

2007 г.

Инструмент Европейского соседства и партнёрства

Приграничное сотрудничество

Стратегия на 2007-2013 г.

Индикативная программа на 2007-2010 г.

Рабочее резюме

ИЕСП: Стратегия приграничного сотрудничества на 2007-2013 г. и Индикативная программа на 2007-2010 г.

Комиссия планирует официально утвердить Стратегию ПГС на 2007-2013 г. и Индикативную программу на 2007-2010 г. В данном документе изложены основы стратегии оказания содействия ЕС в сфере приграничного сотрудничества на внешних границах Европейского Союза, указан объём ориентировочных ассигнований, выделяемых под программы Инструмента Европейского соседства и партнёрства, и рамки действия этих программ.

Приграничное сотрудничество (ПГС) на внешних границах ЕС является ключевым приоритетом как для Европейской политики соседства (которая охватывает страны Восточной Европы, Южного Кавказа и Южного Средиземноморья), так и для Стратегического партнёрства ЕС с Россией. Оно фигурирует и в других, связанных с ними направлениях политики, таких, как Европейско-Средиземноморское Партнёрство (Барселонский процесс) и Северное Измерение. С принятием Инструмента Европейского соседства и партнёрства (ИЕСП) значительно улучшился как качественный, так и количественный охват ПГС.

Новая политика и принципы осуществления ПГС на внешних границах ЕС основываются на предыдущем опыте программ Тасис, Меда, Фаре и Интеррег. Ещё до полной разработки ЕПС их создание предопределил специальный Коммуникат о ПГС в июле 2003 г.¹; дальнейшее развитие они получили в специальном разделе Стратегии ЕПС в мае 2004 г.²

Новый подход, предусмотренный в ИЕСП, отводит приграничному сотрудничеству (ПГС) важнейшую роль постольку, в отличие от других форм сотрудничества, оно действует во благо регионов по обе стороны внешней границы ЕС и получает финансирование как из внешних, так и из внутренних статей бюджета ЕС. Поэтому Инструмент Европейского соседства и партнёрства (ИЕСП)³ включает специальные положения по ПГС, а в принятых Комиссией Правилах имплементации⁴ установлены подробные нормы осуществления ПГС.

Задачи политики

Основные задачи политики ПГС на внешних границах Союза заключаются в поддержке устойчивого развития по обе стороны от внешних границ ЕС, содействии в преодолении различий в уровнях жизни, существующих с обеих сторон от этих границ, в разрешении трудностей и использовании возможностей,

¹ Прокладываемый путь Инструменту нового соседства, COM (2003) 393 окончательный, 01.07.2003 г.

² Европейская политика соседства, Стратегический документ, COM (2004) 373 окончательный, 12.05.2004 г.

³ Регламент (ЕС) 1638/2006 Европейского Парламента и Совета, 24.10.2006 г., Закладывающий основные нормы для учреждения Инструмента Европейского соседства и партнёрства

⁴ Чтобы создать возможности для ПГС между государствами-членами ЕС и странами, готовящимися стать его членами, похожая норма предусмотрена Регламентом об оказании содействия государствам на стадии подготовки к членству в ЕС (IPA)

возникших либо в результате расширения ЕС, либо в результате близости к регионам, прилегающим к нашим сухопутным или морским границам.

В частности, ПГС нацелено помочь в:

- поощрении экономического и социального развития в регионах по обе стороны от общих границ;
- решении общих сложных задач в таких областях, как окружающая среда, общественное здоровье, профилактика организованной преступности и борьба с ней;
- обеспечении эффективности и безопасности границ;
- поощрении приграничных действий "люди-людям" на местах.

Базовые параметры и подлежащие решению задачи пограничных зон

Предназначение ПГС заключается в том, чтобы приносить пользу тем регионам, которые непосредственно граничат с ЕС по суше или морю, и их соседям с другой стороны границы, внутри ЕС. Согласно практике Интеррега, правомочными участниками программ могут быть только те департаменты или провинции, которые непосредственно расположены по обе стороны от границы. Находящиеся со стороны ЕС должны подпадать под определение NUTS уровня III/IV⁵, а те, что вне ЕС, в отсутствие такой классификации, должны максимально соответствовать применяемому в ней определению территориальной единицы. В особых, хорошо обоснованных случаях, в правомочную программную зону могут быть включены и те регионы категории NUTS III/IV или эквивалентные таковым, которые примыкают к пограничным.

