержки устойчивого развития необходима связь между вопросами охраны окружающей среды, социальными и экономическими вопросами развития. Принимая во внимание, что защита окружающей среды напрямую связана с социальным и экономическим развитием, термин «фонд устойчивого развития» будет постоянно использоваться в данном разделе. Такого рода Фонды используют взаимосвязь между вопросами защиты окружающей среды, социальными и экономическими вопросами, и в то же время оказывают поддержку проектам, которые способствуют не только социальному и экономическому развитию, но и защите окружающей среды.

¹³ Материалы данного раздела подготовлены по результатам второй миссии доктора Лейды Меркадо, Международного Советника ПРООН которая по приглашению Представительства ПРООН в КР оказала поддержку Министерству экологии и чрезвычайных ситуаций КР, Министерству финансов КР в разработке данной проблемы. Они дополняют отчет, подготовленный в 2004 году, и основаны на обзоре опыта конверсии долга и его соответствующего административного механизма в Латинской Америке, странах Карибского моря и Восточной Европы, основаны на обзоре информации, предоставленной Финансовым Альянсом по Охране Окружающей Среды, личных встреч и разговоров по телефону с руководителями экологических и социальных фондов, а также на основе информации, собранной во время миссии (июнь-июль 2005 г., г. Бишкек)

Главной целью настоящего раздела является предоставление информации по ключевым вопросам, на которые необходимо обратить внимание во время определения административных возможностей, которые будут лучше служить интересам и Кыргызстана и стран доноров, вовлеченных в процесс конверсии долга. Важно отметить, что любое решение по созданию административных служб или расширению полномочий уже существующих административных структур по управлению средствами фондов устойчивого развития будет напрямую связано с успешным развитием процесса по конверсии долга, затратами и эффективностью данной службы (которая зависит от своих возможностей мобилизовать дополнительное финансирование при низких управленческих расходах), а также с влиянием от осуществления мероприятий, направленных на устойчивое развитие, особенно на местном уровне.

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Соглашение по переговорам Парижского Клуба (март 2002 г. и май 2005 г.) между КР и странами-кредиторами включает в себя пункт о конверсии долга на экологию, долга на помощь или долга на акции государственных предприятий на добровольной или двусторонней основе. Соответственно Правительство Кыргызстана работает над инициативой по конверсии долга и уделяет большой интерес поддержке устойчивого развития через данную инициативу.

Время показало, что успешный процесс конверсии долга связан с созданием или использованием существующей и зарекомендовавшей себя организацией (трастовый фонд, фонд или агентство), которая гарантирует, что ресурсы, собранные при конверсии долга: 1. используются для целей, определенных соглашением по обмену долга между странами-кредиторами и странами-дебиторами, а также 2. рационально и прозрачно используются для реализации национальных и местных инициатив. К тому же, данная организационная структура вносит вклад в развитие местного потенциала, способна привлекать дополнительные средства из многих других источников, и осуществляет координацию между ключевыми заинтересованными сторонами. Такие службы называются Экологическими и/или Социальными Фондами, и их деятельность не ограничивается только вопросами охраны окружающей среды, но также и включает цели и действия по сокращению уровня бедности и поддержке устойчивого развития.

Значимость взаимосвязи экологических и социальных инициатив не удивляет, и к тому же такая связь упоминалась многими экспертами и практиками ранее. Основные вопросы охраны природы для людей, живущих в бедности, относятся к вопросам здоровья, дохода, безопасности, энергообеспечения и жилья. Бедное население сильно зависит от разного рода природных товаров и услуг для проживания, включая питьевую воду и воду для производственных нужд, как сельское хозяйство и рыболовство. Они также полагаются на возможности экосистем по обеспечению продуктами и «услугами», необходимыми для устойчивости окружающей среды, что во многих случаях является основой для производства продуктов питания и другой производственной деятельности. Бедные сообщества также непропорционально страдают от загрязнения воздуха и воды или когда их доступ к естественным ресурсам ограничен, или запрещен.¹⁴

ФОНДЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ И СОСТАВЛЯЮЩИЕ ЭЛЕМЕНТЫ

Фонды Устойчивого Развития (Фонды УР) юридически являются независимыми институтами (т.е. обычно создаются вне Правительства), создаются по специальному

¹⁴ Министерство Международного Развития Правительства Великобритании (DFID), Генеральный Совет по Развитию, Европейская Комиссия (ЕС), Программа Развития ООН (ПРООН), Всемирный Банк. 2002. Связь между сокращением бедности и Управлением Охраны Окружающей Средой. Проблемы и Возможности, Вклад во Всемирный Саммит по Процессу Устойчивого Развития.

законодательству, которые посредством своих юридических инструментов и руководящего органа могут надежно управлять и распределять финансирование от доноров и правительства в течение продолжительного периода. И если распределение финансирования в основном относится к необходимости охраны природы, это Фонд Охраны Природы. С другой стороны, если финансирование в основном предназначается для уменьшения социальных издержек экономических преобразований и для поддержки экономической и социальной реабилитации, то это - Социальные Фонды¹⁵. Как ранее говорилось, мы будем использовать термин «Фонд Устойчивого Развития». Данная терминология предназначается для обозначения связи между экономическими, социальными и природными вопросами.

Сегодня существует более 100 действующих, находящихся в процессе создания, а также готовящихся к запуску Фондов Охраны Природы. Такие фонды были созданы во многих развивающихся странах за последние десять лет как средство финансирования мер по охране окружающей среды или социальных программ, и во многих случаях связаны с процессом конверсии долга на охрану природы и устойчивое развитие. Главной целью создания этих Фондов было обеспечение стабильного и долгосрочного финансирования целей по охране природы и социальных задач, включая устойчивое управление национальными парками и другими охраняемыми территориями, поддержка через программы малых грантов, неправительственных организаций (НПО) и сообществ для развития и осуществления проектов, направленных на сохранение биоразнообразия, поддержку местного жизнеобеспечения и устойчивое использование природных ресурсов.

Деятельность, осуществляемая при поддержке таких фондов, варьируется от финансирования мер по охране биоразнообразия до финансирования мероприятий по обеспечению устойчивой жизнедеятельности местных сообществ и поддержки устойчивого развития. Главной привлекательностью Фондов УР для международных доноров является их способность надежно управлять и распределять средства доноров в течение продолжительного периода. Главной привлекательностью для местного правительства является повышение вероятности по привлечению дополнительного финансирования для деятельности по управлению охраной природой и сокращению бедности.

Формированию и созданию фондов УР обычно предшествует долгий консультативный процесс и большей частью их управление осуществляется советом директоров, состоящим из различных представителей частного и правительственного сектора из различных заинтересованных групп. В основе Фондов УР лежат заслуживающие доверия и прозрачные операционные процедуры, подотчетность и прочный опыт финансового управления. Таким образом, Фонды УР могут привлекать новое финансирование доноров в случаях, когда они заинтересованы в поддержке процесса участия и продвижению партнерства между частным и государственным секторами, и в тоже время могут обеспечивать надежное и прозрачное управление средствами при прочном опыте финансового управления.

СОСТАВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ФОНДОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

В финансовом руководстве по охране окружающей среды определены 4 основных элемента Фондов УР:

- а. Основные средства, которые во многих случаях инвестированы для получения прибыли. Активы могут идти от операций по обмену долга, грантам (двусторонние доноры, ГЭФ), и других ассигнований. Например, пошлины, налоги и т.д.
- б. Правовые структуры, которые обуславливают задачи и процедуры Фонда, включая процедуры инвестирования основных средств. Во многих случаях они законно создаются как частные организации, включая доверительные (трастовые) фонды, фонды или ассоциации.

¹⁵ Вопросы и варианты при планировании трастовых фондов по охране биоразнообразия, поддерживаемые ГЭФ. Всемирный Банк – ESD. Микитин, К. 2005. Документ # 011.

- в. Наблюдательный орган (совет), который решает, как использовать средства. Члены данного органа должны представлять интересы различных групп таких, как: местные сообщества, НПО, государственные организации, частный сектор, научное сообщество и доноры.
- г. Структура управления, которая отвечает за управление фондом и осуществление грантовых программ. Например, Фонд Охраны Природы (ФОП), который создан для охраны заповедных территорий (фонды по охране парков), тесно работает с национальными службами охраны заповедников или с их администрацией, которая формально не зависит от ФОП.

ТИПЫ ФОНДОВ/ПРАВОВЫЕ СТРУКТУРЫ

Тип, размер и сложность природоохранных и социальных фондов могут сильно отличаться друг от друга. Некоторые фонды работают с очень специфическими проектами и управляются только наблюдательным органом. Другие фонды имеют более сложные средства осуществления своих целей с привлечением действующих филиалов, оказывающих поддержку. С точки зрения функционирования не существует стандартных Фондов УР, и их форма деятельности зависит от общих задач фонда, правовых рамок страны и роли, которая предписывается фонду в процессе национального природоохранного планирования¹⁶.

Адаптация Трастов Общего Права

Некоторые страны вне Содружества и США приняли или адаптировали англо-американское понятие траста для своего собственного использования, хотя и с более ограниченным масштабом. Например, Япония, Лихтенштейн и Мексика, страны вне группы «общего права» нашли удобным вводить понятие траста через национальное законодательство более или менее напоминающего англо-американский опыт. Другие, хотя они и могут напоминать определенные юридические механизмы сравнимые с трастом, создали другие инструменты для той же самой цели. Несколько стран, особенно в Латинской Америке, разрешают и способствуют созданию трастов, хотя и для частных бенефициариев, и часто исключая благотворительные трасты (Панама и Венесуэла); другие адаптировали характеристики траста для ограниченных секторов экономики, как ценные бумаги (Бразилия, Чили, Колумбия) или определенные банковские операции (Эквадор, Перу, Никарагуа). Часто указывается, что понятие траста имеет исторических предшественников в различных правовых системах, поэтому должны быть также применимы в современном использовании в различных странах. Например, вышеупомянутое латиноамериканское законодательство по трастам использует термины *fiducia* and *fideicomiso*, которые можно отнести к римскому праву, а, следовательно, к общей традиции стран, где корни правовой системы происходят от европейского гражданского права. Более тщательное изучение данных понятий и их современных европейских эквивалентов открывает, что их масштаб куда больше ограничен, нежели у трастов общего права, особенно в отношении прав бенефициариев.

