

Способствование развитию контактов между людьми через программы приграничного сотрудничества в странах Восточного партнерства

Доклад д-ра Павла Бранды (CZ/ECR), заместителя мэра муниципалитета Радло, председателя комитета по международному сотрудничеству Союза городов и муниципалитетов Чешской Республики

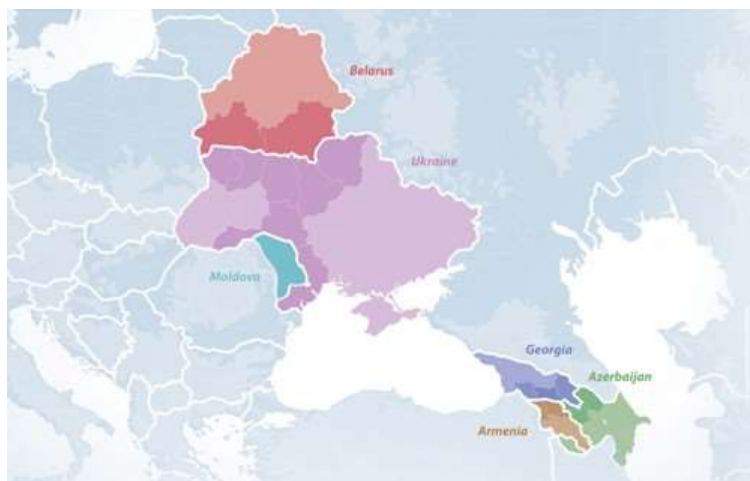
1. Контекст

Сильное, сплоченное общество является фундаментальным условием гармоничного развития городов, регионов и стран. Именно по этой причине данная тема была выбрана в качестве одного из приоритетов, обозначенных на саммите Восточного партнерства в Риге в 2015 году, где особое внимание уделялось мобильности и контактам между людьми. Такие контакты еще более важны для приграничных регионов, где разделяющая сила границ, порой воспринимаемых в качестве исторических шрамов.

Чтобы преодолеть разделяющее влияние границ, Европейский Союз начал в 1990-х годах поддерживать приграничное сотрудничество через программу Интеррег. С тех пор эта программа стала одним из ключевых инструментов ЕС по поддержке приграничного сотрудничества посредством проектного финансирования. Ее цель – совместно решать общие проблемы и находить общие решения в различных сферах. В рамках программ приграничного сотрудничества во многих приграничных регионах также поддерживаются проекты, направленные преимущественно на развитие контактов и взаимодействия между людьми по разные стороны границ.

В Совместном сообщении «Новый ответ на меняющееся соседство» («A New Response to a Changing Neighbourhood») от 2011 г. подчеркивалась важность приграничного сотрудничества между странами Восточного партнерства в качестве одного из инструментов преодоления экономического неравенства регионов и повышения качества жизни на основе устойчивого развития. В 2012 году Европейская комиссия запустила программу территориального сотрудничества стран Восточного партнерства, направленную на развитие устойчивого сотрудничества между приграничными регионами в целях содействия их социально-экономическому развитию. Территориальное сотрудничество включает в себя четыре региональных программы по сотрудничеству между приграничными регионами Азербайджана и Грузии, Армении и Грузии, Беларуси и Украины, Молдовы и Украины.

Рисунок 1: Программа территориального сотрудничества стран Восточного партнерства (Источник: ЕК)



Целью данного отчета является краткое изложение опыта и передовых методик в области осуществления проектов в рамках программы Интеррег, направленных на содействие контактам между людьми и изучение возможности переноса этих проектов в вышеупомянутые программы территориального сотрудничества стран Восточное партнерства.

2. **Проекты развития взаимодействия между людьми в рамках программ Интеррег (внутренние границы ЕС)**