Невзирая на значительные различия, присущие таким непохожим друг на друга регионам на восточных и южных границах ЕС, можно выделить ряд общих для них задач и трудностей. Очевидные различия в темпах экономического развития, глубокий разрыв в уровнях доходов и отличия в демографической динамике указывают на необходимость обеспечения интегрированного и гармоничного развития регионов, лежащих вдоль границ ЕС. В контексте совместного использования бассейнов таких морей, как Балтийское, Чёрное и Средиземное особенно значимыми являются природоохранные вопросы. И хотя они не менее существенны на сухопутных границах, там они носят более локальный характер, особенно если говорить о трансграничных водах (реках и озёрах). Чрезвычайную важность в приграничном контексте приобретают вопросы общественного здоровья, например, связанные с заразными болезнями (туберкулёзом, ВИЧ-СПИДом) или возможностью вспышки эпидемического или пандемического заболевания. Ключевой задачей ПГС является борьба с организованной преступностью. ЕС поддерживает с третьими странами двухстороннее

⁵ Статистическая номенклатура территориальных единиц (NUTS) - это общая классификация регионов, используемая ЕС для нужд статистики. В этой системе регионы классифицируются в порядке уменьшения их размеров от NUTS I to NUTS V. Классификация NUTS определяется Регламентом (ЕС) № 1059/2003.

региональное приграничное и международное сотрудничество в сфере повышения действенности профилактики и борьбы с организованной преступностью. Эффективное управление границами требует, чтобы внешние границы ЕС были не только эффективными (облегчая легальные передвижения лиц, законную торговлю и транзит через границу), но и надёжными (предотвращая нелегальное пересечение границы, незаконную торговлю и транзит). Ещё одна трудность и возможность по всей протяжённости общих границ ЕС кроется в необходимости поощрять сотрудничество "люди-людям", умножая связи между группами гражданского общества по обе стороны границы.

Прошлый опыт

Новый подход стал использоваться в период между 2004 г. и 2006 г., с появлением Программ соседства, предвестником которых стал соответствующий Коммуникат Комиссии 2003 г. Всего за этот трёхлетний период под программы, осуществляемые на востоке, (в дополнение к примерно 54 млн. евро "предусмотренным на создание инфраструктуры для пересечения границы") было выделено 75 млн. евро. На юге в рамках МЕДА была развернута целевая Программа соседства, получившая за этот период 9,4 млн. евро. Указанные средства были выделены в дополнение к почти 500 млн. евро фондов Интеррега (296 млн. евро для Восточных программ и 300 млн. евро – для программ Средиземноморья) и 50 млн. евро Фаре, направленных в те же приграничные зоны. Эти Программы соседства стали важной начальной ступенью к созданию полностью интегрированного подхода к ПГС, предусмотренного в ИЕСП. Кроме того, они впервые предоставили странам-партнёрам в Южном Средиземноморье возможность принять участие в существующих двухсторонних или многосторонних программах Интеррега, в которых они были правомочны участвовать уже с конца 90-х.

В ряде недавних оценок затрагиваются следующие аспекты ПГС:

- в 2000 г.⁶ Счётная Палата произвела обзор Программы ПГС Тасис. В её отчёте указывается на необходимость улучшить механизмы координации между различными источниками финансирования в сфере приграничного сотрудничества, увеличить общие объёмы финансирования (по обе стороны границы в равной мере), увеличить объём малых форм сотрудничества, активнее привлекать к сотрудничеству местные и региональные власти, отдавать предпочтение действиям, способствующим подъёму уровня жизни в приграничных зонах, увеличить поддержку в области наращивания потенциала местными и региональными властями;
- в 2005 г. произведена среднесрочная оценка программы МЕДА II⁷. Для реализации политических и человеческих задач партнёрства в рамках Барселонского процесса рекомендовано обратить более пристальное внимание на маломасштабные проекты с участием гражданского общества,

⁶ ОЖ С329, 23.11.2001 г.