Фонд в рамках гражданского Права как Функциональная Альтернатива

Самой подходящей заменой благотворительного траста в системах «гражданского права» в основном является «фонд», который существует во многих современных системах права на основе континентального европейского права и широко используется главными природоохранными институтами этих стран. Например, Всемирный Фонд Охраны Природы (прежде Всемирный Фонд Охраны Дикой Природы) был основан в 1961 как фонд согласно статье 80 Гражданского Кодекса Швейцарии. Для создания фонда гражданского права обычно требуется разрешение компетентного правительственного агентства, и благотворительные фонды находятся под строгим правительственным надзором (например, в Швейцарии: ежегодные аудиты и периодическое присутствие официальных лиц на встречах Совета Директоров). Не как при доктрине общего права, компетентное правительственное агентство может

¹⁶ Шарпентьер, Сильвия. Организация «Охрана Природы». Личное интервью. 15 июня, 2005 г.

изменить благотворительное предназначение фонда, если его первоначальное предназначение не может быть больше достигнуто. Одна большая разница, при сравнении с трастами общего права, это то, что у фондов существует отдельное юридическое лицо, включая возможность иметь свою собственность, что и применяется корпоративным Советом. После создания, фонд может быть аннулирован только официальным государственным актом (по просьбе компетентного правительственного агентства или любого заинтересованного лица, если предназначение фонда становится недостижимым, или судебным решением, если назначение фонда оказалось противозаконным).

ИСТОЧНИК: Вопросы и варианты при планировании трастовых фондов по охране биоразнообразия, поддерживаемые ГЭФ. Всемирный Банк – ESD. Микитин, К. 2005. Документ № 011

В отношении Правовой Структуры, форма фонда УР зависит по большому счету от правовой системы страны в отношении доверительных фондов. В странах, где правовые системы основаны на английском общем праве, траст - будь то бессрочный или амортизационный фонд, создается по документу об учреждении доверительной собственности, или уставу. Члены правления, имеющие право распоряжаться фондом, могут быть одним лицом или группой, компанией, созданной для этой цели, или другой назначенной организацией, такой, как НПО. В странах гражданского права, какими являются большинство стран Европы и Латинской Америки, а также Кыргызстан, не существует правовой основы для создания доверительного фонда как такового. Микитин¹⁷ утверждает, что многие страны, не придерживающиеся общего права, считают удобным введение понятия о трасте через национальное законодательство. В результате этого, создавались фонды или ассоциации для управления природоохранными и социальными фондами, а трасты создавались по правительственному указу¹⁸. При создании траста должно быть изучение соответствующего налогового законодательства по вопросам, где может быть создан траст и где он будет работать¹⁹.

Согласно процедурам инвестирования основных средств, Фонды УР могут быть классифицированы следующим образом:

- Доходные Фонды расходуют только доход со своего капитала, сохраняя свой основной капитал в качестве основных средств.
- Амортизационные Фонды расплачиваются своими основными и инвестиционными доходами в течение четко установленного периода, который обычно достаточно продолжителен, например, 10 лет.
- Возобновляемые Фонды получают новые деньги на постоянной основе – доходы от специальных налогов, сборы, оплата за услуги и все остальное, что пополняет или прибавляет первоначальный капитал.
- Смешанные Фонды являются сочетанием всех этих качеств. Например, доходные фонды могут использоваться для поддержки продолжающихся мероприятий, а возобновляемый фонд может предоставлять доход, который требуется незамедлительно.²⁰

КЛЮЧЕВЫЕ УЧАСТНИКИ

Развитие Фондов УР обычно включает три основные группы участников: (I) доноры; (II) организация - инициатор (состоящая из многосторонних агентств, местных или/и международных НПО); и (III) государственные агентства страны. Рациональность создания таких фондов будет проанализирована с точки зрения каждого из этих участников.

¹⁷ Микитин, К. 2005. Вопросы и Варианты при планировании трастовых фондов по охране биоразнообразия, поддерживаемые ГЭФ. Всемирный Банк.

¹⁸ Фин.Руководство по Охране Окр. Среды

¹⁹ Микитин К.

²⁰ Колумбийский Фонд. Охрана Природы.

Обычно доноры предоставляют средства, которые делают существование Фондов УР возможным. Доноры, участвующие в создании Фондов УР: ЮСАИД (Агентство США по Международному Развитию), Программа Развития ООН (ПРООН), Всемирный Банк, Европейский Союз и Глобальный Экологический Фонд (ГЭФ) и др. Обычно доноры вовлечены в процесс проведения консультаций по созданию правовой базы и улучшению финансовых условий Фонда. В большинстве случаев они также наблюдают за выполнением проекта, как и в других проектах, финансируемых донорами. Они также заинтересованы в Фондах УР как в способе использования своих средств для достижения наилучшего влияния на свои природоохранные задачи и для поддержки неправительственных участников, что в итоге может усилить децентрализацию, подотчетность и прозрачность управления проектными фондами. Фонды УР могут также принести такую пользу, как укрепление НПО и организаций местных сообществ, а также могут обеспечить средствами для снижения уровня бедности, продвигая в тоже время устойчивое природоохранное управление. Доноры часто требуют, чтобы Фонды УР повышали встречные фонды для управления дополнительными ресурсами, чтобы обеспечить больший вклад в долгосрочные инициативы (это особенно важно в случае с ГЭФ)²¹.

Многосторонние Агентства и Неправительственные Организации

Для многих Фондов УР многосторонние агентства или НПО (местные и международные) играют важную роль в развитии Фондов. Эти организации могут проводить или поддерживать фазы оценки и планирования, предоставлять техническое содействие, помощь при осуществлении деятельности по привлечению финансовых средств и укреплению потенциала. В некоторых случаях организации - инициаторы предоставляют помощь в натуральном виде для будущего Фонда.²²

Государственные агентства

Во многих случаях правительства развивающихся стран поддерживают Фонды УР из-за интереса в формировании дополнительных инвестиций в области охраны природы местного развития, которые не могут привлечь или которыми не могут управлять их существующие институты ввиду правовых или оперативных ограничений. Такие агентства по управлению ресурсами мотивированы как возможностью привлечения внешнего финансирования для своих операционных расходов, так и доступом к средствам своего собственного правительства, которые не были ранее доступны (например, доход от обмена долга на экологию). Доноры часто используют создание Фондов УР как предварительное условие для осуществления обмена долга. Важно, чтобы правительственные агентства страны играли существенную роль в дизайне и управлении Фондом для обеспечения гарантии уверенности, что гранта для природоохранных и социальных фондов отвечает национальным приоритетам.

ПРИМЕРЫ СОЦИАЛЬНЫХ И ПРИРОДООХРАННЫХ ФОНДОВ

КОЛУМБИЯ: ФОНД ОХРАНЫ ПРИРОДЫ FONDO PARA LA ACCIUN AMBIENTAL - FPAА

Фонд Охраны Природы - FPAА может быть примером для КР ввиду того, что он работает, совмещая социальные и природоохранные инициативы, а также представляет такой тип фонда, который смог выжить, несмотря на правительственную нестабильность. По словам Сецилии Родригес, Министра охраны окружающей среды Колумбии, в то время, когда создавался данный Фонд, "предполагалось, что он усилит управленческий потенциал местных советов сообществ, представленных в Совете Общественного Действия, НПО, в афро-колумбийских сообществах, и т.д. Таким образом

²¹ Фин. Руководство по охране окруж. среды
²² там же

каждая из указанных групп смогла бы эффективно управлять природными ресурсами и получать от этого выгоду в долгосрочной перспективе”.²³

Местонахождение/ Период

- Подписан договор между правительствами США и Колумбии в 1993 г.
- Предоставляет финансирование на национальном уровне

Задачи

Фонд Охраны Природы софинансирует проекты, направленные на сохранение, охрану и управление природными ресурсами Колумбии, и в то же время способствует развитию детей.

История

Первоначально фонд управлялся организацией Экофондо, НПО по охране окружающей среды, которая управляла и осуществляла деятельность ресурсами Фонда. Экофондо (Ecofondo) был создан в 1993 году группой НПО, Национальным Департаментом Планирования (НДП) и Национальным Институтом Природных Ресурсов (сейчас Министерство Охраны Окружающей Среды) Фонд всегда получал средства от Организации Американских Инициатив (ОАИ) согласно двустороннему соглашению между США и Колумбией, в соответствии с которым задолженность по процентам по невыплаченной основной сумме займа (\$279 миллионов) была сокращена до \$41.6 миллионов со сроком погашения 10 лет. Восемь других латиноамериканских стран и стран Карибского бассейна поддерживают программы ОАИ²⁴. ОАИ была создана для уменьшения долговых обязательств и обеспечения охраны природы и помощи для выживания детей. В 1998 программа ОАИ была расширена в результате включения в нее Акта об Охране Тропических Лесов, для стран с тропическими лесами и для выполнения других задач²⁵. В 2000 г. из-за неудовлетворенности Экофондом, ЮСАИД создал ФРАА, который управляет ресурсами Фондов, но использует другие организации для выполнения работы.²⁶

Введение

Финансовый Механизм

Обмен Долга

Финансовая Структура

Независимый фонд смешанного типа, который совмещает характеристики амортизационного, доходного и возобновляемого фондов.

Управление

Совет Директоров, высший орган по принятию решений Фонда, отвечает за администрацию, управление и контроль программой (см. Национальные участники ниже).

