



**Исследовательский центр ИПМ
Немецкая экономическая группа в Беларуси**

Аналитическая записка [PP/08/2009]

Восточное партнерство: перспективы улучшения отношений Беларуси и ЕС в энергетическом секторе?

Георг Захманн, Рикардо Джуччи

Берлин/Минск, Октябрь 2009 г.



**ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ЦЕНТР ИПМ**
исследования • прогнозы • мониторинг

Информация об Исследовательском центре ИПМ

Исследовательский центр ИПМ был создан в 1999 г. в рамках совместного проекта Института приватизации и менеджмента (Минск, Беларусь) и CASE – Центра социальных и экономических исследований (Варшава, Польша). Он является членом исследовательской сети CASE, Альянс НГО Института Уильяма Дэвидсона и Сеть институтов, занимающихся вопросами экономической политики (проект Регионального бюро ПРООН в Европе и СНГ). Основными направлениями деятельности Исследовательского центра ИПМ являются мониторинг, анализ и прогнозирование развития белорусской экономики, проведение экономических исследований и разработка на их основе рекомендаций для экономической политики, продвижение диалога по проблемам экономического развития через организацию и проведение конференций и семинаров, публикация результатов исследований белорусских и зарубежных экономистов в журнале "ЭКОВЕСТ", а также тренинг специалистов в области современных методов экономического анализа. В рамках сотрудничества с экспертами Немецкой экономической группы в Беларуси (GET Беларусь) Исследовательский центр ИПМ осуществляет независимое консультирование Национального банка, Министерства экономики, Министерства иностранных дел и других государственных и негосударственных организаций, вовлеченных в процесс формирования экономической политики в стране.

Миссия Исследовательского центра ИПМ – содействие повышению национальной конкурентоспособности через разработку рекомендаций для экономической политики на основе экономических исследований и продвижение профессионального диалога по актуальным проблемам экономического развития.

Исследовательский центр ИПМ

220088 Минск, Беларусь, ул. Захарова 50 б

Тел.: +375 (17) 2 100 105

Факс: +375 (17) 2 100 105

E-Mail: research@research.by

<http://www.research.by>

Информация о Немецкой экономической группе в Беларуси (GET Беларусь)

Главной задачей Немецкой экономической группы в Беларуси является поддержание диалога по вопросам экономической политики с белорусским правительством, структурами гражданского общества и международными организациями. Эксперты Немецкой экономической группы имеют опыт консультирования по экономическим вопросам правительств ряда трансформационных стран, в том числе Украины, России и Казахстана. Исследовательский центр ИПМ и Немецкая экономическая группа предоставляют информационно-аналитическую поддержку Национальному банку, Министерству финансов, Министерству экономики, Министерству иностранных дел и другим учреждениям, вовлеченным в процесс формирования и реализации экономической политики в стране.

Немецкая экономическая группа

c/o Berlin Economics

Schillerstr. 59

D-10627 Berlin

Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0

Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9

E-Mail: info@get-belarus.de

<http://www.get-belarus.de>

© 2009 Исследовательский центр ИПМ

© 2009 Немецкая экономическая группа

Все права защищены.

Восточное партнерство: перспективы улучшения отношений Беларуси и ЕС в энергетическом секторе?

Резюме

Восточное партнерство – это новая рамочная политика по сотрудничеству шести Восточно-европейских стран и Европейского союза (ЕС). Вследствие улучшения отношений Беларуси и ЕС, Беларусь участвует во многих направлениях данной новой европейской инициативы. Это участие будет во многом определять содержание европейско-белорусских отношений в ближайшие годы. Восточное партнерство рассматривает энергетические вопросы как очень важные и приоритетные. Тот факт, что Беларусь является одной из основных стран в области транзита энергии для Европы, дает ей большое пространство для усиления сотрудничества в энергетическом секторе. В данной работе рассматриваются следующие вопросы: оправдает ли Восточное партнерство высокие ожидания белорусской стороны, и что страна может сделать для того, чтобы получить выгоду от новой европейской инициативы.

Стремление ЕС к взаимовыгодному сотрудничеству высоко. Темы для сотрудничества включают в себя соглашения о безопасности поставок, гармонизацию технических и экономических стандартов, улучшение транзитной инфраструктуры и т.п. Однако в современном исполнении Европейское партнерство вряд ли предоставит соответствующие инструменты для более тесного сотрудничества с Беларусью по энергетическим вопросам по двум причинам. *Во-первых*, потенциальное ежегодное финансирование в рамках Восточного партнерства энергетических проектов в Беларуси будет, вероятно, в пределах между EUR 1 млн и EUR 20 млн. Эта сумма не является достаточной для эффективной финансовой помощи в очень капиталоемком энергетическом секторе. И, *во-вторых*, вследствие политических ограничений Беларусь не является частью двусторонних отношений в рамках Восточного партнерства. Это подразумевает, что в целом будут рассматриваться только энергетические проекты с многосторонним участием. Это существенно ограничивает размер соглашений, поскольку самые важные транзитные вопросы всегда имеют двустороннюю природу. Кроме того, строгое соблюдение принципа многосторонних соглашений в энергетических транзитных вопросах не является выгодным для ЕС, поскольку в его интересах наличие конкуренции в маршрутах доставки энергоресурсов в ЕС.

Соответственно, Восточное партнерство – это не столько изменение в отношениях между ЕС и Беларусью, сколько индикатор изменения отношения ЕС к своим восточным соседям. Как результат, можно выделить основные преимущества Беларуси от участия в Восточном партнерстве. *Во-первых*, Восточное партнерство может сыграть роль катализатора, помогая создать соответствующие рамки для займов у международных финансовых институтов и двусторонних агентств. *Во-вторых*, участие в такой многосторонней инициативе увеличивает возможности Беларуси и ее официальных лиц в конкуренции за основные проекты по финансовой и технической помощи. И, *в-третьих*, имея более тесный контакт с европейскими официальными лицами, Беларусь может надеяться, что ее интересы будут в большей степени учитываться при составлении следующего бюджета ЕС.

Чтобы проложить путь к большему притоку финансовой и технической помощи, Беларусь должна решить накопившиеся проблемы. По мнению ЕС у Беларуси нет достаточной профессиональной системы по принятию международной помощи. Для исправления этой ситуации мы предлагаем Беларуси увеличить свои усилия по созданию сильного компетентного центра, где бы на платной конкурентной основе работали англо-говорящие эксперты, прошедшие соответствующую подготовку, которые бы привлекали техническую и финансовую помощь. Более того, заявки по будущим проектам должны быть подготовлены с точки зрения «покупателей», четко указывая будущую выгоду для иностранного партнера по проекту. Соответственно, мы полагаем, что Беларусь может предложить своим западным соседям проекты в области инфраструктуры, связанная с безопасностью поставок (т.е. трубопроводы и хранилища). При этом, с нашей точки зрения, в рамках Восточного партнерства должны предлагаться только такие проекты, которые не ущемляют интересы конкурирующих стран, занимающихся транзитом энергоресурсов.