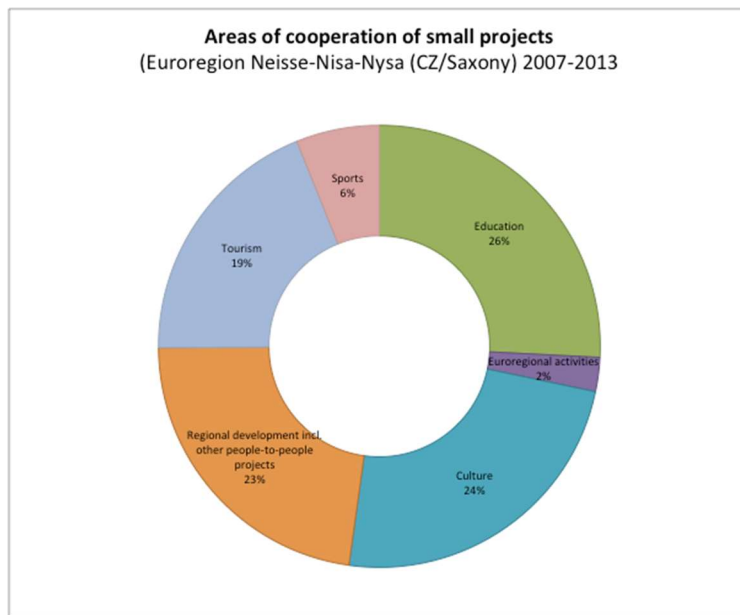
Определение

Проекты развития взаимодействия между людьми (проекты P2P) являются важным и успешным инструментом в программах приграничного сотрудничества, предназначенным для инициирования и поощрения контактов и взаимодействия на базовом уровне между людьми по разные стороны границы. Как правило, они отличаются меньшим бюджетом и ограниченной продолжительностью. Мероприятия в рамках проекта проходят в географических районах меньшего размера (часто на еврорегиональном уровне), а используемые подходы обычно зависят от конкретного места.

Области сотрудничества

Проекты P2P осуществляются в широком спектре областей, таких как культура (например, изучение соседнего языка), спорт, туризм, образование и профессиональная подготовка, экономика, наука, защита окружающей среды и экология, здравоохранение, транспорт и мелкомасштабная инфраструктура (т. н. приграничные пробелы), сотрудничество на административном уровне, рекламная деятельность и т. д.

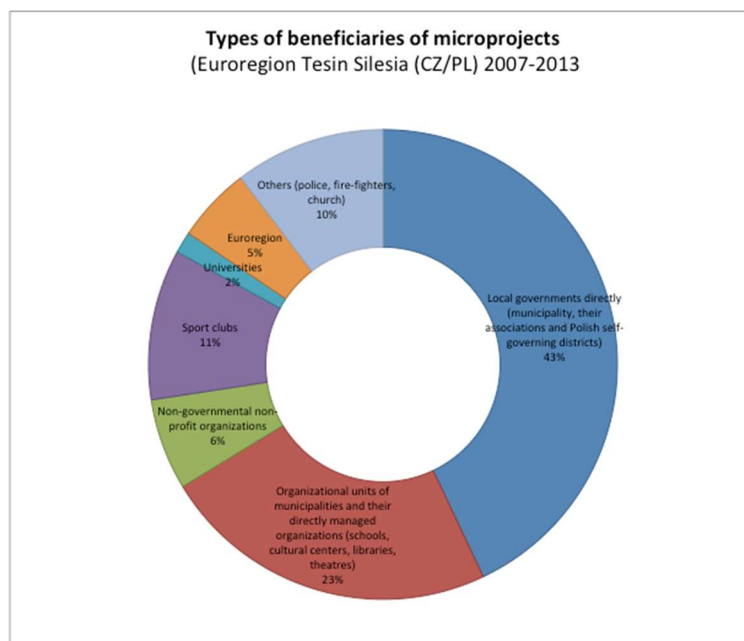
Рисунок 2: Пример: Области сотрудничества в рамках небольших проектов в еврорегионе «Нейсе-Ниса-Ныса» в рамках программы приграничного сотрудничества Чешская Республика – Саксония 2007–2013 (Источник: Еврорегион Ниса 2014)



Бенефициары

Проекты Р2Р и малые проекты доступны широкому кругу бенефициаров, включая муниципалитеты, неправительственные организации (различные типы ассоциаций, платформ, сетей, фондов, церкви и т.д.), образовательные учреждения (школы, центры профессионального обучения и университеты), а также исследовательские учреждения и учреждения поддержки бизнеса.

Рисунок 3: Пример: Типы бенефициаров проектов Р2Р (микропроекты) в еврорегионе Тешинская Силезия в рамках чешско-польской программы приграничного сотрудничества 2007–2013 (Источник: Olszewski, Böhm 2017)



Поддержка проектов Р2Р в рамках программ приграничного сотрудничества

Проекты Р2Р поддерживаются уже несколькими поколениями программ приграничного сотрудничества. На текущий период проекты Р2Р финансируются 19 программами приграничного сотрудничества (примерно треть от общего числа). В основном они получают поддержку через малые проектные фонды или аналогичные инструменты (иногда используются такие термины, как микропроекты, специальные коллективные фонды или рамочные проекты для поддержки небольших проектов/инициатив). Такие малые проектные фонды обычно принимают форму «зонтичного проекта», в рамках которого реализуется несколько небольших подпроектов.