²³ “Columbia: Corporaciyn ECOFONDO.” Red de Fondos Ambientales de Latino America Y El Caribe Fund Profile.

http://www.conservationfinance.org/IPG_pages/IPG_LAC.htm.

²⁴ ЮСАИД. “Организация Фондов Американских Инициатив.”

http://www.usaid.gov/our_work/environment/forestry/intro_eai.html

²⁵ Норрис, Рут. Руководство IPG по Природоохранным Фондам..

²⁶ Батеро, Луис Герман. Административный и Финансовый Директор Фонда Fondo para la Acciyn Ambiental y la Nicez (ФРАА). Личное интервью. 21 июля, 2005.

Деятельность

Совет проводит свою политику и принимает решения через Исполнительного Секретаря, которого назначает Совет, и он является уполномоченным представителем. Исполнительный Секретарь работает со специалистом по планированию, финансовым советником, специалистом по системам и базам данных, секретарем, нанятой бухгалтерской фирмой и посыльным. Прайс Уотерхаус (Price Waterhouse) является внешним аудитором. Другие услуги, такие, как работа с вебсайтом, предоставляются на контрактной основе.

Сегодня деятельность Фонда осуществляется через 13 специализированных отделов технической поддержки. Эти отделы уже являются созданными организациями и выполняют проекты с предоставлением технической и оперативной поддержки и контроль над исполнением проекта. Отделы технической поддержки выбираются с учетом их опыта, технических и административных возможностей.²⁷

Национальное Правительство

Организация Американских Инициатив была создана при растущем интересе к охране природы и устойчивому развитию, вызванном на Глобальном Саммите в Рио-де-Жанейро и институциональном прогрессе в Колумбии.²⁸

Интерес Доноров

В 1991 ЮСАИД создал ОАИ. Данная программа позволила странам Карибского бассейна и Латинской Америки, которые продвинулись к открытому инвестиционному режиму, перенаправить часть своих обязательств перед Правительством США в местный фонд для поддержки природоохранных программ и программ поддержки детей. До недавнего времени ЮСАИД был единственным донором, поддерживающим ФРАА. В настоящее время руководители разрабатывают программу, при которой ГЭФ будет оказывать финансирование для природоохранных территорий.

Двойное направление ФРАА по вопросам детей и охраны природы является отличительной чертой фонда от других фондов. Сейчас ФРАА поддерживает проекты по четырем направлениям:

- Управление природоохранным комплексом и устойчивое управление биоразнообразием
- Природоохранное управление сельскохозяйственными экосистемами
- Городское природоохранное управление
- Развитие человека (в частности детей)

Фонд также осуществляет мероприятия по социальному участию в охране природы в системе национальных парков. Целью является улучшение качества жизни местного сообщества, а сообщества в свою очередь предоставляет услуги по охране парка. В то же время, Фонд отдает приоритет в своей работе группам меньшинств, включая аборигенные сообщества, сообщества африканского происхождения и регионам, к которым существует специальный интерес природного, экономического и социального характера.

Оценка Целесообразности

Стратегия развития Фонда УР

²⁷ Там же

²⁸ "Колумбия: Corporaci3n ECOFONDO." Red de Fondos Ambientales de Latino America Y El Caribe Fund Profile. http://www.conservationfinance.org/IPG_pages/IPG_LAC.htm.

Предвиденный риск и препятствия	Главным препятствием для ФРАА был продолжительный вооруженный конфликт и политическая нестабильность. Фонд заострил внимание на способах создания социальной законности, политической последовательности и управления
Ключевые участники	<p>Источники финансирования ЮСАИД</p> <p>Национальное Управление Настоящий Совет Директоров состоит из восьми членов: представитель бизнес сектора, представитель ЮСАИД, министр экологии, директор отдела природоохранной политики в Национальном Департаменте Планирования, представитель Академии и три представителя НПО по охране природы и детскому развитию.</p> <p>Исполнение У ФРАА имеется 13 отделов технической поддержки в разных регионах страны.</p>
Роль ПРООН	ПРООН принимает опосредованное участие в работе ФРАА
Влияние и результаты фонда	В настоящее время осуществляются примерно 220 проектов и до этого дня уже 470 были выполнены (\$54.000 миллионов колумбийских песо). Проекты были, прежде всего, направлены на охрану природы и некоторая часть из них на проекты по детству, если они связаны с вопросами охраны природы. Сейчас внимание фонда сфокусировано на реализации проектов по детству.
Полученный урок	Важным решением было изменение методологии презентации проектов в 2002 году. Формат бюджета был сокращен с 66 страниц до 1. Полная форма, включая предложения и инструкции, была сокращена до 24 страниц. Это изменение нашло положительный отклик. Правильной оказалась и политика децентрализации и специализации. Лучше работать с различными подходами, процедурами и приоритетами, непосредственно относящимися к контексту каждой программы для обеспечения гибкости и актуальности.
Ссылки	<ul style="list-style-type: none"> • Батеро, Луис Герман. Административный и финансовый директор Фонда Fondo para la Acciyn Ambiental y la Nicez (ФРАА). Личное интервью. 21 июля 2005 г. • Colombia Corporaciyn ECOFONDO • “Fondo para la Acciyn Ambiental Colombia. http://www.conservationfinance.org/IPG_pages/IPG_LAC.htm • Parques National de Colombia. “Fund for the Conservation of Protected Areas in Columbia.” Prepared by Economic Analysis Unit of UAESPNN with the collaboration of TNC and WWF. • ЮСАИД. “Организация Фондов Американских Инициатив.” http://www.usaid.gov/our_work/environment/forestry/intro_OAI.html

Как и фонд FPAА, фонд был создан во время сильнейшей правительственной и экономической нестабильности и сумел выжить. Хотя внимание фонда уделяется только охране заповедных территорий, его структура, узкая направленность и умение вести переговоры по обмену долга могут быть хорошим примером для Кыргызстана.

**Местонахождение/
Период**

Фонд создан в 1996 году и начал работу с 1999. Предоставляет финансирование на национальном уровне.

Задачи

Фонд поддерживает создание механизмов долгосрочного финансирования национальных систем заповедных территорий.

История

Ввиду политических изменений и недостаточного экономического роста во время 1990-х г., создание национальной природоохранной политики в Эквадоре было затруднено. Группа лидеров из различных секторов общества решила, что необходимо иметь фонд для постоянного финансирования мер по охране окружающей среды. В 1994 г. эта группа инициировала процесс консультаций и обсуждения с лидерами гражданского общества, донорами и другими природоохранными фондами Латинской Америки для определения подходящего механизма финансирования.

Введение

Через 5 лет планирования и ожидания деятельность фонда началась в 1999 году при поддержке ГЭФ, Всемирного Банка, общественной организации «Охрана Природы», министерства охраны окружающей среды и правительства Эквадора. В 2002 году после проведения очередного раунда консультаций и переговоров началась поддержка заповедных территорий.

Механизм Финансирования

Фонд Заповедных Территорий (The Fund For Protected Areas - FAP) был первой инициативой фонда и являлся благотворительным фондом. Такой тип фонда был выбран из-за необходимости в долгосрочном непрерывном финансировании, а также потому, что система заповедных территорий уже была создана, и создание прозрачных финансовых и юридических процедур было возможным.

Управление

Высшим органом управления является Совет, состоящий из семи членов: (1) один представитель бизнес сектора; (2) один представитель научных кругов ; (3) один представитель НПО; (4) министр охраны окружающей среды; и (5) три представителя частного сектора, не связанных с правительством, которые избираются на основе личного лидерства и опыта в областях, которые Фонд считает необходимыми.²⁹

²⁹ там же

Деятельность

Фонд в настоящее время работает в поддержку 9 заповедных зон, с целью финансирования текущих расходов заповедников. FAP создал методологию, при которой средства направляются напрямую к руководителям парков и бухгалтерам заповедных территорий.³⁰

Окружающая Обстановка

Эквадор – это страна с большим культурным и биологическим разнообразием. Одним из первых решений фонда было определить область, на которую необходимо обратить особое внимание в силу ограниченности имеющихся ресурсов. Финансовые средства необходимо было потратить эффективно. Охрана биоразнообразия была приоритетом Природоохранной Стратегии Устойчивого Развития. После консультаций с НПО, фонд решает сфокусироваться на заповедных территориях и создает Фонд FAP (Protected Areas Fund).

Национальное Правительство

В начале 1990-х г. правительство Эквадора ратифицировало международную Конвенцию о Биологическом Разнообразии и внесло поправки в национальную конституцию о необходимости создания и консолидации Национальной Системы Заповедных Территорий на общественное благо.

Из этой системы последовало создание Фонда Окружающей среды на «бумаге» в 1996 г. В 1998 г. Специальный Закон Галапагоса установил, что доходы Галапагоса будут оставаться на островах, что сократило финансирование континентальным заповедным территориям, создавая необходимость более активно задействовать фонд.³¹ Было определено, что создание фонда не является заменой ответственности правительства продолжать использование существующих источников финансирования. Фонд и правительство договорились, что политика и практика фондов не изменится со сменой правительства.

Интерес Доноров

Первыми донорами были правительство Германии, ГЭФ и Нидерланды. Первоначально Германия имела договоренность по обмену долга на экологию, но не договаривалась капитализировать благотворительные фонды из этих ресурсов. Германия впервые договорилась с Эквадором профинансировать не один, а два обмена долга на экологию с капитализацией фондов заповедных территорий (Общая рыночная стоимость обоих обменов \$7.04 млн., июнь 2005).³²

Разработка и Консультации

Во время предварительной оценки целесообразности создания, фонд провел достаточно времени, изучая опыт других фондов и проводя консультации с сообществами НПО, а также с другими фондами.

³⁰ Сангуеза, Самуэль Пардо. Исполнительный Директор Фонда Fondo Ambiental Nacional, Эквадор. Личная переписка. 23 июль, 2005.