Авторы

Георг Захманн zachmann@berlin-economics.com +49 30 / 206 134 643
Рикардо Джуччи giucci@berlin-economics.com +49 30 / 206 134 641

Содержание

1. Введение.....	5
2. Что «нового» в программе Восточного партнерства?.....	6
3. Сотрудничество ЕС и Беларуси в энергетической сфере	11
4. Увеличивая выгоды от сотрудничества.....	15
Литература.....	17

1. Введение

Восточное партнерство – это многосторонняя рамочная политика, регулирующая отношения между Европейским Союзом (ЕС), его восточными соседями (Украина, Беларусь, Молдова) и кавказскими странами (Грузия, Азербайджан, Армения). Она направлена на «создание необходимых условий по усилению политического сотрудничества и дальнейшую экономическую интеграцию между ЕС и заинтересованными странами – партнерами».¹

Восточное партнерство возникло как продолжение Европейской политики соседства (ЕПС, European Neighbourhood Policy), которая, начиная с 2004 г., определяла контуры внешней политики ЕС по отношению к большинству его соседей. В то время как польско-шведская инициатива, созданная весной 2008 г. для особого, восточного направления ЕПС, столкнулась с некоторым сопротивлением со стороны Брюсселя на начальной стадии обсуждения, российско-грузинский конфликт лета 2008 г. изменил политический климат в пользу региональной политики. Соответственно, Европейская Комиссия (ЕК) представила ориентированный на долгосрочную перспективу документ о Восточном партнерстве. В декабре 2008 г. этот проект был поддержан Советом Европы. В мае 2009 г. во время чешского председательства в ЕС был проведен пражский форум, на котором присутствовали шесть восточноевропейских стран-партнеров. Так официально стартовало Восточное партнерство.

Беларусь выразила большие надежды, связанные с этой программой. Частые упоминания в масс-медиа и повторяемые оптимистические высказывания официальных лиц страны показали, что Беларусь придает большое значение этому новому направлению развития отношений с ЕС. Эта позитивная установка по отношению к Восточному партнерству объясняется различными экономическими и политическими факторами.

В частности, Беларусь рассматривает возможные преимущества от участия в европейских программах по сотрудничеству для стран-восточных соседей, из которых она была, в значительной мере, исключена в прошлом. В то время как для многих стран, например, для Украины, Восточное партнерство может быть лишь новым названием для уже существующего тесного сотрудничества, для Беларуси Восточное партнерство может означать совершенно новое направление для взаимодействия. Несмотря на то, что Беларусь была официальным членом ЕПС, она была исключена из Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (Partnership and Cooperation Agreements) и связанного с ним Плана действий в рамках ЕПС (ENP Action Plan), из-за разногласий по общим ценностям (например, вопросы демократии и прав человека).

Следовательно, Беларусь надеется, что Восточное партнерство придаст дополнительный импульс процессу улучшения отношений с ЕС. Визит министра иностранных дел Беларуси С. Мартынова в Брюссель, Верховного комиссара ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности Хавьера Соланы и Комиссара ЕС по внешним связям и политике добрососедства Бениты Ферреро-Вальднер в Минск свидетельствуют об уменьшении напряженности в белорусско-европейских отношениях.² Насколько и при каких условиях эти надежды материализуются, является политическим вопросом и лежит за рамками данной работы.³ Мы также не рассматриваем стратегические политические аспекты Восточного партнерства (отношения ЕС и Беларуси с Россией⁴, признание независимости Южной Осетии и Абхазии, перспективу членства в ЕС для стран Восточного партнерства, союз средиземноморских стран и пр.), которые и так широко обсуждаются.⁵

В центре данной работы находится энергетическая политика в рамках Восточного партнерства. Энергетика – это критически важный компонент в прошлом, настоящем и будущем сотрудничества между ЕС и Беларусью. Для стран-членов ЕС Беларусь является важ-

¹ ЕС (2009а).

² EIU (2009).

³ ЕС (2008).

⁴ Сопротивление России выделить Беларуси кредит в USD 500 млн (и другие вопросы, связанные с экономикой) могли, например, спровоцировать желание белорусской администрации продемонстрировать своему «стратегическому партнеру», что у нее есть альтернативные варианты в области проведения внешней политики.

⁵ IFRI (2009), Bertelsmann (2009), SWP (2009).

ной транзитной страной.⁶ Для Беларуси ЕС может быть основным инвестором в энергетическую инфраструктуру. В чем-то схожую, хотя и значительно большую Украину, компании, страны и международные финансовые организации из ЕС инвестируют/дают займы миллиарды евро, они направляются в линии передачи электроэнергии, электростанции и трубопроводы. Аналогичное сотрудничество очень важно для Беларуси, поскольку оно может предоставить внешние ресурсы, которые помогут обновить значительно изношенную энергетическую инфраструктуру, стабилизировать затронутую кризисом макроэкономическую ситуацию и реструктуризировать неэффективный энергетический сектор.

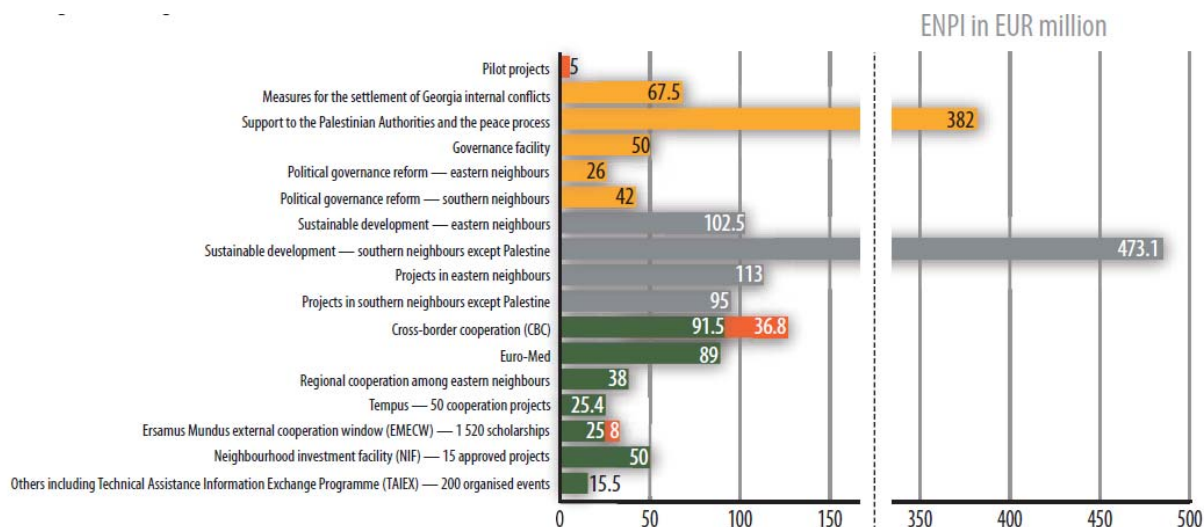
Следовательно, вначале мы рассмотрим, в каких аспектах Восточное партнерство выходит за рамки существующей политики ЕС. Затем мы определим европейские проекты и программы, имеющие отношение к энергетике, в которых участвует Беларусь, и чего можно ожидать от Восточного партнерства. Основываясь на этом анализе, мы предложим свое видение того, как Беларусь может получать выгоду от этого сотрудничества.