В целом финансирование проектов находилось на достаточно низком уровне – от 1,5% до 20% от средств, выделяемых на программу (показатели были ниже в более старых государствах-членах ЕС, в то время как в новых государствах-членах и вдоль «старых» внешних границ спрос было намного выше).

Дополнительная ценность и преимущества проектов Р2Р

Проекты Р2Р, как правило, обеспечивают существенный объем дополнительной ценности в евроинтеграционном измерении, и вносят существенный вклад в достижение общей цели программ приграничного сотрудничества – преодоление трансграничных препятствий и интеграция приграничных районов и их граждан. Необходимо подчеркнуть следующие конкретные преимущества таких проектов:

- Содействие развитию более крупных проектов и существенная поддержка эффективного сотрудничества в рамках всей программы приграничного сотрудничества (улучшение необходимых профессиональных и межкультурных навыков бенефициаров, наращивание потенциала на местном и региональном уровне, предоставление возможности экспериментирования, выполнение функций «инкубаторов» для более крупных проектов).
- Изучение культуры соседних территорий. Содействие развитию межкультурных навыков среди жителей приграничных регионов.
- Содействие развитию способности людей учиться, работать и вести бизнес через границы.
- Содействие развитию общения между людьми, преодоление языкового барьера путем поощрения изучения языка.
- Развитие межличностных контактов и налаживание партнерских отношений. Многие приграничные партнерства начинаются в рамках небольших проектов Р2Р, а затем превращаются в долгосрочное сотрудничество.
- Мобилизация более широкой доли гражданского общества и содействие развитию приграничного гражданского общества.
- Обмен опытом. Эти проекты создают платформу для обмена опытом и передовыми методиками для всех участников программ приграничного партнерства, от гражданского общества до местных и региональных властей.
- Решение повседневных местных проблем и поиск местных решений. Проекты Р2Р и малые проекты помогают реализовать общее видение.
- Укрепление доверия. Устранение стереотипов и предрассудков, вызванных непростой историей приграничных районов или текущими событиями. Приграничные проекты и, в особенности, проекты Р2Р, помогают залечить «шрамы», созданные границами. Они пропагандируют принцип терпимости и уважения.

- Продвижение европейской идеи. Преимущество европейской интеграции ощущается в приграничном взаимодействии людей и в их способности работать вместе со своими соседями.

Децентрализованное внедрение малых проектных фондов

Проекты малых фондов обычно реализуются децентрализованным образом еврорегионами и аналогичными приграничными структурами, что позволяет осуществлять тесное сотрудничество с местными заявителями и бенефициарами, объединяя партнеров через границы, разрабатывая идеи проектов, помогая преобразовывать эти идеи в реальные заявки на реализацию проекта, отслеживая исполнение проектов, сосредотачиваясь на предотвращении ошибок и оказании помощи в их исправлении. Таким образом, данные проекты близки к заявителям и, соответственно, более доступны даже для небольших муниципалитетов, организаций гражданского общества, некоммерческих организаций и т.д.

Основные проблемы

К числу основных проблем и недостатков таких проектов относится следующее:

- Трудность измерения их влияния ввиду направленности таких проектов на межличностное взаимодействие. Сложно придумать легко измеримые показатели для оценки воздействия.
- Более высокие административные расходы. Успешная реализация малых проектов требует больше времени, поэтому административные расходы довольно высоки по сравнению с размером фонда.
- Некоторые проекты, как правило, повторяются (продолжение существующих контактов).
- Фактическое участие партнеров и подлинный приграничный характер некоторых проектов иногда могут быть поставлены под сомнение.
- Некоторые малые проектные фонды становятся все более сложными.

3. Программы территориального сотрудничества стран Восточного партнерства и передовые практики от Интеррег

Программа территориального сотрудничества стран Восточного партнерства (ВП) была запущена Европейской комиссией в 2012 году. Программы территориального сотрудничества предоставляют странам Восточного партнерства возможность выявлять и совместно решать общие проблемы приграничных регионов.

