

ОПЫТ УЧАСТИЯ БЕЛАРУСИ В ПРОГРАММАХ ДОБРОСОСЕДСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Владимир Белицкий, Евгений Одинец, Леонид Орлов

Последнее крупномасштабное расширение Европейского союза произошло в мае 2004 г., когда число государств — членов ЕС увеличилось с 15 до 25. Накануне этого в мае 2003 г., стремясь избежать возникновения новых разделительных линий в Европе, Евросоюз провозгласил концепцию большой Европы («*Wider Europe*»). Согласно этой концепции, в долгосрочной перспективе предполагается совместно со странами-соседями, у которых нет намерения вступать в ЕС, создать пространство политической стабильности и верховенства закона, что будет благоприятствовать сотрудничеству в различных областях деятельности (экономика, наука, образование, здравоохранение, культура). Основанная на концепции большой Европы, политика ЕС по отношению к своим новым соседям получила название Европейской политики добрососедства (ЕПД). В соответствии с ЕПД цель ЕС в ближайшем десятилетии состоит в создании дружественного соседства («кольца друзей»). В обмен на приверженность общим ценностям и эффективное проведение политических, экономических и институциональных реформ всем соседним странам предлагается перспектива участия во внутреннем рынке ЕС. Создание дружественного соседства будет содействовать либерализации рынков и беспрепятственному перемещению людей, товаров, услуг и капитала.

В сообщении Европейской комиссии (ЕК) «Внедрение нового механизма установления добрососедских отношений» от 1 июля 2003 г. осуществление ЕПД разбито на три этапа:

- 1) 2004–2006 гг. — реализация программ добрососедства;
- 2) 2007–2013 гг. — реализация программ в рамках Европейского инструмента добрососедства и партнерства (ЕИДП);
- 3) после 2013 г. — заключение соглашений о соседстве.

Таким образом, первый этап осуществления ЕПД составила реализация программ добрососедства, разработка которых осуществлялась ЕК посредством либо слияния существовавших на то время программ ИНТЕРРЕГ с программами ТАСИС, КАРДС, МЕДА, ФАРЕ, либо формирования совершенно новых программ. На финансирование этих программ ЕС в период с 2004 по 2006 г. было выделено 260 млн евро, из них 215 млн евро — из бюджета Программы ИНТЕРРЕГ, а остальные средства — из бюджетов программ технической помощи для стран — кандидатов в члены ЕС и третьих стран (ФАРЕ, ТАСИС, КАРДС и МЕДА). Всего было сформировано 24 программы добрососедства, в трех из которых могла участвовать Республика Беларусь.

Объемы финансирования программ добрососедства были определены ЕК в Индикативной программе ТАСИС по трансграничному сотрудничеству на 2004–2006 гг., а также в Документе о региональной стратегии в рамках Программы КАРДС и Индикативной программе МЕДА на 2004–2006 гг. Эти индикативные программы определяли объем внешнего финансирования для каждой из программ добрососедства на 2004–2006 гг.

До 2004 г. в рамках Программы ИНТЕРРЕГ поддерживалось трансграничное сотрудничество (ТГС) между государствами — членами ЕС. В рамках программы ФАРЕ поддерживалось ТГС стран — кандидатов на вступление в ЕС с государствами — членами ЕС, а также между странами — кандидатами на вступление в ЕС. В рамках программы ТАСИС поддерживалось ТГС западных приграничных областей Беларуси, Молдовы, России, Украины и сопредельных регионов государств — членов ЕС. Эта программа имела три составляющие: пограничные переходы, охрана окружающей среды и программа малых проектов. В рамках программы КАРДС поддерживалось ТГС в западно-балканском регионе между странами-соседями и другими странами региона. В рамках Программы МЕДА поддерживалось ТГС между странами южного и восточного побережья Средиземного моря.

Программы добрососедства формировались их участниками на основе следующих сформулированных ЕК принципов:

- финансирование участия в этих программах государств — членов ЕС должно осуществляться из структурных фондов, а его объем должен определяться решением ЕК;
- приоритеты программ должны представлять интерес для стран по обе стороны границы и исходить из целей и задач, определенных в концепции большой Европы;
- правила и процедуры должны быть приемлемыми для всех участников программ и ЕК; в управляющих и мониторинговых комитетах этих программ должно быть сбалансированное представительство сторон и надлежащее представительство ЕК;
- должен применяться единый процесс отбора проектов как в государствах — членах ЕС, так и в странах-соседях;
- процедуры мониторинга, отчетности и оценки должны быть гармонизированы для всех партнеров.