2. Что «нового» в программе Восточного партнерства?

В этом разделе описываются двусторонние и многосторонние программы сотрудничества Беларуси и ЕС. Восточное партнерство представлено с учетом прошлых и существующих программ ЕС.

Восточное партнерство не является первой европейской рамочной программой, направленной на более тесное сотрудничество с Беларусью. До 31 декабря 2006 г. помощь ЕС странам-соседям предоставлялась по различным географическим программам в рамках Европейской политики добрососедства, включая ТАСИС⁷ для восточных соседей ЕС (в том числе Беларуси) и России. В 2000–2006 гг. были предоставлены ресурсы на сумму примерно EUR 3.1 млрд в рамках программы ТАСИС, и еще примерно EUR 500 млн поступило от Европейского инвестиционного банка, кредитующего регион программы ТАСИС.

Рис. 1. Финансирование в рамках ЕИСП на 2010 г.



Источник: Проект бюджета ЕС на 2010 г.

С 1 января 2007 г. различные программы были заменены Европейским инструментом соседства и партнерства (ЕИСП; European Neighbourhood and Partnership Instrument). Его главное содержание заключается в страновых программах, которые поддерживают вы-

⁶ В своем втором стратегическом энергетическом обзоре Европейская комиссия констатирует, что «Стратегию для Беларуси нужно разработать, принимая во внимание ее важность как соседа и транзитной страны». Second Strategic Energy Review, 13.11.2008, COM (2008) 781 final.

⁷ ТАСИС – это программа технической помощи со стороны ЕС новым независимым государствам (TACIS, Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). Программа ТАСИС предоставляет финансирование в виде грантов 12 странам с целью «поддержать их трансформацию в демократическую, рыночно-ориентированную страну». В энергетическом секторе различные национальные программы финансируются через ТАСИС, например: «Поддержка Министерства энергетики Армении», «Политика поддержки угольного сектора Украины» и пр. В дополнение, многосторонние программы наподобие INOGATE Programme и Программы по атомной безопасности также финансируются через программу ТАСИС.

полнение странами-партнерами своих собственных программ реформ в области политики, госуправления, экономики и социальной сферы. ЕИСП отвечает за южные и восточные страны-соседи ЕС. В текущем бюджетном периоде (2007–2013 гг.) на поддержку реформ в странах-партнерах выделено примерно EUR 12 млрд. В соответствии с предварительным общим бюджетом ЕС на 2010 г. значительная часть фондов ЕИСП направлена на помощь южным соседям. Можно выделить и бюджетные линии, имеющие отношение к сотрудничеству Беларуси и ЕС: «Реформа госуправления – восточные соседи», «Устойчивое развитие – восточные соседи», «Проекты в восточных странах», «Приграничное сотрудничество», «Региональное сотрудничество среди восточных соседей» и образовательный проект Erasmus Mundus. Эти EUR 400 млн (от общей суммы в EUR 1.7 млрд) на 2010 г. будут поделены среди, по крайней мере, пяти других стран, часть из которых, по всей вероятности, имеют больший приоритет для ЕС.

На веб сайте ЕИСП приведен список из 18 поддерживающих программ, в которых участвует Беларусь, часть из которых профинансирована значительно лучше, чем другие.⁸ В контексте ЕИСП (и предыдущей ТАСИС), можно выделить шесть важных многосторонних программ:

- Приграничное сотрудничество (Cross-Border Cooperation): значительная часть ресурсов ЕИСП направлена на приграничное сотрудничество ЕС и стран-партнеров с целью усиления территориальной сплоченности. Для латвийско – литовско – белорусской программы предполагается финансирование в размере EUR 42 млн на период 2007–2013 гг. и на польско – белорусско –украинскую программу – EUR 186 млн.
- Техническое сотрудничество и обмен информацией (Technical Assistance and Information Exchange, TAIEX): это европейская программа, направленная на организацию семинаров и краткосрочных визитов экспертов из стран ЕС для улучшения административных возможностей стран-партнеров. В 2008 г. Беларусь существенно уменьшила количество своих участников в соответствующей программе (2007 г.: 309; 2008: 79 участников).
- Сближение (Twinning): это долгосрочная программа с участием экспертов. Эксперты ЕС и стран-членов ЕС направляются в партнерские страны в сектор общественных услуг с целью оказания помощи в создании и укреплении их потенциала. В настоящий момент Беларусь не участвует в данной программе, в частности потому, что белорусское законодательство запрещает совместную работу своих госслужащих с госслужащими из других стран⁹
- Инвестиционный инструмент соседства (Neighbourhood Investment Facility, NIF): это фонд для поддержки международных финансовых институтов (таких как ЕБРР и

⁸ По ссылке http://www.enpi-info.eu/list_projects_east.php?country=58 [last visit: 1 October 2009] можно найти следующую информацию:

1. Повышение качества госуправления в восточных странах – партнерах (Air Quality Governance in the ENPI East Partner Countries);
2. Приграничное сотрудничество (CBC - Cross-border cooperation);
3. EAST-INVEST – Поддержка сектора МСП в восточных странах – партнерах в рамках ЕПС;
4. Культурная программа Восточного партнерства – Part I;
5. Erasmus Mundus II – Action 2 Partnerships;
6. Улучшение правоприменения и управления в лесном хозяйстве (FLEG - Improving Forest Law Enforcement and Governance);
7. INOGATE;
8. Многосторонние инструменты по сотрудничеству (Восток): NIF, TWINNING, TAIEX, SIGMA;
9. Предотвращение наркомании и борьба с наркотрафиком - BUMAD 3;
10. Региональная информационная и коммуникационная программа (Regional Information & Communication Programme);
11. Поддержка выполнения Киото-протокола (SKPI, Support to Kyoto Protocol Implementation);
12. TEMPUS IV в области высшего образования;
13. Европейская водная инициатива – Восточный компонент (The EU Water Initiative (EUWI) – Eastern Component);
14. TRACECA;
15. Управление водными ресурсами (Water Governance in Western EECCA Countries).