Достижение конкретной цели стимулирования приграничных контактов

Общая цель программы ВП – поощрять устойчивое территориальное сотрудничество между приграничными регионами для улучшения их социально-экономического развития. Конкретная цель программы уже приобрела весьма четкое местное и региональное измерение: укрепление приграничных контактов между местными властями, общинами и организациями гражданского общества для выработки совместных решений общих социальных и экономических проблем. Кроме того, в рамках конкретных двусторонних программ для поддержки были отобраны целевые проекты в области культуры, образования и спорта, что продемонстрировало четкое стремление содействовать развитию контактов между людьми на месте. Тем не менее, цель программы оказалось трудно достичь путем поддержки ограниченного числа крупных проектов (например, 15 проектов в программе Молдова-Украина или 18 проектов в программе Беларусь-Украина).

В программах Интеррег эта цель лучше всего достигается посредством небольших проектов Р2Р. Например, программа Интеррег Чехия – Польша, прошедшая в 2007–2013 гг., привлекла 400 000 участников культурных, спортивных и других мероприятий. Более 300 000 из этих участников были вовлечены в более чем 2900 небольших проектов Р2Р, реализованных через малые проектные фонды.

Вовлечение местных и региональных властей в процесс подготовки, управления и реализации программы; создание постоянных структур

Основными заинтересованными сторонами программы являются государственные и негосударственные учреждения, способные разрабатывать и осуществлять программы территориального сотрудничества. К ним относятся государственные учреждения, такие как местные и региональные органы власти, а также поставщики государственных услуг (больницы, образовательные и исследовательские учреждения, учреждения коммунального и социального обслуживания, учреждения культуры). Участвующие негосударственные учреждения включают в себя самые разные организации гражданского общества (независимые политические и исследовательские фонды, гражданские инициативы и союзы, профсоюзы, молодежные организации, ассоциации малых и средних предприятий и т.д.). Участие местных и региональных органов власти и негосударственных учреждений имеет важное значение для успеха таких программ.

В программах Интеррег эти участники также выполняют активную роль в функционировании малых проектных фондов, которыми они управляют, приближая их к обычным гражданам. Обычно это осуществляется через еврорегионы – постоянные структуры приграничного сотрудничества, созданные на местном и региональном уровне. Осуществление программ территориального сотрудничества стран Восточного партнерства было более централизовано. Для пилотной фазы это понятно. Для программ следующего поколения было бы целесообразно попытаться вовлечь в процесс реализации местные и региональные органы власти, делая его более децентрализованным, что помогло бы им приобрести необходимые навыки, получить опыт и создать всем своим гражданам более благоприятные условия для участия в программах. Систематический доступ к финансированию ЕС также может стимулировать создание и поддержку еврорегионов (примером является приграничный регион Армении и Грузии, где был создан еврорегион, который просуществовал всего лишь несколько лет ввиду отсутствия доступа к финансированию).

К тому же с целью установления в будущем перманентных структур со статусом юридического лица целесообразно проанализировать возможность создания так называемой «Группы территориального сотрудничества стран Восточного партнерства» (похожую на «Европейскую группу территориального сотрудничества») (ЕГТС).

Бюджет, размер проекта

Общий бюджет программы территориального сотрудничества стран Восточного партнерства составил 17,5 млн евро, в том числе: программа поддержки – 5 млн евро, управляющий орган (GIZ) – 3,2 млн евро, программа Беларусь-Украина – 3,3 млн евро, программа Молдова-Украина – 3,3 млн евро, программа Армения-Грузия – 1,35 млн евро, программа Азербайджан-Грузия – 1,35 млн евро. Общий вклад ЕС в программу территориального сотрудничества стран Восточного партнерства составил 12,5 млн евро. Очевидно, что бюджет, доступный программе территориального сотрудничества стран Восточного партнерства, был весьма скромным, и должен быть значительно усилен для достижения реальных результатов в приграничных регионах, учитывая его общее положительное влияние на

развитие приграничного сотрудничества. Это позволило бы выделить определенные части бюджета на проекты Р2Р, а также сократить долю расходов, приходящуюся на реализацию.

Что касается уровня проектов, текущий минимальный размер проекта (60 000 евро в программах Украина-Беларусь и Украина-Молдова) означал, что данные программы в основном были сосредоточены на нескольких крупных проектах. Необходимо рассмотреть возможность создания специальной категории проектов (небольшие проекты или проекты Р2Р). Такие проекты должны иметь гораздо меньший минимальный размер, что даст возможность поддерживать большее число небольших проектов. Это поможет сделать проекты более доступными для местных и региональных органов власти и организаций гражданского общества. Возможно также рассмотреть такие варианты, как уменьшение доли софинансирования и предоставление национальных ресурсов для софинансирования проектов заявителей небольшого размера в целях стимулирования их участия в приграничном сотрудничестве.