³¹ Там же

³² Там же

<p>Стратегия развития Фонда УР</p>	<p>Фонд создал процесс установления приоритетов для поддержки заповедных территорий. Фонд также способствует созданию улучшенных механизмов планирования для заповедных территорий. “Методы, созданные для направления ресурсов на места, мониторинга и оценки результатов, будут способствовать использованию властями охраны природы управленческой практики, направленной на результат. Роль фонда выходит за пределы финансового механизма. Направление ресурсов предполагает дополнительные меры, включая институциональное укрепление, сети ключевых участников и тренинги по финансовому управлению, планированию, финансовому учету, мониторингу и оценке, и др. тем.”³³</p>
<p>Предвиденный риск и препятствия</p>	<p>1990-е годы были нестабильными для Эквадора в политическом и экономическом плане. С 1990 по 1999 г.г. национальная валюта обесценилась, и ежегодный экономический рост был равен нулю. С 1996 по 2001 г.г. в Эквадоре сменилось пять президентов.³⁴ Такая нестабильность была основной причиной создания фонда, но также и потенциальным препятствием для выживания фонда. Международное сотрудничество фонда было значимым для управления риском.</p>
<p>Ключевые участники</p>	<p>Источники финансирования “С 1999 по 2000 г.г., фонд проводил переговоры о финансировании своих первых инициатив, в виде помощи для заповедных территорий, кооторая началась в 2002 г. Финансирование состояло из: (1) U\$2.9 млн. через обмен долга с правительством Германии; (2) \$4.3 млн. от ГЭФ; и (3) \$700,000 от Нидерландов.”³⁵</p> <p>Национальное Управление Министерство охраны окружающей среды - связующее звено с правительством страны.</p> <p>Исполнение Фонд осуществляет деятельность через менеджеров парков и администраторов в 9 заповедных территориях.</p>
<p>Влияние и результаты фонда</p>	<p>Фонд FAP начинал работу с финансирования основных текущих расходов четырех заповедных территорий, и сейчас финансирует девять.</p>
<p>Полученный урок</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Участие общественного сектора и независимость от правительства были важными факторами • Стратегический акцент и четкие связи с национальными приоритетами помогли улучшить возможности фонда управлять ресурсами • Переговоры и разработка формы заняло больше времени чем предполагалось, но они были важны для создания стабильного фонда. • “Разработка инвестиционных стратегий требует специализированных навыков. Фонду необходимо поставить во главу угла развитие своего собственного потенциала.”³⁶

³³ “Эквадор: Fondo Ambiental de Ecuador (FAN).” 2003.

³⁴ Там же

³⁵ Там же

³⁶ Там же

Ссылки

- Fondo Ambiental de Ecuador. http://www.conservationfinance.org/IPG_pages/IPG_LAC.htm
- Сангуеза, Самуэль Пардо. Исполнительный Директор Фонда Fondo Ambiental Nacional, Эквадор. Личная переписка. 23 июль, 2005.

Дополнительные примеры представлены в Приложении 1.

ПОЛЬША: ЭКОФОНД

Польский ЭкоФонд является самым крупнейшим из существующих природоохранных фондов. Это пример фонда, который поддерживает проекты по различным вопросам и который смог привлечь дополнительные средства для достижения своих целей.

Местонахождение

Фонд создан в 1992 году Польшей и странами Парижского Клуба. Предоставляет финансирование на национальном уровне.

Задачи

ЭкоФонд был создан в поддержку мероприятий по охране природы в Польше. Поддерживаемые проекты совпадают с Национальной Природоохранной Политикой и способствуют соблюдению обязательств ЭкоФонда Польши по международным конвенциям и соглашениям.

История

ЭкоФонд был создан в целях управления ресурсами конверсии долга на охрану природы, после соглашения Польши со странами Парижского Клуба по освобождению от долга. Это соглашение предусматривало возможность странам-кредиторам заключать двусторонние соглашения с Польшей для конверсии дополнительных 10% от обмена долга на охрану окружающей среды. ЭкоФонд был первым, ставшим на ноги институтом в Центральной и Восточной Европе, созданный для управления обменом долга на охрану окружающей среды.³⁷ США были первой страной, которая помогла фонду, затем были Франция, Швейцария и совсем недавно Швеция. До создания фонда Финляндия также договорилась с Польшей об обмене долга на охрану окружающей среды, но фонд не управляет этими доходами.

Введение

Финансовый Механизм: обмен долга

Финансовая структура

Согласно настоящим соглашениям, общее финансирование фонда составит 474 млн. до 2010 года. ЭкоФонд является одним из крупнейших природоохранных фондов, которым управляет один институт.³⁸

Управление

Наблюдательный Совет представляет интересы основных заинтересованных сторон. Орган управления отвечает за свои оперативные задачи и исполнение. Наблюдательный Совет состоит от 7 до 15 представителей от Польских национальных

³⁷ Обмен долга на экологию: Польский ЭкоФонд." OECD. Март 1998.

³⁸ Там же.

и местных правительственных властей, Парламента, НПО и Правительств стран-доноров. Все члены Совета назначаются на 3-х летний срок.

Деятельность

Совет Директоров является исполнительным органом ЭкоФонда и состоит из 2-5 человек. Данный Совет отвечает за управление ежедневной деятельностью фонда: оценка проектов, рассмотрение заявлений и отбор, заключение грантовых соглашений, контроль над расходами проекта, оценка и связи с общественностью.

Национальное Правительство

Обмен долга на охрану окружающей среды был инициирован Польским Министром Охраны Окружающей Среды, Природных ресурсов и лесного хозяйства, и был официально предложен Премьер Министром Польши.

**Оценка
Целесообразности**

Интерес Доноров

Обмен долга на охрану окружающей среды был частью больших переговоров с Парижским Клубом по освобождению от долга. Эти переговоры велись в то время, когда Польша терпела большие расходы по реконструкции пост-коммунистического общества.

**Стратегия
развития фонда УР**

ЭкоФонд предоставляет грантовую поддержку для проектов в Польше по следующим направлениям: трансграничное загрязнение воздуха, загрязнение и эвтрофикация Балтийского моря, газы и глобальный климат, биологическое разнообразие, управление отходами и восстановление зараженных земель.

В 1996 году было предоставлено финансирование государственным учреждениям (63%); общественным институтам (30%), частным организациям (5%) и НПО (2%)

ЭкоФонд также осуществляет:

Финансирование природоохранных приоритетов, оставшихся без значительной поддержки от других организаций, финансовое управление существующих проектов, помощь претендентам с подготовкой проектных документов, проектные модели «с наименьшими затратами» для повышения эффективности затрат проектов, развитие природоохранных товаров и услуг, продвижение инвестиций, обмен опытом с другими организациями в Польше и в мире.³⁹

**Предвиденный
риск**

Так как фонд занимается широким спектром вопросов, был создан список краткосрочных, и долгосрочных приоритетов, балансируя приоритеты с 1990 по 2020 год.⁴⁰ Также был создан список приоритетных областей деятельности.

**Ключевые
участники**

Источники финансирования: США, Франция, Швейцария, Швеция и Норвегия.

Национальное Управление: Министр Охраны Окружающей Среды/Министр Финансов.

³⁹ там же.

⁴⁰ Казмержик, Павел. Технологический природоохранный рынок в Центральной и Восточной Европе: Обзор Чешской Республики, Венгрии, Польши, Словакии и Словении. 1997. <http://www.rec.org/REC/Publications/ETSsurvey/cover.html>

Влияние и результаты фонда

С 1992 по 2004 год, денежные поступления по Польскому обмену долга на охрану окружающей среды составили около 350 млн. долл., что составляет около 60% всей суммы, которую ЭкоФонд получит с 1992 по 2009 год. Фонд оказал поддержку около 1100 проектам.⁴¹

Проекты, которым предоставлялась поддержка, включают: Устранение возможности возгорания угля вблизи старой части города в Кракове, Эффективная охрана орлов и других вымирающих видов хищных птиц (запланировано на период до 2010 года); Охрана и выведение Европейской озерной черепахи; Восстановление природной чистоты вод в реке Биебиза, улучшение качества воды, подаваемой в городские районы Кракова, Верхней Силезии Рокло; Охрана качества окружающей среды в лесу Тукала; Устранение источников выбросов, загрязняющих воздух в долине Клодско; Усовершенствование домов Польской Ассоциации любителей туризма, которые находятся в национальных парках в целях сокращения влияния таких построек на окружающую среду; Зеленая Энергия для Региона Вармия и Мазури. За дополнительной информацией обращайтесь на сайт

<http://www.ekofundusz.org.pl>

Полученный урок

Польский ЭкоФонд является примером большого потенциала для фондов УР, так как он завоевал положительную репутацию и доверие кредиторов по вопросам управления средствами. Фонд также олицетворяет значимость правительственной приверженности и эффективных переговоров для дальнейших соглашений по управлению долгом. Более того, строгое управление проектом, прозрачность принятия решений еще более способствовали успеху фонда.⁴²

Казмержик, Павел. Технологический природоохранный рынок в Центральной и Восточной Европе: Обзор Чешской Республики, Венгрии, Польши, Словакии и Словении. 1997 г.

<http://www.rec.org/REC/Publications/ETSurvey/cover.html>

“Польский обмен долга на экологию.”

<http://www.ekofundusz.org.pl/us/index.htm>

“Обмен долга на экологию: Польский ЭкоФонд.” OECD. Март 1998 г.

Ссылки

ОБЩИЕ УРОКИ

Основные моменты, на которые необходимо обратить внимание при планировании и осуществлении деятельности фондов УР, представлены в этом разделе. Информация организована следующим образом: (I) преимущества и проблемы Фондов УР, и (II) факторы, способствующие успеху фондов УР.