⁹ В 2007-2013 гг. бюджет по программе Twinning для всех южных и восточных стран ЕПД составил Euro 12 млрд.

ЕИБ), которые предоставляют займы для 16 стран, участвующих в ЕПС. Большой размер займов ЕИБ и ЕБРР был частично профинансирован (0–5% участия) бюджетом NIF в размере EUR 700 млн. Беларусь не получила никаких фондов со стороны NIF.

- Госуправление (Governance Facility): дополнительная поддержка (EUR 50 млн ежегодно) той партнерской стране, которая достигла наибольшего прогресса во внедрении тех приоритетов в области госуправления, которые одобрены в ее Плане действий (Action Plan). Беларусь не участвует в этой программе.
- Inogate: это международная программа по сотрудничеству в области энергетики, которая направлена на сближение технических стандартов и правовой базы национального энергетического сектора через инвестиции международных финансовых организаций в инфраструктуру транспортировки энергии и обеспечение технической, финансовой, правовой и экологической экспертизы. До настоящего момента Беларусь участвует только в некоторых небольших проектах в области гармонизации стандартов.

В то время как Украина или Грузия были в центре внимания указанных программ в течение последних лет, Беларусь, по политическим причинам, была в основном исключена из европейских программ поддержки.¹⁰ Поскольку только страны, подписавшие Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, имеют свои Планы действий в рамках ЕПС, Беларусь в целом была исключена из проектов в рамках программы Neighbourhood Investment Facility (NIF) или Governance Facility.

Прямые двусторонние программы в рамках ЕИСП предусмотрены в Страновой стратегической программе (Country Strategy Paper) на 2007–2013 гг. и Национальной индикативной программе (National Indicative Programme) на 2007–2010 гг. Национальная индикативная программа определяет две приоритетные сферы помощи Беларуси: «Социальное и экономическое развитие» (Social and Economic Development) и «Демократическое развитие и надлежащее госуправление» (Democratic Development and Good Governance). На основе Национальной индикативной программы разрабатываются конкретные ежегодные Программы действий (Annual Action Programmes). Те, достаточно специфические Action Programmes в рамках ЕИСП, в которых участвует Беларусь, не следует путать с более стратегическим трехлетним Action Plan в рамках ЕПС, от участия в котором Беларусь исключена. Action Programme на 2007 г. имеет отношение к энергетическому сектору; Action Programme на 2008 г. работает над экологическими вопросами, и Action Programme на 2009 г. нацелена на вопросы продовольственной безопасности. Последняя программа была профинансирована ЕС на сумму 10 млн.¹¹ Как показано в таблице 1, сумма, предназначенная для Беларуси, является очень незначительной.

Таблица 1. Распределение бюджета ЕПДИ в 2007 г. и индикативное финансирование страновых программ на 2007–2010 гг., EUR млн

	Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
2007–2010 гг.	98	92	20	120	210	494

Источник: ENPI.

Заключение: приведенные примеры показывают, что Беларусь, еще до 2009 г., была вовлечена в различные европейские программы. Вследствие недостаточного собственного интереса (TAIEX), отсутствия правовой основы (Twinning) и нежелания ЕС участвовать в больших двусторонних инвестициях (NIF), большинство программ либо узко сфокусированы (FLEG), либо едва финансируются (Action Programmes), и/или являются частью больших многосторонних проектов (CBC).

Новые программы по сотрудничеству в рамках Восточного партнерства будут представлены ниже, основываясь на кратком описании имевшей место ситуации в прошлом. В принципе, в рамках Восточного партнерства, предусмотрены двухлетние встречи глав госу-

¹⁰ Ресурсы, привлекаемые в индивидуальную программу страны, зависят от ее потребности и способности их использовать, а также реализации согласованных реформ, http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=340&id_type=2.

¹¹ Решение ЕК С(2009) 4274 от 09.06.2009 г.

дарств или правительств 27 стран–членов ЕС и партнерских стран. На ежегодных встречах министров иностранных дел будет оцениваться прогресс, и представляться более детальные политические рекомендации.

Кроме этой общей декларации о стремлении к более тесной координации на самом высоком политическом уровне¹², нужно обозначить еще три новые особенности Восточного партнерства, которые имеют отношение к проведению экономической политики¹³: «много-сторонние тематические платформы (multilateral thematic platforms), «ключевые инициативы» (flagship initiatives) и увеличенное финансирование.

Тематические платформы направлены на создание общих рамок и включают семинары по улучшению понимания законодательства ЕС и его стандартов, обмен опытом и соответствующую совместную деятельность. Существует 4 платформы: (1) Демократия, надлежащее управление и стабильность; (2) Экономическая интеграция и сближение с политическими курсами ЕС; (3) Энергетическая безопасность; и (4) Контакты между гражданами.

По каждой тематической платформе руководители высшего звена каждой страны, участвующие в процессе проведения реформ в соответствующей сфере должны проводить регулярные встречи (дважды в год в Брюсселе). Первая встреча было проведена летом 2009 г.¹⁴ В соответствии с Общим планом действий (General Guidelines) «на базе каждой платформы будет разработан ряд реалистичных, периодически обновляемых основных задач – с соответствующей программой работ, а также осуществлен обзор хода их выполнения» и сформированы экспертные рабочие комитеты (панели). В настоящий момент формат этих комитетов и состав их участников не определен. Соответственно, пока трудно сказать, насколько этот форум и дискуссия между чиновниками высокого уровня будут успешными. Возможно, что до тех пор, пока партнерские страны не увидят реальной возможности повлиять на процесс принятия решений в области распределения бюджета, они предпочтут использовать свои ограниченные административные человеческие ресурсы в других сферах, т.е. исключая своих лучших экспертов из участия в платформе.

Быстро продемонстрировать возможности программ ЕС в администрациях партнерских стран, могут **ключевые инициативы** (flagship initiatives). В Пражской декларации было обозначено 5 тем: (1) Программа интегрированного управления границами, (2) содействие развитию МСП, (3) региональные рынки электроэнергии, содействие развитию региональных рынков электроэнергии, энергоэффективности и возобновляемых источников энергии, (4) развитие Южного энергетического коридора, (5) сотрудничество по вопросам

¹² В настоящий момент крупнейшей инициативой является Форум гражданского общества.