Сложность процесса подачи заявки: упрощение

Процесс подачи заявок на проекты в рамках программы территориального сотрудничества стран Восточного партнерства был довольно сложным: заявителям необходимо было подавать заявки на проекты на английском языке, подготовить большое количество подтверждающих документов, обсудить сложную систему отчетности и соблюдать не только правила программы, но и специальные национальные требования (например, обязательная регистрация проектов в Министерстве экономики Республики Беларусь).

Подача заявки на крупные проекты в рамках программ Интеррег может быть более сложной. Вот почему к небольшим проектам Р2Р часто применяются специальные упрощенные правила: короткие, простые формы заявок, более простые процедуры отчетности и т.д. Если для следующего поколения программ территориального сотрудничества стран Восточного партнерства создается специальная категория проектов, эти проекты должны быть максимально простыми. Можно воспользоваться опытом стран-партнеров из ЕС.

4. Выводы и рекомендации

При разработке следующего поколения программ территориального сотрудничества стран Восточного партнерства нужно будет принять во внимание следующие рекомендации, направленные на развитие контактов между людьми из стран Восточного партнерства:

- при поддержке программ по поддержанию проектов развития взаимодействия между людьми эффективно поощрять и укреплять приграничные контакты между местными властями, общинами и организациями гражданского общества. Это даст возможность поддерживать большее число небольших проектов.

- вовлечь местных и региональных властей в децентрализованное внедрение этих программ – особенно в реализацию малых проектных фондов, предназначенных для поддержки проектов развития взаимодействия между людьми чтобы помочь им приобрести необходимые навыки, получить неоценимый опыт и выработать умение в будущем приблизить программы к обычным гражданам.
- стимулировать создание и функционирование постоянных приграничных структур, таких как еврорегионы или на ЕГТС похожие структуры, способных создать более широкое партнерство всех заинтересованных участников (в том числе местных и региональных властей) приграничного региона.
- значительно усилить бюджет программ территориального сотрудничества стран Восточного партнерства, что позволило бы выделить определенные части бюджета на проекты Р2Р, а также сократить долю расходов, приходящуюся на реализацию.
- создать специальную категорию небольших проектов развития взаимодействия между людьми, имеющих гораздо меньший минимальный размер и меньшую долю софинансирования, что даст возможность поддерживать большее число небольших проектов и поощрять участие заявителей небольшого размера (небольших муниципалитетов и организаций гражданского общества).
- максимально упростить предложенные проекты Р2Р, в первую очередь используя короткие, простые формы заявок и более простые процедуры отчетности.

Источники:

Opinion of the European Committee of the Regions: People-to-people and small-scale projects in cross-border cooperation programmes [Мнение Комитета регионов ЕС: проекты содействия развитию контактов между людьми и небольшие проекты в рамках программ приграничного сотрудничества]. В: Official Journal of the European Union. С 342, 12.10.2017, с. 38–42, источник: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IR1527&qid=1532610578535&from=EN>

Kompendium přehráničních projektů 2007-2013. Liberec: Euroregion Nisa, 2014.

Olszewski, M, Böhм, H. (2017): Microprojects as an Efficient Cross-Border Co-operation Tool – Example from Euroregion Tesin/Cieszyn Silesia in 2007–2013 [Микропроекты как эффективный инструмент приграничного сотрудничества – пример еврорегиона Тешинская Силезия 2007–2013 г.]. В: Wassneberg, B., Camiade, M. (Eds): RECERC 2017 (special issue no 1) - Cross-border Cooperation in Europe: Beyond the Scars of History [За пределами шрамов истории] ISSN 1961-9340, источник <http://recerc.eu/wp-content/uploads/2017/10/R9marek.pdf>

Recommendations on improvement of granting and using assistance for Ukraine by the European Union within the framework of the Eastern Partnership Territorial Cooperation Programme [Рекомендации по улучшению предоставления и использования помощи Украине со стороны Европейского Союза в рамках Программы территориального сотрудничества «Восточное партнерство»]. Чернигов: Центр приграничного сотрудничества, 2018.