⁷ Среднесрочная оценка программы МЕДА II, июль 2005 г., Европейская Комиссия/ ЮропЭйд

- в недавней оценке программы Тасис⁸ Комиссия рекомендует сосредоточиться на построении партнёрских отношений. В отношении приграничного сотрудничества в отчёте указывается на необходимость совершенствования форм и управления ПГС, в частности "путём обеспечения бóльшей взаимодополняемости и интеграции финансируемых ЕС программ с каждой стороны границы";

При разработке нового ИЕСП ПГС были учтены и другие уроки, извлечённые из опыта ПГС сотрудничества последних лет. Особое внимание обращалось на:

- *время, необходимое для того, чтобы полностью наладить эффективную работу программ ПГС*: на восточных внешних границах ЕС программы ПГС стали действовать более десяти лет назад. В ходе этого сотрудничества, финансировавшегося из средств программ Тасис, Фаре и Интеррег, был получен опыт, в результате которого возник двухфазный подход, изложенный в Коммуникате Комиссии об ПГС 2003 г.⁹
- *обязательное наличие на местах духа соучастия при обеспечении поддержки на национальном уровне*: местные и региональные власти с воодушевлением трудились над использованием общих возможностей и разрешением общих трудностей. Однако чтобы отладить сотрудничество на региональном и местном уровнях, необходима политическая и административная поддержка национального уровня. Отсутствие же таковой в некоторых случаях становится препятствием.
- *обязательное наличие общего опыта совместной работы у партнёров по программе, а также наращивание связанного с этим потенциала*: в ходе предыдущих программ ПГС сочетание различных источников финансирования с разными процедурами уже само по себе мешало эффективному ПГС. Новые возможности, которые открывает ИЕСП, кардинально изменяют сложившуюся ситуацию, но особую важность для полной реализации всех возможностей ПГС будет иметь поддержка в области обучения и наращивания потенциала.

Ключевые задачи, обязательные для программ ИЕСП ПГС

Программы ИЕСПМГС выполняют четыре ключевые задачи:

- Поощряют экономическое и социальное развитие в регионах по обе стороны от общей границы. Интегрированное устойчивое развитие регионов в приграничных зонах жизненно важно для поощрения процветания, стабильности и безопасности на внешних границах ЕС, достижение которых является наиглавнейшей задачей ЕПС, а также значимой составляющей

⁸ Оценка Регламента Совета 99/200 (Тасис) и его имплементации, январь 2006 г., Европейская Комиссия/Отдел оценок/ЮропЭйд, ГД по делам развития и внешних отношений.

⁹ Согласно двухфазному подходу, изложенному в Коммуникате Комиссии о ПГС 2003 г., в ходе первой фазы (2004-06 г.) партнёры по обе стороны границы сообща производят приоритизацию, отбор и оценку проектов, при этом Тасис и Интеррег заключают контракты и осуществляют платежи по отдельности. В ходе второй фазы, которая стала возможна благодаря новому регламенту ИЕСП, эти два источника финансирования сливаются, программа ПГС становится полностью интегрированной и получает совместное управление.

Стратегического партнёрства ЕС с Россией. Цель программ ИЕСП-ПГС – помочь общественным и частным субъектам использовать возможности и преодолеть трудности, возникающие из близости к ЕС. Поощрение экономического и социального развития это та ключевая задача, которая заслуживает особого внимания программ ИЕСП ПГС.

- Проводят совместную работу по разрешению общих трудностей в таких областях, как окружающая среда, общественное здоровье, профилактика и борьба с организованной преступностью. Местным властям на восточных границах ЕС придётся решать особо сложную задачу – бороться с ухудшением экологической обстановки, вызванным экономической реструктуризацией и исконным игнорированием природоохранных вопросов.
- Обеспечивают действенность и надёжность границ. На внешних границах ЕС до сих пор существуют сложности, связанные с качеством базовой пограничной инфраструктуры и процедурами управления её работой. Чтобы способствовать достижению более широких экономических и социальных целей за пределами прилегающих к границе регионов, пограничным пропускным пунктам необходимо облегчить движение товаров и людей.
- Поощряют действия "люди-людям" на местах. Помимо инициатив, осуществляемых на национальном и региональном уровнях, программы ИЕСП-ПГС позволяют укрепить местные связи на уровне "люди-людям" и между гражданскими обществами на фоне полного соучастия на местах. Действия в социальной, образовательной сферах и СМИ, а так же расширение приграничных контактов между группами гражданского общества и НПО также способны внести свой вклад в поощрение местного управления и демократии и улучшение взаимопонимания.

Формирование и разработка программ

В рамках ИЕСП-ПГС будут осуществляться две основные категории программ: программы, распространяющиеся на общую сухопутную границу или короткую морскую переправу и программы, охватывающие морской бассейн¹⁰. Программы формируются главным образом на основе правомочности, согласно определению, данному регламентом ИЕСП. При этом учитывается необходимость обеспечивать преемственность относительно предыдущих программных периодов и более простое управление программой.