¹³ Десять «новых пунктов» Восточного партнерства в интерпретации пресс-релиза ЕК, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/217>, не всегда являются инновацией Восточного партнерства. Большинство из них (все, за исключением 6, 9 и 10), просто являются продолжением существующих политик:

1. Добровольное новое Соглашение об ассоциации, включая создание зоны свободной торговли
2. Финансируемые ЕС программы по улучшению административной поглотительной способности (administrative absorption capacity)
3. «Пакты о мобильности и безопасности», делающие более легким путешествие в ЕС
4. ЕС желает изучить возможности роста мобильности трудовых ресурсов
5. Усиление энергетической безопасности в партнерских странах
6. Многосторонние платформы
7. Усиленное сотрудничество по вопросам окружающей среды и изменения климата
8. Увеличение контактов между людьми и большая вовлеченность гражданского общества
9. Дополнительная финансовая поддержка ЕС в размере EUR 350 млн на период до 2013 г.
10. Ключевые инициативы.

¹⁴ «Согласно Совместной декларации, принятой на пражском саммите Восточного партнерства, много-сторонние рамочные условия Восточного партнерства будут способствовать сотрудничеству, открытому и свободному диалогу, обеспечивающему достижение целей Партнерства. Оно будет действовать на основе совместных решений ЕС и партнерских стран. Оно создаст форум, на котором можно будет делиться опытом и информацией о шагах партнерских стран в сторону рыночной трансформации, реформ и модернизации, давая ЕС дополнительный инструмент по сопровождению этого процесса. Оно будет способствовать разработке общих позиций и совместных действий. Много-сторонние рамочные условия направлены на поощрение связей среди самих партнерских стран; это будет форум для дискуссии о дальнейшем развитии Восточного партнерства». См.: Eastern Partnership Multilateral Platforms - General Guidelines and Rules of Procedure, Brussels, 5th June 2009.

предупреждения стихийных бедствий и техногенных аварий, готовности к ним и реагирования на них.

К сентябрю 2009 г. две крупные инициативы (1 и 5) были подготовлены к тому, чтобы начать их реализацию в конце 2009 г. Для того, чтобы дать приблизительное представление об используемых ресурсах, отметим, что на первой стадии намечено использовать EUR 6 млн для реализации инициативы 5, при этом на второй стадии будет потрачено существенно больше.¹⁵ Общие предложения ЕК по реализации инициатив 2, 3 и 5 предполагают в основном техническую помощь для улучшения координации, привлекая финансовую помощь международных финансовых организаций.

Третьей особенностью Восточного партнерства является **дополнительная финансовая поддержка** в размере EUR 350 млн на период 2010–2013 гг. (2010 г.: EUR 25 млн; 2011 г.: EUR 53 млн; 2012 г.: EUR 113 млн; 2013 г.: EUR 159 млн). Однако «Европейской Комиссии необходимо будет ежегодное одобрение Совета Европы для отчисления средств восточным странам-партнерам, что сделает возможным постановку других целей и рассмотрение других внешних приоритетов».¹⁶ Соответственно, в чрезвычайной ситуации финансирование программы Восточного партнерства нельзя полностью гарантировать.

Более того, EUR 250 млн, которые были предназначены для восточной региональной программы ЕПС, будут переначислены на соответствующие инициативы Восточного партнерства, в целом аккумулируя EUR 600 млн на выполнение этой новой программы.¹⁷

Согласно SIPU (2009), Европейская Комиссия предлагает, чтобы новые средства использовались для финансирования многосторонних элементов Восточного партнерства. Остающиеся средства должны быть приблизительно поровну поделены между экономическими и социальными целями (~ EUR 75 млн) и многосторонним направлением (~ EUR 75 млн). Многостороннее направление будет, по-видимому, включать работу внутри тематических платформ и точно – крупнейших инициатив. Очевидно, что этот уровень финансирования является недостаточным для того, чтобы в одиночку профинансировать намеченные крупные проекты.

Причиной такого незначительного объема финансирования является то, что решение о создании Восточного партнерства было принято в середине бюджетного периода 2007–2013 гг. Соответственно, нужно было найти ресурсы в текущей сложной финансовой ситуации. Однако ряд крупных проектов, одобренный ЕС, но не профинансированный соответствующим образом, можно интерпретировать как своеобразное обещание на следующий бюджетный период (2014–2020 гг.). Хотя существующее финансирование не увеличится заметно в рамках общего бюджета ЕС, в случае наличия политической воли Восточное партнерство сможет аккумулировать финансирование в размере EUR 1.5 млрд и EUR 3 млрд в ценах 2013 г. Однако необходимо учитывать, что такое изменение бюджетных приоритетов, может, встретить сопротивление со стороны южных стран-членов ЕС и стран – ближайших кандидатов на вступление в ЕС. Другим вероятным источником финансирования является со-финансирование со стороны заинтересованных стран-членов ЕС (центральнo-европейских стран) и международных финансовых организаций.

Несмотря на наличие новых инструментов и улучшенного финансирования для программ в восточных странах, наиболее важным для Беларуси в Восточном партнерстве является сам факт участия. Решение сделать Беларусь полноправным участником программы было не бесспорным, однако оно отражало факт очевидного потепления в белорусско-европейских отношениях. Следствием данного потепления стал ряд важных визитов: С. Мартынова в Брюссель, Верховного комиссара ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности Хавьера Соланы и Комиссара ЕС по внешним связям и политике добрососедства Бениты Ферреро-Валднер в Минск.

¹⁵ См.: Презентация DG RELEX: «Предотвращение, подготовка к и реагирование на природные бедствия и техногенные катастрофы; ключевая инициатива Восточного партнерства.

¹⁶ Часть бюджета Восточного партнерства финансируется из остатка п. 4 бюджета ЕПС, рассматриваемого как резерв для кризисной ситуации в странах – соседях, например, в Палестине, UK House of Commons European Scrutiny Committee.

¹⁷ «Доступное финансирование было сокращено до этого уровня в течение переговоров с Европейской Комиссией», (SIPU).

Но, несмотря на полное членство в программе Восточного партнерства, белорусское участие в двусторонних проектах остается зависимым от «общего развития белорусско-европейских отношений». Это означает, что о каждом конкретном проекте принимается отдельное решение ЕС. С одной стороны, это объясняется тем, что критерии для финансирования белорусских проектов могут быть строже, чем для других стран; с другой стороны, индивидуальный подход не обязательно означает категорическое отклонение любого проекта.