Авторы:

Белицкий Владимир Фомич — эксперт программ технической помощи Европейского союза

Одинец Евгений Викторович — национальный эксперт Координационного бюро Программы ТАСИС Европейского союза в Республике Беларусь

Орлов Леонид Петрович — исполнительный директор Координационного бюро Программы ТАСИС Европейского союза в Республике Беларусь

Указанные принципы не требовали принятия новых правил финансирования, поскольку для государств — членов ЕС использовались структурные фонды, а для стран-соседей инструменты внешнего финансирования (ТАСИС, МЕДА, КАРДС, ФАРЕ). Это позволяло разрабатывать совместные проекты, состоящие из внутренних и внешних компонентов/

Хотя внутренние компоненты совместных проектов финансировались из средств программы ИНТЕРРЕГ, а внешние компоненты — из средств соответствующих внешних программ международной технической помощи (МТП) и были направлены на осуществление соответствующих стратегий, индикативных программ и программ действий, утвержденных Еврокомиссией после проведения консультаций с соответствующими управляющими комитетами, с точки зрения участников эти компоненты функционировали как единые проекты программ добрососедства.

Цели программ добрососедства были сформулированы ЕК следующим образом:

- 1) обеспечение устойчивого социально-экономического развития приграничных территорий;
- 2) сотрудничество в решении общих проблем в таких областях, как защита окружающей среды, здравоохранение и борьба с организованной преступностью;
- 3) обеспечение эффективности и безопасности границ;
- 4) содействие сотрудничеству на местном уровне, включая межличностные контакты.

На основе этих целей странами-участницами определялись цели конкретных программ добрососедства. Выполняемые в рамках данных программ проекты должны были соответствовать общим целям, определенным в программных документах. Для этого страны-участницы согласовывали приоритеты и подприоритеты. В свою очередь, в рамках каждого подприоритета существовали свои основные и ряд конкретных целей (см. таблицу).

В целом проекты, реализуемые в рамках программ добрососедства, были направлены на решение следующих вопросов:

- развитие приграничных территорий;
- поддержка предпринимательства и развитие малых и средних предприятий;
- интеграция рынков труда;
- совместные действия в сфере образования, научных исследований, культуры, коммуникации и здравоохранения;
- поддержка охраны окружающей среды;
- улучшение транспортного сообщения, а также информационных и коммуникационных сетей.

Программы добрососедства разрабатывались совместными рабочими группами стран-участниц, в которые входили представители национальных и региональных органов управления по обе стороны границы.

Беларусь участвовала в трех программах добрососедства ЕС:

- Польша—Беларусь—Украина;
- Латвия—Литва—Беларусь;
- Регион Балтийского моря.

В программе добрососедства «Польша—Беларусь—Украина» участвовали Брестская и Гродненская области, а также Мядельский, Вилейский, Молодечненский, Воложинский, Столбцовский, Несвижский и Клецкий районы Минской области; в программе «Латвия—Литва—Беларусь» — Гродненская, Витебская и Минская области; в программе «Регион Балтийского моря» — Брестская, Витебская, Гродненская и Минская области.

Как показывает анализ, все приоритеты и подприоритеты соответствуют Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006—2010 годы (ПСЭР) и Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года.

Управление программами добрососедства осуществлялось государствами — участниками программ через совместные структуры, ответственные за управление, координацию и мониторинг, которые действовали на основе принципов равноправия и партнерства сторон. Для каждой программы добрососедства создавались следующие структуры:

- управляющий орган, отвечавший за правильный ход и способ реализации программы добрососедства;
- финансирующий орган, отвечавший за финансовое управление средствами Европейского фонда регионального развития, оперативное управление финансовыми потоками;
- нанимающий орган, обеспечивавший непосредственное финансовое обслуживание получателей средств Программы ТАСИС, а также подписание контрактов с получателями;
- совместный технический секретариат (СТС), отвечавший за оперативное управление программой добрососедства, поддерживавший управляющий и финансирующий органы в организационном отношении, мониторинговый и управляющий комитеты — в выполнении их заданий и отвечавший за организацию отбора проектов и реализацию программы;
- мониторинговый комитет, осуществлявший надзор за ходом реализации программы добрососедства, утверждавший критерии отбора проектов, дополнительные нормативные документы и бюджет технической помощи;
- управляющий комитет, отвечавший за отбор и утверждение проектов. В его работе принимали участие представители всех стран — партнеров Программы добрососедства и Европейской комиссии (в качестве наблюдателя).

В работе мониторингового и управляющего комитетов принимали участие представители всех стран — участниц программы, а также представители ЕК.