ПРЕИМУЩЕСТВА И ПРОБЛЕМЫ ФОНДОВ УР

Создание Фондов Устойчивого Развития имеет много преимуществ:

Они устойчивы, являются долгосрочными источниками финансирования, не могут представлять высокой степени риска, приносят высокую выгоду от финансируемых проектов. В обстановке политической нестабильности, сокращения бюджета, строгих экономических программ Фонды могут снизить риск, так как он остается независимым

⁴¹ “Обмен долга на экологию: Польский ЭкоФонд.” OECD. Март 1998.

⁴² “Польский обмен долга на экологию.” <http://www.ekofundusz.org.pl/us/index.htm>

от такого рода событий. При управлении риском фонды УР могут также эффективно обращаться с финансовыми средствами, привлекая необходимые дополнительные средства из различных источников. После того, как фонды УР собрали средства из различных национальных и международных финансовых источников, они могут «распространять» эти средства на реализацию национальных и местных инициатив.

Фонды УР также могут представлять собой эффективное средство организации связи между различными международными и национальными участниками. Так как широкое участие правительственных и неправительственных представителей в органах управления способствует прозрачности процесса принятия решений, различные заинтересованные стороны обычно осознанно идут на встречу друг другу в вопросах управления фондами. За счет организации встреч различных участников (доноры, правительство и гражданское общество) и поддержки НПО, организаций на основе сообществ и коммерческого сектора, фонды УР также вносят значительный вклад в развитие гражданского общества.

Главной характерной чертой фондов УР является их независимость от национальных правительств. Ввиду этой независимости фонды УР могут более гибко реагировать на новые проблемы и осуществлять долгосрочное планирование независимо от изменений в правительстве и смены политических приоритетов.

Хотя вышесказанные приоритеты очень важны, Фонды УР не обходятся и без проблем:

В некоторых условиях фонды охраны природы не являются подходящим выбором, так как они не могут собрать достаточных сумм за короткое время, что может потребоваться для управления серьезными и срочными угрозами. Минимальная сумма для достижения эффективности фонда УР составляет обычно \$5 млн. долларов, что может быть достаточно трудно. После создания некоторые типы фондов как, например, благотворительные фонды, объединяют огромные суммы денег и получают лишь скромный доход, который часто тратится на административные расходы. После создания Фонда возникает вероятность того, что средства будут использоваться на политические и другие цели, не предназначенные для первоначальных задач. И эти благотворительные средства будут «захвачены». Необходимо создание соответствующих юридических мер безопасности для исключения такой возможности. Также необходимо помнить о влиянии, которое создание фонда может оказать на правительственную политику. Существование фонда УР может быть толчком для сокращения выделения средств на природоохранные мероприятия со стороны местных правительств и доноров.

ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ УСПЕХУ ФОНДА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Факторы, способствующие успеху фонда устойчивого развития, таковы:

Политический

- правительственная поддержка и концепция «свободного» от правительства фонда, который включает в себя государственный и частный сектор, крайне важна. Поддержка должна быть активной и широкомасштабной, от высших политических лидеров до региональных и местных органов, кроме министерств и департаментов охраны природы, а также включает поддержку министерства финансов и планирования. Правительство также должно быть готовым к координации между местными правительственными агентствами, а также с неправительственными организациями. От многих правительств потребуются разумное финансовое участие, чтобы показать свою поддержку Фонду и мероприятиям в рамках проектов.

Социальный / Экологический

- Важен эффективный спрос на «продукт» фонда. Необходимо определить интерес доноров и поддерживающих организаций, заинтересованных в проведении социальных и природоохранных мероприятий в запланированном масштабе. Здесь же необходимо определить наиболее важные природоохранные и социальные вопросы, которые будут иметь пользу от долгосрочного финансирования. Во многих случаях существующие заповедные территории или социальные программы уже были созданы, и они нуждаются в финансировании.

Финансовый

- Существенный финансовый вклад или существенные высокие ожидания, которые фонд УР сможет обеспечить в виде финансирования из национальных или международных источников.

Участие заинтересованных сторон

- Ключевым фактором успеха для многих фондов является участие различных групп заинтересованных лиц. Оценка целесообразности должна определить, кто станет участником; кто будет бенефициарием, какие существуют институты функциональной поддержки в данной стране (т.е. банковское, аудиторское и контрактное обслуживание), возможности сотрудничества между участниками и существование общего видения. Здесь же необходимо определить одного или более наставников – т.е. опытное донорское агентство или международное НПО или более опытный трастовый фонд – для предоставления технической, фандрайзинговой и другой поддержки для фонда во время начала деятельности и фазы раннего осуществления проектов. Местные НПО могут помочь в создании природоохранного фонда и потом получать пользу в виде грантов от этого фонда. Важно, чтобы были обозначены правила относительно конфликта интересов для природоохранного фонда, чтобы поддержка от НПО не воспринималась, как желание получить грант.

ФАЗЫ РАЗВИТИЯ ФОНДОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

В целом существует три фазы, относящихся к развитию фондов УР:

- Фаза оценки целесообразности
- Фаза разработки
- Фаза осуществления

Так как главным вопросом в Кыргызстане является вопрос о целесообразности и эффективности создания такого нового административного механизма как Фонд, данный раздел будет содержать информацию только относительно фазы оценки целесообразности создания фонда. Информация относительно фазы разработки и осуществления представлена в Приложении 2.

ФАЗА ОЦЕНКИ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ И ОБЗОР СУЩЕСТВУЮЩИХ УСЛОВИЙ

Мероприятия, обычно проводимые во время оценки целесообразности, включают следующее: встречи с заинтересованными участниками и разработка независимой оценки целесообразности создания фонда. Во время проведения такой оценки необходимо осторожно продумать политическую, правовую, социальную, экологическую ситуацию, а также ситуацию с заинтересованными участниками, так как каждая из этих сфер будет играть существенную роль в разработке и дальнейшей деятельности фонда.

Ключевые вопросы, которые нужно проработать во время этой фазы:

- **Разработка четкого видения основных целей фонда УР.** Через процесс участия главных заинтересованных сторон, включая доноров, НПО, представителей прави-

тельства, необходимо определить цели, масштаб (национальный, региональный), области инвестирования, а также кто будет получать пользу от этого. Национальная политика и приоритеты также могут повлиять на задачу Фонда, и они должны быть рассмотрены во время этой фазы.

- **Оценка интересов и возможных беспокойств по созданию фонда УР от различных заинтересованных сторон:**
 - Поддержка внутри страны (политическая и финансовая)
 - Уровень интереса со стороны доноров
 - Если цель состоит в поддержке природоохранных мероприятий, таких, как устойчивое управление биоразнообразием, необходимо оценить интерес (ГЭФ).
- **Оценка местных правовых условий и определение вариантов правовой структуры Фонда** в качестве траста, фонда, агентства или юридического лица, которое наилучшим образом может быть адаптировано к законодательным и институциональным условиям страны. Во время оценки необходимо определить разрешает ли национальная правовая база создавать автономный трастовый фонд, фонд или подобную организацию, и можно ли надеяться на защиту финансовых средств и юридической независимости Фонда. Также необходимо определить позволяет ли налоговое законодательство освободить фонд от уплаты налогов, и существуют ли средства поощрения вкладов от частных лиц. Если таковых не существует, эти законы могут быть созданы как в случае с Фондом PROFONANPE в Перу. Однако желание национального правительства поддержать такую деятельность является не менее важным фактором.
- **Оценка существующих перспектив привлечения достаточного уровня капитала для поддержки социальных и природоохранных программ** при сдерживании административных расходов под разумные процентные ставки. Нужно принять во внимание интересы доноров по типу проектов, которые будут финансироваться. Таким образом, обсуждения с донорами являются важнейшим аспектом оценки целесообразности при обозначении четкости национальных и местных приоритетов. Не лишним будет и оценка внутренних источников финансирования. Существование возможности использования внутренних ресурсов (прибыль за предоставляемые услуги, налоги, дотации и т.д.) для долгосрочной финансовой устойчивости также будет средством привлечения доноров и отображения взглядов национального правительства.
- **Определение существующего или прошлого опыта разработки и осуществления деятельности Фондов** или других административных механизмов внутри страны, которые могут быть примером и хорошей практикой, или которые могут служить платформой для управления средствами от операций обмена долга.
- **Оценка эффективности затрат на создание Фонда** - Фонд УР не всегда может быть самым лучшим выбором, поэтому при фазе оценки целесообразности создания необходимо разработать быструю оценку эффективности затрат на создание Фонда через реальную потенциальную возможность мобилизовать уровень капитала, адекватный для поддержки программы при этом удерживая административные расходы на разумном уровне.

СИТУАЦИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Во время нашей второй миссии было возможным собрать и проанализировать информацию о некоторых ключевых вопросах, к которым мы обращались во время анализа и целесообразности этой проблемы:

- **Создание четкого видения Фонда УР и главных целей:** в случае с Кыргызстаном, цели Фонда могут включать следующее: (I) поддержка мероприятий по устойчивому развитию и мобилизация средств из дополнительных источников, (II) поддержка устойчивого развития в основном через программы по сокращению бедности, устойчивому природоохранному управлению и улучшениям⁴³ в социальной сфере так как процесс привлечения основных заинтересованных сторон уже сложился, был составлен список потенциальных сфер, которые будут поддержаны через процесс обмена долга на устойчивое развитие и его административный механизм.
- **Оценка интереса различных заинтересованных участников и партнеров в создании Природоохранного и Социального Фонда:** были проведены встречи с представителями правительства (министерство финансов, МЭЧС), а также с членами Парламента и международного сообщества, включая многосторонних и двусторонних доноров. Во время этих встреч была очевидна внутренняя поддержка по инициативе обмена долга, а также по административным процедурам для прозрачного и эффективного управления средствами, полученными от операций по обмену долга. Относительно возможного интереса ГЭФ, нужно отметить, что в настоящее время ГЭФ поддерживает развитие природоохранных фондов во многих странах мира, включая Республику Суринам и Казахстан (UNDP-ГЭФ), Бразилию и Колумбию (World Bank ГЭФ). Некоторые проекты ГЭФ, которые совместили компонент социального фонда в поддержку альтернативных мероприятий по экономическому развитию, нацеленных на внимание к заповедным территориям.
- **Беспокойство относительно потенциального действия обмена долга и его административного механизма:** В ходе консультаций возникло некоторое беспокойство, включая существующую нехватку наличных средств у правительства Кыргызстана, что затрудняет немедленную выплату средств по операциям обмена долга. Было предложено, что эту трудность можно преодолеть за счет того, если правительство сможет заменить долговые выплаты (по операциям обмена долга) натуральными вкладами, в течение первых лет, и использовать выплату наличными после преодоления нехватки потоков наличности. Другой вариант - организовать схему выплат таким образом, что более мелкие выплаты будут сделаны в течение первых лет и более крупные позже. Недавний двусторонний прогноз по уплате государственного долга, составленный министерством финансов, указывает на то, что Кыргызская Республика сможет погашать долг и, соответственно, осуществлять платежи, связанные с потенциальным обменом долга.⁴⁴
- **Оценка местных законодательных условий и определение вариантов правовой структуры Фонда:** Кыргызстан - это страна с гражданским правом, и как сказано выше, не существует правовой основы для создания трастового фонда как такового. Несколько лет назад был проведен анализ правовых условий Кыргызстана на создание механизма, позволяющего правительственным (национального и местного уровня) и неправительственным институтам участвовать в администрировании фондов по поддержке развития сообщества. Такой анализ показал, что Агентство является самой приемлемой юридической формой при правовых условиях Кыргызстана, и в результате чего президентским указом было создано Агентство по развитию и инвестированию сообществ (АРИС)⁴⁵. Анализ, который был недавно проведен Организацией экономического сотрудничества и развития (OECD), приводит к аналогичному заключению⁴⁶.

⁴³ В основном, программы по поддержке развития, социального, природоохранного и экономического капитала как указано в словаре терминов ЮСАИД, "Экономический и социальный рост, не опустошающий ресурсы страны; который не приносит вреда экономической, культурной, и экологической обстановке, который создает доход и предприятия; и который строит местные институты."

⁴⁴ Информация предоставлена в июле 2005 управлением государственного долга и активов, Минфин

⁴⁵ Интервью с Эльмирой Ибраимовой, исполнительным директором АРИС.

⁴⁶ OECD 2005 г.

- **Определение существующего или прошлого опыта разработки и осуществления деятельности административных механизмов, включая Травовые Фонды, Ассоциации или Агентства:** Во время миссии были проанализированы существующие административные механизмы в Кыргызстане, включая ARIS и Республиканский Фонд Охраны Природы, а также существующие международные организации (ПРООН). На основе этого опыта можно перенять много полезных уроков. Опыт ARIS будет особенно полезным для инициативы обмена долга, так как он смог разработать административные процедуры, которые поддерживают прозрачное использование ресурсов, и при этом обеспечивает большое влияние на местном уровне. Вклад ПРООН также неocenим, так как он объединяет административный и реальный потенциал с инициативами по бедности, охране природы и управлению на местном уровне. Он также может предоставить опыт в развитии местного потенциала, а также уроки от осуществления обмена долга и его административного механизма во многих других регионах мира.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ (ПЕРУ, БЕЛИЗ И ГАИТИ)

ПЕРУАНСКИЙ ТРАСТОВЫЙ ФОНД НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ И ЗАПОВЕДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ THE PERUVIAN TRUST FUND FOR NATIONAL PARKS AND PROTECTED AREAS – PROFONANPE

Местонахождение/ Период	Фонд создан в 1992 г. Предоставляет помощь на национальном уровне.
Краткое описание Фонда	<p>Задачи Фонд PROFONANPE был создан в 1992 г. как частная некоммерческая организация для осуществления долгосрочного финансирования национальных заповедных территорий в Перу.</p> <p>История С конца 1980-х г., перуанские НПО разделяли нарастающую глобальную заинтересованность в поиске устойчивых финансовых механизмов для управления природоохранными мероприятиями. Эти организации при помощи международных партнеров начали процесс по созданию Природоохранного Фонда. Основным фактором, который стоял за созданием Фонда, была необходимость в системе заповедных территорий – SINANPE – чтобы можно было положиться на солидного институционального партнера, который мог бы наладить, руководить и направлять стабильное финансирование в долгосрочном периоде для содействия охраны биоразнообразия на местах и для укрепления вовлеченных институтов. В начале 1990-х г., эта группа подготовила предложение для ГЭФ и Всемирного Банка по созданию фонда, призванного финансировать заповедные территории страны. Во время фазы планирования, комиссия в составе НПО, представителей правительства и членов частного сектора объединились для поддержки проекта и разработки общего руководства по деятельности и принятию решений. В 1991 г. ГЭФ/Всемирный Банк выдвинули условие создать частный институт с участием и поддержкой от правительственных агентств, международных агентств, перуанских НПО. Фонд был создан 29 декабря 1992 г. как частная некоммерческая организация. Его устав предусматривает долгосрочную грантовую программу и создание независимых вспомогательных счетов при согласовании с различными донорами для финансирования заповедных территорий страны.</p>

Финансовые Инструменты

Фонд осуществил первый в Перу обмен долга с правительством Канады на сумму \$354,920, проценты от которого использовались для финансирования изучения фоновых условий в Национальном Парке Рно Abiseo. С 1996 фонд осуществил шесть обменов долга с Германией, Финляндией и США на общую сумму в \$34.6 млн. При каждом из этих обменов создавался амортизационный фонд. Однако в некоторых случаях эти амортизационные фонды были объединены с доходными фондами или планами заповедных территорий по накоплению своего собственного дохода для покрытия текущих расходов через плату за вступление и другие механизмы.

Управление Фондом

Высшим органом управления является Совет Директоров с семью членами: три представителя от государственного сектора: министерство экономики и финансов, INRENA, и глава Совета Министров, три представителя от частного сектора, выбранных из Перуанской Сети Охраны Природы (Peru Environmental Network -RAP); и один представитель международного донорского агентства (в настоящее время ПРООН). Представители от частного сектора и международного сотрудничества выбираются на двухлетний срок. Председательство Совета осуществляется одним из представителей правительства (INRENA).

Деятельность

Деятельность Фонда осуществляется управляющим и персоналом в 20 человек в технических и финансово-административных отделах. К тому же, фонд работает с внешней технической комиссией, созданной для помощи и предоставления консультаций в планировании, управлении и оценки проектов, и в развитии ежегодных планов работы, финансирования и других технических задач. Эта комиссия состоит из 20 профессионалов в области охраны природы, экономики, финансов и правовых норм по охране природы.

Правовые рамки

У Перу имеется Стратегия для Заповедных территорий, которая определяет приоритеты по охране природы и вместе с Законом и Положением о Заповедных территориях это составляет основу для управления заповедными территориями. Эти документы являются основой для принятия финансовых решений фонда, правил, регулирующих его деятельность. Рабочая группа состоит из представителей семи перуанских НПО по охране природы.

Источники Финансирования

С 1996 фонд осуществил шесть обменов долга с Германией, Финляндией и США на общую сумму в \$34.6 млн.

Управление

Совет Директоров: министерство экономики и финансов, INRENA, и Глава Совета Министров, три представителя от частного сектора, выбранных из перуанской Сети Охраны Природы (Peru Environmental Network - RAP); и один представитель международного донорского агентства (в настоящее время ПРООН).

Роль ПРООН

Представитель ПРООН в органе управления

Фонд адаптировал структуру своего портфеля через свой институциональный опыт. В начале организация инвестировала весь свой портфель в местный рынок. Затем эта стратегия была пересмотрена ввиду существующего риска. Сейчас, управляющий активами, выбранный из пяти ведущих банков страны, управляет ресурсами.

Сбор спонсорских средств является одной из самых сложных задач, так как многие доноры имеют ограничения по направлению средств на эти цели. Некоторые доноры разрешают использовать заработанные проценты амортизационных фондов для развития благотворительных средств. Фонд использовал этот подход для сбора своих средств. Однако это не является заменой амортизационного фонда для создания капитала благотворительных средств, так как занимает много времени, чтобы собрать желаемый капитал.

Хотя фонд является частным институтом, в начале три члена его Совета были назначены Министерством Сельского Хозяйства, с той целью, чтобы Министерство могло назначать представителей из государственного сектора. Очень важно сохранять независимость процесса принятия решений Фонда, чтобы нужды бенефициариев были полностью представлены. Опыт этого фонда показал, что его деятельность может сильно пострадать, если представители правительства не поддерживают намеченное развитие Фонда, или не способны вести роль, возложенную на них.

Отсутствие правительственных стратегий управления заповедными территориями заставило Фонд создать свои собственные приоритеты и постоянно взаимодействовать с правительством и другими организациями для помощи в развитии общих стратегий.

Важно проводить постоянный обзор инвестиционной стратегии, особенно если стратегия подвержена риску. Инвестирование в инструменты высокого риска может помешать достижению самой главной задачи: обеспечению финансирования для природоохранных мероприятий.

Полученный урок**Основные проблемы**

Одной из трудностей фонда является определение системы институциональной оценки и оценки влияния программ фонда. Будет также трудно наблюдать за изменениями в этой области и определять опыт, который бы помог руководству организации.

Ссылки

Отчет ГЭФ “Республика Перу: Национальный Трастовый Фонд для заповедных территорий.” 1995 г.