Заключение: Восточное партнерство не является совершенно новой программой, а лишь слегка расширяет размер программы ЕПС.¹⁸ Хотя, в первую очередь, ключевые проекты показывают значительный рост в масштабе европейского присутствия в регионе, финансирование в рамках текущего бюджетного периода ЕС (2007–2013 гг.) является достаточно скромным. Это может означать обещание ЕС в следующем бюджетном периоде (2014–2020 гг.) адаптировать средства к целям. Для Беларуси членство в Восточном партнерстве является потенциально более важным, чем для других стран – партнеров. В то время как Грузия, Украина и Молдова уже были на пути более близкой интеграции в европейский рынок, Беларусь рисковала, стоя отдельно от региональной динамики.¹⁹ Что касается финансирования, то и оно для страны скорее обещание, чем реальность, поскольку двусторонние инвестиции остаются ограниченными политическими условиями.

3. Сотрудничество ЕС и Беларуси в энергетической сфере

В первой части этого раздела представлены существующие программы сотрудничества ЕС и Беларуси в энергетическом секторе. Новые инструменты в рамках программы Восточного партнерства представлены во второй части раздела.

В рамках Национальной индикативной программы (National Indicative Programme) на 2007–2010 гг. (см. стр. 11), вопросы развития энергетического сектора рассматриваются как приоритетные (социальное и экономическое развитие). Энергетике уделялось большое внимание и в ежегодной Программе действий в рамках ЕИСП (ENPI Annual Action Programme) в 2007 г. В дополнение, вопросы климатических изменений и электроэнергетические сети были частью региональной программы действий ТАСИС. Включая многосторонние программы, можно выделить 5 текущих европейских проектов в сфере энергетики, в которые включена Беларусь:

- **Поддержка реализации комплексной энергетической политики в Республике Беларусь:** Этот проект в размере EUR 5 млн финансируется в рамках ежегодного Плана действий в рамках ЕИСП.
- **Безопасность и защита магистральной газовой инфраструктуры в Восточной Европе и Закавказье:** этот проект ТАСИС, реализуемый в рамках программы INOGATE, включает в себя 6 стран. Общий объем финансирования в EUR 1 млн предполагается использовать для изучения потерь в газовой сети и координации соответствующих политик. На основе этого изучения предполагается поддержка соответствующих проектов различными международными финансовыми организациями.
- **Гармонизация технических стандартов и практик в нефтяном и газовом секторе в Европе и северном Кавказе:** этот многосторонний проект ТАСИС имеет общий бюджет в размере EUR 2.8 млн.
- **Гармонизация электрических стандартов:** этот многосторонний проект ТАСИС имеет общий бюджет в размере EUR 1.5 млн.
- **Поддержка расширения Соглашения мэров (Covenant of Mayors) в странах СНГ:** цель этого проекта, еще находящегося в стадии рассмотрения, стимулировать и поддерживать местные власти в их усилиях по проведению более устойчивой энергетической политики.

¹⁸ Fridе (2009).

¹⁹ SIPU (2009): «Предложение по двусторонним отношениям в Восточном партнерстве должно быть существенно расширено для других пяти стран региона до уровня предложения, которое уже сделано Украине. Это означает, что когда они будут готовы, остальным пяти странам должен быть предложен шанс начать переговоры о Соглашении об ассоциации с ЕС».

Помимо этих, достаточно ограниченных программ ЕС, агентства по оказанию двусторонней технической помощи и международные финансовые организации, также активны в белорусском энергетическом секторе.

Международная финансовая корпорация (МФК): проект «Исследование энергетической эффективности в Беларуси» является единственным энергетическим проектом МФК в Беларуси. Основная цель этого проекта, находящегося еще в стадии реализации, – оценить текущее состояние дел с точки зрения финансирования энергетической эффективности.

Программа развития ООН / Глобальный экологический фонд (ГЭФ): ГЭФ – второй по величине иностранный донор в белорусском энергетическом секторе. До настоящего времени два проекта были реализованы или находятся в процессе реализации: (1) в период между 2003 г. и 2007 г. проект «Энергия биомассы для нужд отопления и горячей воды» с бюджетом в USD 9 млн (USD 3 млн от ГЭФ) был направлен на поддержку использования биомассы в Беларуси. (2) Второй проект «Устранение препятствий в повышении энергетической эффективности предприятий государственного сектора Беларуси» осуществляется в период 2006 г. и 2010 г. Он «поддерживает местные власти и госпредприятия в определении возможностей по энергосбережению, особенно в области передачи теплоэнергии, а также совместном производстве электро- и теплоэнергии». Общий бюджет проекта составляет USD 9 млн (USD 1.6 млн от GEF).

Всемирный банк (ВБ): Всемирный банк – это один из самых активных доноров в энергетическом секторе Беларуси. Весной 2009 г. Исполнительный совет директоров ВБ одобрил выделение ссуды в USD 125 млн Республике Беларусь для поддержки проекта по «Повышению энергетической эффективности в Республике Беларусь» стоимостью USD 193 млн, нацеленного на улучшение ситуации в области энергосбережения в производстве электро- и теплоэнергии в отдельных городах Беларуси. Это самый большой проект ВБ в Беларуси. В дополнение ВБ также осуществляет проект «Модернизация инфраструктуры в социальной сфере Республики Беларусь» в размере USD 23 млн и пилотный проект «Изменение климата» в размере USD 1 млн.

Немецкое агентство по техническому сотрудничеству (GTZ): GTZ осуществляет проекты по устойчивой реструктуризации энергетических систем в зданиях и продвижении использования возобновляемых источников энергии.

Это неполный (информационный) список энергетических проектов, финансируемых международными донорами, показывает, что до 2008 г. Беларусь получала достаточно скромную техническую помощь. Многие важные международные финансовые организации, очень активные в странах-соседях Беларуси (например, EBRD, KfW), не были вовлечены в белорусский энергетический сектор. До 2008 г. Беларусь привлекла менее USD 50 млн от всех доноров (ЕС, многосторонних, двусторонних и пр.) чисто в энергетический сектор. В тоже самое время, Украина смогла привлечь проекты в электроэнергетике от одного ВБ в размере USD 877 млн. Однако в 2009 г. ситуация изменилась, вместе с первым займом ВБ в энергетический сектор и дискуссиям внутри ЕБРР о потенциальной необходимости активизации деятельности в белорусском энергетическом секторе.