Цели, приоритеты и подприоритеты программ добрососедства с участием Беларуси

	Польша—Беларусь—Украина	Латвия—Литва—Беларусь	Регион Балтийского моря
Цель программы	Повышение уровня жизни и общественно-экономической интеграции соседствующих регионов	Содействие социально-экономическому развитию принимающих участие в программе территорий через поддержку сотрудничества различных слоев общества, устранение препятствий трансграничному сотрудничеству и улучшение инфраструктуры по обе стороны границы	Поддержка экономического, социального и регионального единства посредством устранения неравенства между различными территориями для достижения более высокого уровня интеграции в регионе Балтийского моря и формирования устойчивого и стабильного региона Европы
Приоритет 1	Повышение конкурентоспособности приграничной территории путем модернизации и развития трансграничной инфраструктуры	Использование трансграничного сотрудничества для повышения конкурентоспособности участвующих в программе регионов и расширения доступа к рынкам по разные стороны границы	Поддержка региональных стратегий развития для различных территорий и секторов
Подприоритет 1.1	Модернизация и развитие существующих транспортных систем для улучшения доступности региона	Содействие развитию туризма	Поддержка совместных стратегий и реализация действий для микрорегионов
Подприоритет 1.2	Развитие общей трансграничной системы охраны окружающей среды	Содействие деловой активности вдоль транзитных коридоров	Поддержка устойчивого регионального развития в отдельных секторах
Подприоритет 1.3	Развитие туристической отрасли и инфраструктуры	Улучшение возможностей трансграничного сотрудничества	Поддержка интегрированного развития приграничных территорий, островов и других территорий
Подприоритет 1.4		Защита окружающей среды в пограничных областях	
Приоритет 2	Развитие человеческого капитала и институционального трансграничного сотрудничества, включая безопасность на границах ЕС	Поддержка развития и развитие сотрудничества на уровне граждан, а также между организациями, расположенными по разные стороны границы	Поддержка территориальных структур, работающих в области устойчивого развития
Подприоритет 2.1	Укрепление трансграничного институционального сотрудничества и повышение качества человеческого капитала		Поддержка структур сбалансированного регионального развития
Подприоритет 2.2	Поддержка инициатив местных сообществ (реализация микропроектов)		Создание устойчивых структур коммуникаций для роста региональной интеграции
Приоритет 3	Техническая помощь	Техническая помощь	Расширение институционального потенциала и возможностей многостороннего и двустороннего сотрудничества в регионе Балтийского моря
Подприоритет 3.1	Управление, реализация и контроль	Управление, реализация и контроль	Поддержка институционального развития и расширения возможностей сотрудничества
Подприоритет 3.2	Информирование о программе и ее оценка	Информирование о программе и ее оценка	Двустороннее сотрудничество по морским вопросам в регионе Балтийского моря

документы и материалы

международные отношения

Управляющими органами программ являлись Министерство экономики и труда Польши, Министерство регионального развития Латвии и Инвестиционный банк земли Шлезвиг-Гольштейн (ФРГ). В качестве финансирующего органа выступали министерства финансов Польши и Латвии, а также Инвестиционный банк земли Шлезвиг-Гольштейн.

Нанимающим органом было Представительство ЕК в Беларуси. Организационную и информационную поддержку оказывали совместные технические секретариаты программ и Координационное бюро Программы ТАСИС в Беларуси.

Все проекты в рамках программ добрососедства являлись партнерскими, т. е. в проекте должны были участвовать, как минимум, два партнера из сопредельных стран (в программе добрососедства «Регион Балтийского моря» — три партнера). Кроме того, тематика проектов должна была четко соответствовать приоритетам программ добрососедства.

Важным условием участия в программах добрососедства являлось наличие софинансирования со стороны партнеров. Размер софинансирования зависел от бюджета проекта (минимум 5 % — для проектов с бюджетом до 50 000 евро; минимум 10 % — для проектов с бюджетом от 50 000 до 300 000 евро; минимум 25 % — для проектов с бюджетом от 300 000 до 1 000 000 евро).

Отбор проектов в программы добрососедства осуществлялся через конкурсы проектных предложений. Объявление о конкурсе заявок публиковалось в Интернете на официальных сайтах программ добрососедства и в средствах массовой информации. В Беларуси эта информация также распространялась среди заинтересованных организаций Координационным бюро Программы ТАСИС.