За изложение деталей программы по всем четырём приоритетам отвечают партнёры по программе, которые сообщают через границы работают на местном, региональном и национальном уровнях. В процессе работы, который организуется снизу вверх, эти партнёры должны подготовить и представить для одобрения Комиссией “совместную программу”, включающую в себя ряд конкретных

¹⁰ В Статье 8 Регламента ИЕСП эти программы определяются как “программы, осуществляемые на общей сухопутной границе или короткой морской переправе” и как “программы, осуществляемые вокруг морского бассейна”.

приоритетов и мер. Предложенная программа должна учитывать все четыре упомянутые темы. При этом в ней должна отражаться особая специфика и потребности конкретной зоны в необходимом сотрудничестве и инвестициях по каждой отдельной программе, а также различие контекстов сотрудничества в программах сухопутной границы/морской переправы и программах морского бассейна. Наличие подлинной взаимосвязанности и взаимодополняемости между программами ИЕСП ПГС и национальными Планами действий (в России – Дорожными картами) достигается в ходе программного процесса.

В процессе составления программы партнёры, руководствуясь определением главных правомочных участников местного и регионального уровня, назначают конкретных получателей пользы от действий в рамках каждой из программ. Правомочность определяется согласно регламенту ИЕСП, но преимущество предоставляется органам местной и региональной власти, организациям гражданского общества и НПО, торговым палатам, научно-педагогическому сообществу; а также другим правомочным участникам, расположенным в зоне географического охвата программы и необходимым для реализации её задач. Как на всех стадиях разработки программы, так и при осуществлении проектов (при необходимости) требуется заинтересованное участие национальных властей.

Далее в совместной программе партнёры устанавливают совместное управление программой, его порядок и назначают руководящие структуры.

Ожидаемые результаты

В числе основных результатов выполнения программы ИЕСП-ПГС в полном объёме, ожидаются:

- действенное и своевременное осуществление совместных программ ПГС, согласно вышеизложенному;
- эффективное выполнение основных вышеперечисленных задач с учётом специфики приоритетов партнёров на местах в каждом приграничном регионе, а также при обеспечении большего соучастия со стороны заинтересованных лиц на местах;
- обеспечение средств, улучшающих координацию между местными, региональными и национальными планами развития – обеспечение осуществления необходимых и действенных проектов ПГС, реализуемых на благо регионов по обе стороны от внешних границ ЕС;
- обеспечение роста благосостояния, стабильности и безопасности регионов на всей протяжённости внешних границ Союза путём укрепления приграничного сотрудничества и контактов в сроки от средне- до долгосрочных.

Что касается реализации четырёх основных задач, ожидается, например, что приграничные программы позволят укрепить устойчивое экономическое и социальное развитие, больше сосредоточиться на значении административной практики и правильного госуправления, выявить экологические трудности и найти долговечные средства их устранения, осуществить совместные меры в области

профилактики возникновения угроз и борьбы с организованной преступностью, а также решать социальные вопросы и вопросы общественного здоровья, улучшить пропускную способность и работу границ, повысить активность участия гражданского общества и НПО в региональном развитии и общих аспектах госуправления, расширить межграницные контакты "люди-людям".

Имея в виду децентрализованный характер процессов создания и осуществления программ ИЕСП-ПГС, задача более детального изложения ожидаемых результатов конкретной предлагаемой программы будет лежать на партнёрах по программе. Поэтому приведённые ниже примеры сугубо иллюстративны.

В отношении программ для сухопутной границы и морской переправы ожидается, что их осуществление позволит наладить долгосрочные связи сотрудничества между партнёрами и осуществить действия в рамках совместных проектов по обе стороны границ, повысит способность решения приоритетных задач на местах, усилит у партнёров по обе стороны границ чувство соучастия и сопричастности в осуществлении приграничной деятельности, уменьшит изолированность приграничных регионов с более высоким уровнем социально-экономического развития приграничной зоны.

В отношении программ морского бассейна ожидается, что их реализация улучшит контакты между региональными и субнациональными партнёрами в зоне действия программы, вызовет в регионах большую заинтересованность и чувство сопричастности при реализации региональных и субнациональных приоритетов обоюдной значимости, позволит создать или укрепить прочные сети обмена опытом и платформы сотрудничества, способные вносить реальный вклад в решение порученных им вопросов.