В остающейся части этого раздела мы хотим проанализировать, могут ли инструменты программы Восточного партнерства в энергетическом секторе помочь повысить активность доноров. Энергетика является важным компонентом Восточного партнерства, о чем многократно упоминалось в соответствующих документах.²⁰ Два инструмента Восточного парт-

²⁰ «Окончательная декларация об энергии между ЕС и Беларусью как основа для дальнейшего развития энергетического сотрудничества. Это сотрудничество должно касаться, среди прочего, транзита углеводородов и реформы в энергетическом секторе», Восточное партнерство, 3.12.2008, COM(2008) 823 final.

«Восточное партнерство нацелено на усиление энергетической безопасности через сотрудничество для достижения в долгосрочном периоде стабильных и безопасных поставок энергии и ее транзита, через лучшую регуляторную политику, лучшую энергоэффективность и большее использование возобновляемых источников энергии. Достижение энергетической безопасности должно быть включено в новое Соглашение об ассоциации или другие двусторонние соглашения между ЕС и партнерскими странами. Энергетическое сотрудничество должно принимать во внимание Второй стратегический энергетический обзор и энергетическую политику каждой партнерской страны» (Пражская декларация).

нерства напрямую связаны с энергетическим сектором: третья тематическая платформа и третья ключевая инициатива. Их следует кратко охарактеризовать:

Тематическая платформа «**Энергетическая безопасность**» – это дискуссионный форум высокого уровня, в котором представители Европейской комиссии (в частности из Генерального департамента транспорта и энергии (Directorate-General for Transport and Energy, DG TREN) и Генерального департамента по внешним сношениям (Directorate-General for External Relations, DG RELEX)) встречаются с госслужащими партнерских стран. Исходя из содержания презентации Генерального департамента транспорта и энергии ЕК и второго стратегического энергетического обзора ЕС, можно заключить, что ЕС хотел бы играть более активную роль в защите транзита энергии с Востока (задача, которую отдельные страны ЕС предпочитают решать самостоятельно). Это трансформируется в 3 ключевые задачи тематической платформы «Энергетическая безопасность»: (1) усиление рамочных условий и солидарности, (2) создание взаимосвязанного и диверсифицированного энергетического рынка, развитие инфраструктуры, диверсификация маршрутов доставки и транзита и (3) гармонизация энергетической политики и законодательства. Для всех основных целей определены различные подцели:

1) Усиление рамочных условий и солидарности

- развитие и внедрение механизмов взаимной энергетической поддержки и безопасности, включая системы раннего предупреждения и совместные действия в области безопасности;
- усиление контактов в области энергетической безопасности и улучшение подготовки к энергетическому кризису путем создания рабочей группы в области энергетической безопасности;
- развитие Плана действий в области энергетической инфраструктуры, основанного на соответствующей позиции ЕС.

2) Создание взаимосвязанного и диверсифицированного энергетического рынка, развитие инфраструктуры, диверсификация маршрутов доставки и транзита

- поддержка модернизации газовых магистральных трубопроводов (например, через международные конференции по инвестициям);
- создание конкуренции в области транзита энергии;
- поддержка транснациональных частно-государственных партнерств для модернизации инфраструктуры в области транзита газа;
- усиление политической и практической поддержки по реализации Южного энергетического коридора;
- поддержка расширения нефтяного трубопровода Одесса – Броды;
- мобилизация дополнительной технической помощи и займов от Европейского инвестиционного банка (и других международных финансовых организаций), в частности через NIF (Neighbourhood Investment Facility), с целью увеличения в партнерских странах мощностей по хранению газа, нефти и нефтепродуктов, производство нефтепродуктов и модернизации объединительных линий энергосистем;
- поддержка ускорения вступления Молдовы и Украины в Союз по координации трансмиссии электроэнергии (UCTE, Union for the Co-ordination of the Transmission of Electricity);
- поддержка развития мощностей в области сжижения природного газа на Черном море.

3) Гармонизация энергетической политики и законодательства

- организация семинаров и тренингов в области энергетического законодательства ЕС;
- тесное взаимодействие между энергетическими организациями в партнерских странах и ЕС;
- развитие энергетического диалога с участием ЕС и партнерских стран.

В то время как отдельные цели ЕС не разделяются всеми ее членами, остальные не под-

вергаются сомнению и могут принести различные выгоды в процессе сотрудничества между ЕС и восточными странами-партнерами (см. раздел 4). Хотя отдельные цели ЕС в области транзита энергии не совпадают с интересами всех партнерских стран. Следовательно, пока неясно, какую роль Беларусь может играть в тематической дискуссии о поддержке вступления Украины в Союз по координации трансмиссии электроэнергии (UCTE) или Южный энергетический коридор, поскольку эти инициативы, очевидно, не в интересах белорусского энергетического сектора. Аналогичная ситуация имеет место в связи с позицией Украины относительно транзита природного газа через Беларусь.

Соответственно, пока неясно, сможет ли европейский «лист пожеланий» стать основой для плодотворной многосторонней дискуссии. Следовательно, успех платформы зависит от нескольких вещей: от готовности всех партнеров взаимодействовать, возможности сосредоточиться на общих целях и возможности найти такие особые решения для каждой партнерской страны, которые бы укладывались в общую политику ЕС.

Ключевая инициатива «Региональные рынки электроэнергии, улучшение энергоэффективности и большее использование возобновляемых источников энергии». Генеральный департамент транспорта и энергии (DG TREN) считает, что ее целями являются или поддержка расширения объединенных линий энергопередач и/или улучшение энергоэффективности и расширение использования возобновляемых источников энергии. Генеральный департамент по внешним сношениям (DG RELEX) определяет 4 основных элемента данной ключевой инициативы:

- техническая помощь в изучении/экспертизе вопросов регуляторной политики и законодательства, создания/укрепления потенциала (capacity building) сектора и финансирование время от времени пилотных проектов (небольших);
- исследование технико-экономических обоснований и другая деятельность по улучшению доступа к различным источникам финансирования для инвестиций в энергетический сектор;
- поддержка разработки и реализации «устойчивых энергетических планов действий» городами, которые подписали Соглашение мэров ("Covenant of Mayors");
- поддержка участия стран Восточного партнерства в Программе Intelligent Energy Europe Programme.