Отбор и утверждение заявок для последующего финансирования в рамках программ добрососедства осуществляли управляющие комитеты программ, включавшие в себя представителей каждой страны — участницы программы. После одобрения Управляющим комитетом заявок проекты с участием белорусских партнеров направлялись на рассмотрение и одобрение в Совет Министров Республики Беларусь. После одобрения последним проектом белорусский получатель МТП заключал контракт на реализацию своей части проекта с Представительством ЕК в Киеве и регистрировал проект в Министерстве экономики Республики Беларусь.

За время участия Беларуси в программах добрососедства управляющими комитетами программ был одобрен 21 проект с участием белорусских получателей. Отметим, например, проекты «Беловежская пуща», «Увлекательная велосеть в "Озерном крае"», «Охрана и устойчивое управление биоразнообразием озера Дрисвяты — трансграничного водно-болотного комплекса международного значения», «Сеть международных речных бассейновых районов восточной части Балтийского моря», «Оценка развития предпринимательства на балтийском пространстве», «Биомеханическое исследование и разработка методов улучшения опорно-двигательного аппарата детей Подлясья и Гродненщины», «Искусство без границ — популяризация приграничной культурной индустрии через искусство Марка Шагала и Марка Ротко», «Белорусско-латвийское сотрудничество в секторе детской паллиативной помощи» и др. Суммарный бюджет проектов составил 5 948 329 евро.

Бюджет проектов в рамках программ добрососедства составлял от 50 000 до 1 000 000 евро. Денежные средства выделялись на финансирование «мягких» проектов, в которых инфраструктурная составляющая не должна была превышать 20–25 % от бюджета проекта. Для более эффективного использования финансовых средств на заключительном этапе в 2006 г. ЕК приняла решение об ускорении финансирования в последних конкурсах за счет средств Программы ТАСИС больших «твердых» (инфраструктурных) проектов и «мягких» «зонтичных» проектов (группа малых проектов, объединенных в один большой проект по географическому или тематическому признаку). В инфраструктурных проектах до 49 % бюджета могло быть потрачено на закупку и поставку оборудования, осуществление строительных работ. Минимальный размер бюджета проекта мог составлять 500 000 евро, рекомендуемый — от 800 000 до 1 000 000 евро (в исключительных и обоснованных случаях размер бюджета проекта мог превышать 1 000 000 евро). При этом доля финансирования заявителя для инфраструктурных проектов была уменьшена до 8 % от их общей стоимости.

Новый подход к реализации был применен в пятом конкурсе заявок на участие в программе «Латвия—Литва—Беларусь», который проходил со 2 октября по 4 декабря 2006 г. При отборе проектных заявок для финансирования в рамках данного конкурса применялась двухступенчатая процедура. В рамках первого этапа заявителям было предложено подать краткое описание проекта в СТС программы добрососедства «Латвия—Литва—Беларусь» не позднее 4 декабря 2006 г. Краткие описания проектов должны были пройти экспертизу, на основе которой Управляющий комитет программы принимал решение о том, какие из них должны разрабатываться далее. После этого отобранные краткие описания проектов дорабатывались заявителем и представлялись в СТС программы добрососедства «Латвия—Литва—Беларусь» в виде полностью заполненной формы проектной заявки. Срок подачи проектного предложения для окончательного утверждения устанавливался Управляющим комитетом программы добрососедства «Латвия—Литва—Беларусь». Затем новый подход был применен во время третьего конкурса на участие в программе добрососедства «Польша—Беларусь—Украина», который проходил с 20 марта по 18 мая 2007 г.

Обсуждение участия Беларуси в программах добрососедства проводилось на заседаниях Межведомственного комитета по вопросам приграничного сотрудничества с сопредельными странами 15 декабря 2005 г. и 26 декабря 2006 г., на которых облисполкомам совместно со всеми заинтересованными было рекомендовано активизировать работу по подготовке проектных предложений в программы, а также рассматривался ход их реализации. Необходимо отметить, что Министерство иностранных дел Республики Беларусь и Координационное бюро Программы ТАСИС проводили серьезную работу по популяризации программ добрососедства и активизации участия в них заинтересованных. Координационное бюро Программы ТАСИС разработало и довело до облисполкомов соответствующие методические рекомендации для белорусских участников.