БЕЛИЗСКИЙ ТРАСТ ОХРАНЫ ЗАПОВЕДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ BELIZE PROTECTED AREAS CONSERVATION TRUST - PACT

Местонахождение/ Период

Фонд создан в 1996 г.
Предоставляет помощь на национальном уровне

Задачи

Накопление устойчивого финансирования для заповедных территорий страны

История

В 1992 г. отчет «Стратегия накопления средств для заповедных территорий Белиза» показал необходимость создания трастового фонда для заповедных территорий. В 1992 г. Кабинет Министров одобрил закон о создании Белизского Траста Охраны Заповедных Территорий (РАСТ). Однако закон был только обнародован и вступил в силу в 1996 г. Создание фонда инициировалось в основном группой НПО, вовлеченных в управление заповедными территориями, и отвечало двум фундаментальным нуждам: (1) сбор средств из национальных и международных источников для консолидации национальной системы заповедных территорий, и (2) институциональное усиление системы заповедных территорий.

Финансы

В 1996 г. был одобрен сбор в \$3.75 как природоохранный налог с приезжих туристов, выезжающих из страны. Эти сборы составляют 81.09% ежегодного потока средств и дохода фонда. К тому же, организация получает 20% от сбора от круизных судов, посещающих Белиз (6.3% от общего дохода фонда) и 20% от сборов за разрешения посещения заповедных территорий. Ежегодный поток средств фонда составляет примерно \$ 750,000. Эти средства составляют основные источники финансирования проектов, и до сегодняшнего дня Фонд не использует других методов накопления капитала. Однако организация пересматривает свой стратегический план фандрайзинга на будущее. Сегодня фонд направляет 5% от своего дохода в доходный фонд, в задачи которого входит обеспечение последовательности институционального управления, и в любом случае ежегодные ресурсы были подняты или переведены.

Распределение средств

Работает как благотворительный фонд.
В 2001 г. Белиз подписал договор по обмену долга на экологию с правительством США.

Управление и структура

Совет Директоров трастового института состоит в большинстве из представителей частного сектора. Этот институт может накапливать капитал через независимые механизмы накопления средств. Высшим органом управления фонда является Совет Директоров, состоящий из семи членов от НПО, частного туристического сектора, совета общин, морских заповедных территорий, Министерства Туризма, Министерства Природных Ресурсов, Министерства Финансов, чьи представители, как и исполняющий директор, служат Фонду в силу занимаемой

Краткое описание Фонда

должности. Совет Директоров недавно создал Проектную Комиссию и Комиссию по Стипендиям, которые участвуют в оценке проектов. Фонд реструктурирует свой Совет Директоров, чтобы обеспечить более широкое участие представителей от частного предпринимательского сектора и увеличить число членов до 11. Исполнительный персонал является операционной структурой Траста и состоит из восьми людей в двух отделах - Оперативно-финансового отдела и Грантовой Программы.

Оценка Целесообразности

Значимость охраны окружающей среды была признана правительством, и биоразнообразию страны было оценено на международном уровне. НПО, вовлеченные в управление заповедными территориями, были очень заинтересованы в развитии фонда.

Окружающая среда - это основной источник доходов страны и около 42% всей национальной территории находятся, так или иначе, под заповедным статусом. После продолжительных консультаций и тренингов с представителями гражданского общества, правительства, частного сектора и международных природоохранных организаций был определен план и целесообразность создания фонда.

Стратегия развития Фонда

Использование налога на охрану природы с туристов. Фонд разрабатывает план независимого частного фонда, который мог бы получать гранты и другие ресурсы, и мог бы получать дотации от других фондов и лиц.

Фонд оказывает помощь для НПО и правительственных агентств, работающих в заповедных территориях. Внимание сосредоточено на управлении и охране заповедных территорий; образовании по вопросам охраны окружающей среды; развитию сообществ вокруг заповедных территорий.

Предвиденный риск и препятствия во время деятельности ТФ

Среди условий, которые фонд определил в качестве проблем или барьеров, самым важным является правовая структура и ее ограничения. Организация намерена изменить свою правовую структуру и расширить совет директоров, обеспечить более широкое участие частного сектора, и создать фонд для сбора дополнительных ресурсов.

Роль ключевых участников в создании и управлении ТФ

Деятельность

НПО, представляющие частный туристический сектор, совет общин, морские природоохранные территории, Министерство Туризма, Министерство Природных Ресурсов, Министерство Финансов.

Донор ЮСАИД

Роль ПРООН

Фонд является членом REDLac. Программа развития ООН не связана с фондом напрямую.

Влияние и результаты ТФ

С 1997 по 2002 г.г. фонд оказал поддержку 23-м проектам на общую примерную сумму \$450,000. Внимание сосредоточено на управлении и охране заповедных территорий; помощи и развитии заповедных территорий; образовании по вопросам охраны окружающей среды; развитию сообществ вокруг заповедных территорий.

Полученный урок

Определение ниши для работы с легально созданными заповедными территориями.

Тренинги для руководящего персонала позволили улучшить продуктивность и эффективность за последние несколько лет.

Создание механизма для командной работы с агентствами, которые занимаются налоговыми сборами и туристическими сборами. Совет Директоров, независимый от национального правительства, необходим для обеспечения эффективности Фонда. Непрерывные тренинги для персонала необходимы для успешного обслуживания клиентов.

При работе с ограниченными ресурсами очень важно сохранять тесные отношения и сотрудничество с сообществами и НПО для определения самых эффективных механизмов инвестирования в охрану окружающей среды.

Ссылки

Белизский траст охраны заповедных территорий (PACT)

http://www.conservationfinance.org/IPG_pages/IPG_LAC.htm

<http://www.pactbelize.org>

ФОНД ОХРАНЫ ПРИРОДЫ ГАИТИ HAÏTIAN ENVIRONMENTAL FOUNDATION - FHE

Местонахождение/ Период

Фонд создан в октябре 1999 г. Предоставляет помощь на местном уровне

Задачи

Фонд был создан как частная некоммерческая организация, отвечающая за необходимость долгосрочного финансирования природоохранных мероприятий на Гаити. Фонд поддерживает устойчивое управление природными ресурсами, охрану биоразнообразия, и восстановление окружающей среды на городском и сельском уровне.

Происхождение

В 1994 г. несколько организаций гражданского общества инициировали необходимость долгосрочного финансирования механизмов защиты окружающей среды на Гаити. В феврале 1997 г. Министерство экологии организовало семинар на тему «Управление Заповедными Территориями и Финансирование Охраны Биоразнообразия» с участием правительства и других секторов общества. В октябре 1998 г. семинар по оценке Плана Действий по Охране Окружающей Среды Гаити сделал вывод, что существует острая необходимость в создании фонда, который бы способствовал долгосрочному финансированию этого плана. Фонд создан для поддержки указанных приоритетов.

Краткое описание Фонда

Финансирование

Фонд имеет три источника финансирования: 1) ЮСАИД; 2) ПРООН и 3) вклады от основателей. В октябре 2000 г. ЮСАИД через консультации с фирмой Winrock International выделил ресурсы для поддержки институционального развития фонда посредством технической помощи в размере \$ 340,000. В 2002 г. фонд провел переговоры по новому соглашению с ЮСАИД на \$ 600,000 на два года. 22% от этих средств были направлены на проекты, а остальные на поддержку деятельности фонда до 2003 г. фонд также получил \$23,000 от ПРООН для поддержки определенного проекта.

	<p>Управление Высшим органом по принятию решений является Генеральная Ассамблея, состоящая из 42 активных членов. Из них Ассамблея выбирает девять членов Совета Директоров. Совет имеет полномочия в отношении политики фонда, ежегодных финансовых отчетов, ежегодных планов работы и бюджета, стратегического плана и инвестиционной политики. Управление деятельностью осуществляет дирекция из 4 человек. У Фонда имеется 4 рабочих комитета: финансовый, проектный, комитет внутренних процедур и комитет по возобновляемой энергии.</p>
<p>Оценка Целесообразности</p>	<p>Хотя многие природоохранные фонды имеют направленность на охрану биоразнообразия, фонд Гаити в идеале мог бы тоже помогать с накоплением средств. Природоохранный фонд принимает за основу Национальный План Действий по Охране Окружающей Среды. Инвестиционный интерес был высоко оценен перед открытием фонда. Фонд находился под давлением, чтобы продемонстрировать результаты и достижения.</p>
<p>Стратегия развития Фонда</p>	<p>Главные критерии, применяемые в разработке проекта таковы: (1) глобальное влияние; (2) последовательность согласно Национальному Плану Действий по Охране Окружающей Среды; (3) период реализации в один год, и (4) поддержка коллег от исполнительной организации до 25% от проекта. Для выбора исполнительной организации, Фонд FHE создал Комитет Отбора Проектов для оценки предложений и отбору финалистов. Совет принимает окончательное решение.</p>
<p>Предвиденный риск и препятствия</p>	<p>Проблемы Все средства фонда поступают от ЮСАИД. У фонда существует две трудности с привлечением финансовых средств на краткосрочный период: с дифференцированием портфелей доноров, финансирующих проектов, и разработка стратегии по институциональной устойчивости, которая позволяет продолжать работу фонда после завершения финансирования от ЮСАИД. Признание того, что комитету по планированию необходимо было включить представителей сторон, широко заинтересованных в будущем Гаити, а не создавать политический или экономический конфликт интересов. Понимание того, что, прежде всего, необходимо иметь видение задач фонда до принятия решений. Таким образом, цели и задачи были выработаны в процессе с участием различных заинтересованных сторон и построены таким образом, чтобы сузить направленность фонда.</p>
<p>Ключевые участники</p>	<p>Источники Финансирования: ЮСАИД, ПРООН и вклады от основателей фонда.</p>
<p>Роль ПРООН</p>	<p>ПРООН является главным источником финансирования</p>
<p>Влияние и результаты ТФ</p>	<p>До сегодняшнего дня не проводились ни мониторинг, ни оценка, так как методы оценки находятся в разработке и должны быть применены в 2004 г. Фонд не разработал методов оценки влияния своих проектов или их устойчивости после завершения финансирования.</p>
<p>Ссылки</p>	<p>Conservation Finance. "Fondation Haitienne de L'Environnement (FHE)." 2003. http://www.conservationfinance.org/IPG_pages/IPG_LAC.htm.</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ РАЗВИТИЯ ФОНДА УР В КЫРГЫЗСТАНЕ