Риски

Опираясь на прошлый опыт деятельности ПГС можно выделить три типа рисков, связанных с реализацией концепции ИЕСП-ПГС и зависящих от наличия:

- у партнёров способности и готовности участвовать в партнёрских отношениях программы (связанность политическим обязательством);
- у партнёров сознательного желания и способности руководить программой, а главное выработать систему общей ответственности за руководство ею;
- у партнёров компетентности и способности разработать и осуществить проектные предложения;
- поддержки местной организации и руководства программой со стороны национальных властей.

Ориентировочное распределение средств

Несмотря на то, что финансирование программ ИЕСП-ПГС осуществляется из двух источников: из финансовых ассигнований, предназначенных собственно для ИЕСП, и из Европейского Фонда Регионального Развития, в годовых бюджетах ЕС

оба источника объединены в одну бюджетную линию, Статья 4. В финансировании каждой из вышеописанных программ, как правило, участвуют оба источника; оба источника могут также использоваться с каждой стороны внешней границы при финансировании действий обоюдной пользы.

Финансовые ассигнования выделяются с учётом критериев, изложенных в Статье 7 Регламента о ИЕСП и в соответствии с положениями Статьи 18 Регламента о Структурных фондах. При выделении средств под программы приграничного сотрудничества, в частности, необходимо принимать во внимание "объективные критерии, такие, как население правомочных зон и другие факторы, влияющие на активность сотрудничества, в том числе специфику приграничных зон и способность распорядиться содействием и освоить его".

Финансирование, выделенное на этом основании под программы ИЕСП-ПГС на период 2007-2010 г., составляет 583,28 млн. евро, из которых 274,92 млн. евро выделит ИЕСП, а 308,36 млн. евро – ЕФРР. После среднесрочного пересмотра данной стратегии и утверждения Индикативной программы на 2011-2013 г. предусмотрено выделить ещё 535,15 млн. (252,23 млн. евро из средств ИЕСП и 282,93 млн. евро из ЕФРР) на период 2010-2013 г.

В дополнение к этим программным средствам планируется создать небольшую схему в объёме 4,9 млн. евро для финансирования действий по обмену опытом и наилучшей практикой между партнёрами программ с целью улучшить качество подготовки, имплементации и руководства действующими и будущими программами ПГС.

В середине срока осуществления, т.е. в 2009, планируется пересмотр программ. В зависимости от его результатов возможна корректировка Индикативной программы ИЕСП-ПГС на 2011-2013 г. В ходе среднесрочного пересмотра учитываются любые изменения в приоритетах сотрудничества, социально-экономические сдвиги, результаты, наблюдавшиеся после осуществления предусмотренных мер и процесса мониторинга и оценки, а также всякая необходимость откорректировать размеры имеющегося финансирования и таким образом перераспределить имеющиеся средства по другим программам. Пересмотр может производиться и на более раннем этапе, если это необходимо для решения конкретных вопросов, влияющих на осуществление программы.

Приграничное сотрудничество ИЕСП
Ориентировочные средства для каждой программы в 2007-2010 г.,
в млн. евро

	2007-10	2010-13	<i>Всего 2007-13</i>
<i>Программы сухопутной границы</i>			
Коларктик/Россия	14,728	13,513	28,241
Карелия/Россия	12,101	11,102	23,203
Ю-В Финляндия/Россия	18,871	17,314	36,185
Эстония/Латвия/Россия	24,915	22,859	47,775
Латвия/Литва/Беларусь	21,766	19,970	41,737
Литва/Польша/Россия	68,908	63,222	132,130
Польша/Беларусь/Украина	97,107	89,094	186,201
Венгрия/Словакия/Украина/Румыния	35,796	32,842	68,638
Румыния/Молдова/Украина	66,086	60,632	126,718
<i>Программы морской переправы</i>			
Испания/Марокко	81,738	74,993	156,732
Программа ПГС в Атлантике	16,773	15,389	32,162
Италия/Тунис	13,138	12,054	25,191
<i>Программы морского бассейна</i>			
Черного моря	9,025	8,281	17,306
Средиземноморья	90,539	83,068	173,607
Балтийского региона (вклад ИЕСП в интегрированную программу Балтийского моря)	11,791	10,818	22,608
Итого	583,283	535,152	1 118,434