В программы добрососедства ЕС был вовлечен широкий круг участников. Это республиканские и местные органы государственного управления, научно-исследовательские институты и учреждения образования, фонды, ассоциации, общественные объединения, другие организации. В рамках этих программ впервые в проектах МТП в качестве партнеров (заявителей) смогли принять участие НИИ. Анализ участия белорусских организаций в проектах программ добрососедства показывает, что:

- в 15 проектах МТП предоставлялась республиканским и местным органам государственного управления (МЧС, Минприроды, Миорский, Верхнедвинский, Поставский, Глубокский и Браславский районные Советы депутатов Витебской области; Пружанский, Свислочский и Каменецкий райисполкомы Брестской области; Гродненский и Минский облисполкомы; Витебский, Гродненский, Жодинский и Полоцкий горисполкомы);

- в 7 проектах – учреждениям образования и НИИ (Институт зоологии НАН Беларуси, ЦНИИКИВР Минприроды, Научно-исследовательский центр проблем ресурсосбережения НАН Беларуси, Полесский аграрно-экологический институт НАН Беларуси, Брестский государственный технический университет, Гродненский государственный университет им. Я. Купалы, НИЦ «Экология»);

- в 5 проектах – общественным объединениям (Минское отделение БелТПП и Общественная благотворительная организация «Белорусский детский хоспис», Брестское отделение Белорусской молодежной общественной организации спасателей-пожарных, Гродненское областное отделение Республиканского спортивного союза);

- в одном проекте – учреждению здравоохранения (Гродненская областная клиническая больница).

Из общего бюджета одобренных проектов в рамках программ добрососедства 71 % (4 217 202 евро) средств выделено на реализацию проектов по поддержке органов госуправления и органов местной власти, 11 % (642 085 евро) – на реализацию проектов по поддержке учреждений образования и научно-исследовательских учреждений; 11 % (600 000 евро) – на реализацию проектов по поддержке учреждений здравоохранения и 7 % (424 500 евро) – на реализацию проектов по поддержке общественных объединений.

В программах добрососедства ЕС активно участвовали Брестская, Витебская, Гродненская и Минская области. Это позволило им привлечь дополнительные ресурсы для решения социально-экономических задач. По объемам привлеченных ресурсов лидирующую позицию занимает Гродненская область – 1 994 000 евро (33 %); затем следуют Брестская – 1 519 947 евро (25 %), Минская – 1 482 727 евро (25 %) и Витебской области – 951 655 евро (17 %).

По секторам социально-экономической деятельности распределение проектов выглядит следующим образом:

- охрана окружающей среды – 7 проектов (соответственно Брестская – 2, Гродненская – 1, Витебская – 2, Минская области – 2);

- развитие туризма – 6 проектов (соответственно Брестская, Гродненская и Витебская области по 2);

- предпринимательская деятельность – 3 проекта (соответственно Витебская, Гродненская и Минская области по 1);

- развитие жилищной сферы – 3 проекта (соответственно Витебская – 1 и Минская области – 2);

- развитие здравоохранения – 3 проекта (соответственно Гродненская – 2 и Минская области – 1);

- развитие культуры – 3 проекта (соответственно Гродненская – 1 и Витебская области – 2);

- информационные и коммуникационные технологии – 1 проект (Брестская область);

- защита от чрезвычайных ситуаций – 2 проекта (соответственно Минская и Брестская области по 1).

Отметим, что хотя программы добрососедства прекратили свое существование, все одобренные в их рамках проекты будут реализованы, согласно заключенным контрактам.

Одобренные проекты соответствуют основным приоритетным направлениям Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 годы, согласно которым предусматривается всестороннее гармоничное развитие человека, формирование эффективной системы здравоохранения, развитие малых и средних городов, расширение взаимовыгодных экономических связей с ЕС. Таким образом, программы добрососедства можно рассматривать как один из эффективных инструментов поддержки социально-экономического развития Республики Беларусь.

Опыт участия Беларуси в программах добрососедства свидетельствует о больших возможностях трансграничного сотрудничества с сопредельными странами. Такое сотрудничество способствует активизации деятельности органов государственного управления и региональной власти, местных сообществ по развитию партнерских отношений с аналогичными органами и организациями по другую сторону границы, а также улучшению международного имиджа страны и росту ее инвестиционной привлекательности.

Вместе с тем, по нашему мнению, возможности программ добрососедства использованы Беларусью не в полной мере. Основными причинами этого, в частности, являются:

- отсутствие реальных стимулов для участия местной власти и самоуправления в проектах программ добрососедства;

- отсутствие достаточного ресурса информационно-коммуникационных технологий на местном уровне;

- отсутствие необходимого организационно-управленческого потенциала на уровне областей и районов в виде структур и специалистов, повседневно занимающихся подготовкой проектных предложений;

- наличие языкового барьера, поскольку основной объем информации о программах содержался в англоязычных документах.

Анализ приобретенного опыта позволит расширить участие Беларуси в новых программах Европейского инструмента добрососедства и партнерства, являющихся правопреемниками аналогичных программ добрососедства ЕС.