Результаты анализа основных условий для успеха Фонда Устойчивого Развития		
(из документа Conservation Finance)		1 Оч. Низкий 2 Низкий 3 Средний 4 Высокий 5 Оч. Высокий
Условия	Оценка Условий (1-5 шкала)	
Политические Условия		
Активная, широкая, финансовая правительственная поддержка фонда вне правительственного контроля, что включает в себя государственный и частный секторы		
Поддержка Природоохран. Фондов (ПФ) внутри Мин. Финансов	5	Основано на беседе с Начальником Управления гос. долга и активов
Поддержка ПФ Центральным Банком		Не относится к Кыргызстану
Поддержка ПФ МЭЧС	5	
Поддержка ПФ Министерством (обозначить)	4	Любое поддерживающее Министерство
Приоритеты Правительства по Охране Природы	2	
Политическая стабильность (минимальный полит. риск)	3	
Предыдущий опыт использования фин. помощи	4	
Наставники-доноры, межд. агентства, межд. НПО, опытный Трастовый Фонд - для моральной и техн.поддержки	4	
Другие		
Экономические Условия		
Реальные перспективы для привлечения адекватного капитала и низких административных затрат. (Четкие обязательства от других доноров помимо ГЭФ, или механизмы обмена долга) перед открытием фонда	1	
Перспектива различных источников дохода, возможность использования ресурсов страны (оплата услуг, налоги, дотации) для обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости	1	

Эффективный спрос на продукт фонда, т.е. заинтересованность сообщества в осуществлении мероприятий по охране биоразнообразия в предвиденном масштабе и достаточных для достижения значительного влияния	4	
Стабильная нац. валюта (мин. риск обменного курса)	3	
Другие		
Правовые Условия		
Законы о возможности существования траста (фонда, агентства)		
в соотв. время и при подходящем правоприменении	4	
Правовая и фин. практика и надежные институты поддержки (банки, аудит, и контакты)	4	ПРООН явл.хорошим примером
Другие		
Другие Условия		
Организационный потенциал правительства для осуществления долговых свопов и других масштабных фин. механизмов	4	
Поддержка от других местных заинтересованных групп	4	
Существование всемирно значимого ресурса биологического разнообразия, охрана которого целесообразна	4	
Большое кол-во людей из разных секторов с общим видением	3	
Охранные мероприятия, требуемые на долгосрочный период и которые можно осуществить при фин. потоках траста	3	
Процесс широкого участия заинтересованных сторон во время фазы планирования и желание участников использовать эти механизмы	4	

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в представленных материалах были проанализированы:

- ситуация с внешним долгом Кыргызстана;
- возможности обмена внешнего долга для Правительства;
- потребности КР в финансировании нужд устойчивого развития.

Кроме того, обобщен имеющийся опыт стран Европы и Латинской Америки в обмене долга на устойчивое развитие;

- рассмотрены варианты создания прозрачных механизмов по реализации в виде фидуциарных фондов, их преимущества и роль международных организаций при их создании, отмечена необходимость политической поддержки на страновом уровне;
- предложены рекомендации для поэтапных действий реализации обмена внешнего долга на устойчивое развитие в КР и внедрения прозрачных механизмов его реализации.

Исходя из этого, Кыргызстану предстоит преодолеть политические и институциональные барьеры в реализации ОВД, провести разъяснительную работу на уровне донорских организаций, стран кредиторов, по приоритизации видов конверсионных операций, их соответствия целям, определенным в КОР и дальнейшей стратегии устойчивого развития страны. Несомненно, что это будут социальные проекты и программы по преодолению бедности, развития экономики, охраны окружающей среды и др. с учетом интересов и политики каждого кредитора.

С этой целью при поддержке ПРООН, других доноров, с участием гражданского общества и частного сектора, готовятся информационные материалы по продвижению механизма ОВД в КР, тщательно разрабатывается проектный портфель предложений и проектов, оптимизируется переговорный процесс с кредиторами, всесторонне изучаются регулятивные и правовые основы для создания системы мониторинга для надзора за эффективностью использования поступивших средств в рамках существующего законодательства.

Материалы, изложенные в публикации являются промежуточными и имеют практическую ценность для Правительства КР. В свете предстоящих двусторонних переговоров с кредиторами эти данные будут использованы для реализации дополнительных возможностей по снижению бремени внешнего долга страны.

Будем признательны за все замечания и пожелания по улучшению и более эффективному продвижению этого финансового инструмента в КР.

Проект ПРООН «Институциональное усиление и построение возможностей для устойчивого развития».

Адрес: Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Советская, 201;
e-mail: office@up.elcat.kg

1. "Belize: Protected Areas Conservation Trust (PACT)." Red de Fondos Ambientales de Latino America Y El Caribe Fund Profile. http://www.conservationfinance.org/IPG_pages/IPG_LAC.htm.
2. Belize PACT website. <http://www.pactbelize.org>
3. "Brazil: Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)". Red de Fondos Ambientales de Latino America Y El Caribe Fund Profile. http://www.conservationfinance.org/IPG_pages/IPG_LAC.htm.
4. "Bolivia: Fondo Nacional Para el Medio Ambiente (FONAMA)." Red de Fondos Ambientales de Latino America Y El Caribe Fund Profile. http://www.conservationfinance.org/IPG_pages/IPG_LAC.htm.
5. Botero, Luis Germán. Administrative and Financial Director of the Fondo para la Acciyn Ambiental y la Nicez (FPAA). Personal Interview. 21 July, 2005.
6. Charpentier, Silvia. The Nature Conservancy. Personal Interview. 15 June, 2005.
7. "Colombia: Corporaciyn ECOFONDO." Red de Fondos Ambientales de Latino America Y El Caribe Fund Profile. http://www.conservationfinance.org/IPG_pages/IPG_LAC.htm.
8. Department for International Development, United Kingdom (DFID), Directorate General for Development, European Commission (EC), United Nations Development Programme (UNDP), The World Bank. 2002. "Linking Poverty Reduction and Environmental Management. Policy Challenges and Opportunities, a Contribution to the World Summit on Sustainable Development Process."
9. "Ecuador: Fondo Ambiental de Ecuador (FAN)." 2003. Red de Fondos Ambientales de Latino America Y El Caribe Fund Profile. http://www.conservationfinance.org/IPG_pages/IPG_LAC.htm.
10. Environmental Funds in Economies in Transition. Centre For Co-Operation With The Economies in Transition and Organization for Economic Co-Operation and Development. 1995.
11. Ibraimova, Elmira. ARIS Executive Director. Personal Interview. 25 June, 2005.
12. Kazmierczyk, Pawel (editor). The Environmental Technology Market in Central and Eastern Europe: An Overview of the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia and Slovenia. 1997. <http://www.rec.org/REC/Publications/ETSsurvey/cover.html>
13. Lambert, Alain. Introduction to the Establishment of Environmental Funds: A proposal for Kazakhstan, Kyrgyzstan and Georgia. Prepared for the International Academy for the Environment (BfN) workshop on "Introduction to Environmental Funds in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Georgia" Vilm, Germany, 13-17 April 2003.
14. Lambert, Alain. "Steps for Establishing Environmental Funds ." Prepared for the International Academy for the Environment (BfN) workshop on "Introduction to Environmental Funds in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Georgia" Vilm, Germany, 13-17 April 2003.
15. Mikitin, K. 2005. Issues and Options in the Design of ГЭФ Supported, Trust Funds for

- Biodiversity Conservation. The World Bank – ESD. Paper # 011.
16. Ninio, Alberto. “Legal and Institutional Aspects of Establishing Environmental Funds in Developing Countries: Selected Approaches and Practices.” Counsel, Environment & International Law Unit. The World Bank. June 2002.
 17. Norris, Ruth (editor). The IPG Handbook on Environmental Funds. 1999. http://www.geocities.com/shores_system/ef/ef_handbook.html.
 18. “Polish Debt for Environmental Swap.” <http://www.ekofundusz.org.pl/us/index.htm>
 19. Sangyeza, Samuel Pardo. Executive Director of Fondo Ambiental Nacional, Ecuador. Personal Correspondence. 23 July, 2005.
 20. “Swapping Debt for the Environment: The Polish EcoFund.” OECD. March 1998.
 21. Organization for Economic Co- Operation and Development. “The St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy.” Paris, 1995.
 22. The Conservation Finance Guide: Environmental Funds. 2002. <http://guide.conservaio-nfinance.org/>
 23. USAID. “Introduction to Enterprise for the Americas Initiatives Funds.” http://www.usaid.gov/our_work/environment/forestry/intro_OAI.html
 24. “Working Group Results: Feasibility of Conservation Trust Funds in Georgia, Kyrgyzstan, Kazakhstan.” the International Academy for the Environment (BfN) workshop on “Introduction to Environmental Funds in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Georgia” Vilm, Germany, 13-17 April 2003.

Лейда Меркадо,

Международный Советник ПРООН по экономическим вопросам охраны природы в Латинской Америке и Карибских странах

Кэтэрин Гамильтон,

(Йельский Университет)

Жарас Такенов,

Международный советник ПРООН в КР

Мира Джангарачева,

Ведущий эксперт проекта «Институциональное усиление и построение возможностей для устойчивого развития»

Бакыт Сатыбеков,

эксперт Министерства финансов КР

АДМИНИСТРАТИВНАЯ И ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОДДЕРЖКА:**Айгуль Болотова,**

Специалист проекта «Институциональное усиление и построение возможностей для устойчивого развития» по коммуникациям

Жылдыз Узакбаева,

Эксперт проекта «Институциональное усиление и построение возможностей для устойчивого развития»

Переводчик:

Андрей Миасаров

Дизайн:

**Мурат Сагимбаев
Константин Супрун**

Корректор:

Татьяна Шнайдер