Как показано в разделе 2, недостатком описанных общих высоких целей Восточного партнерства является его финансирование. В лучшем случае, белорусский энергетический сектор может ожидать ежегодного финансирования в размере EUR 20 млн (потенциально меньше, поскольку равное распределение EUR 600 млн на 4 года, на 6 стран и 5 сфер – это EUR 5 млн на страну, на год и на направление). Если принять во внимание, что Беларусь может только участвовать в финансировании на EUR 150 млн ключевой инициативы и платформы, то белорусский энергетический сектор может получить ежегодно примерно EUR 1 млн со стороны Восточного партнерства). Это недостаточно для эффективной финансовой помощи энергетическому сектору. Соответственно, финансирование в рамках Восточного партнерства может только сыграть роль катализатора, помогая создать рамочные условия для займов у международных финансовых организаций и двусторонних агентств.

На первый взгляд, многосторонние круглые столы со специалистами высокого уровня в рамках программы Восточного партнерства, могут быть не очень привлекательными для белорусских полисимейкеров, в частности потому, что они не гарантируют прямой отдачи в терминах европейской финансовой помощи. Однако такой подход представляется недальновидным. Мы видим три основные причины, почему Беларуси следует серьезно участвовать в Восточном партнерстве: (1) это показывает возможность любого вида сотрудничества с Беларусью, (2) это увеличивает возможности Беларуси привлекать и реализовать крупные проекты и (3) это увеличивает шансы на большее перераспределение бюджета ЕС в пользу проектов технической и финансовой поддержки Беларуси.

(1) возможность любого вида международного сотрудничества с Беларусью

Демонстрируя готовность и возможность успешно реализовывать относительно небольшие проекты в рамках Восточного партнерства, Беларусь посылает сигнал ЕС и другим западным донорам. Уже в краткоро- и среднесрочном периоде, когда ЕБРР определяется со своей

страновой стратегией (ЕС и члены ЕС входят в исполнительный совет ЕБРР), а другие международные финансовые организации (например, KfW) пересматривают свое видение уровня активности в Беларуси, ЕС начинает работу над своим новым бюджетом на 2014–2020 гг., . Готовность Беларуси соответствовать стандартам ЕС в области проектов технической помощи и соответствовать всем последующим процедурам будет важным аргументом в возможных будущих решениях ЕС.

(2) Увеличение возможности Беларуси привлекать и реализовывать крупные проекты

Относительно небольшие многосторонние проекты и обсуждения экспертов – это хороший путь для того, чтобы ознакомить белорусских экспертов и госслужащих с процедурой функционирования европейских проектов. Более того, рост прямых контактов поможет белорусским чиновникам изучить цели и ограничения европейской политики, что будет крайне полезно при составлении заявок для будущих крупных проектов.

(3) Увеличение шансов на большее перераспределение бюджета ЕС в пользу проектов технической и финансовой поддержки Беларуси

Решения о финансировании принимаются ЕС не только на основании потенциальных результатов, они также связаны с прошлыми успехами/неудачами. Соответственно, ЕС, принимая решение о новом проекте, осуществляет тщательный мониторинг развития прошлых и текущих проектов.²¹ Финансирование Восточного партнерства на период 2011–2013 гг., например, связано со среднесрочным обзором ЕИСП, который будет сделан в марте 2010 г.²² Более важным представляется то, что переговоры о следующем бюджете ЕС начнутся сразу же после формирования новой ЕК (конец 2009 г.). Новый состав ЕК примет важные решения о масштабе финансирования Восточного партнерства и других инструментах технической и финансовой поддержки. В этом контексте, для Беларуси, как и для других стран, важно играть активную роль в развитии этого бюджетного процесса (т.е. лоббировать белорусские интересы). Для этого нужно изучить соответствующие (формальные и неформальные) процедуры, определить основные организации и персоны, создать хорошие контакты. Следовательно, Восточное партнерство предоставляет бесценную возможность взглянуть вовнутрь сложной вселенной Брюсселя.

В следующем разделе представлены инструменты, с помощью которых Беларусь может увеличить свои выгоды от сотрудничества с ЕС.

4. Увеличивая выгоды от сотрудничества

Беларусь имеет политическую волю, соответствующие проекты и технические возможности привлечь больше энергетических проектов к взаимной выгоде восточных партнеров, ЕС и самой Беларуси. Однако не следует полагать как само собой разумеющимся то, что Восточное партнерство сделает прорыв в отношении международной финансовой и технической помощи в энергетический сектор. Одной из важных объяснений состоит в том, что Беларусь не имеет достаточно профессиональной системы по принятию технической помощи. Для исправления этой ситуации мы предлагаем Беларуси улучшить свои возможности по успешному взаимодействию с потенциальными донорами и разработке сильных проектов (институциональная компонента) и разработать ограниченное количество очень актуальных, внутренне скоординированных хорошо сформулированных проектов (компонент идентификации проекта).

Институциональная компонента

Привлечение технической и финансовой помощи, также как и привлечение инвестиций или продажа товаров, зависит не только от технических характеристик продукта. Соответственно, проекты технической помощи нуждаются в определенном маркетинге. Общими рекомендациями является создание доверительных отношений с потенциальными «покупателями» (например, чиновниками ЕС) с целью снижения транзакционных издержек или прозрачного предоставления информации, которая нужна покупателю и, следовательно, снизить издержки, вызванные искажением информации. Другими словами, наше предло-

²¹ Это является эффективным с экономической точки зрения, поскольку доверие – подходящий инструмент для сокращения транзакционных затрат.

²² UK House of Commons European Scrutiny Committee.

жение, которое мы считаем самым важным, состоит в том, что нужно нанять специализированных экспертов. В краткосрочном периоде это потребует взаимодействия с дорогостоящими, хотя и эффективными, международными экспертами. В долгосрочном периоде необходима профессиональная подготовка внутренних экспертов, работающих на привлечение международных проектов.

Принимая во внимание потенциальный объем привлеченных ресурсов, это должна быть хорошо оплачиваемая команда профессионально подготовленных и англо-говорящих экспертов. В своей Action fiche for Belarus 2009 ЕС откровенно признает, что «у большинства белорусских организаций знание о требованиях, лежащих в основе успешного выполнения программ технической помощи ЕС ограничено или отсутствует, что было вызвано политической изоляцией страны со стороны ЕС. Более интенсивное техническое сотрудничество ЕС и Беларусью сделало актуальным необходимость усиления организаций, ответственных за реализацию секторальных программ с многосторонними интересами, и особенно тех, чьи интересы лежат в сфере ежегодных Планов действий ЕПС». Соответственно, ЕС в программе по продовольственной безопасности недвусмысленно заложил цель «усиления Национального координационного бюро для эффективной координации действий в области идентификации и реализации программ в рамках ЕИСП».²³ В настоящее время создание Национального координационного бюро поддерживается ЕС в рамках проекта с бюджетом EUR 600,000.²⁴ Целью этого проекта является поддержка возможности Беларуси наилучшим образом использовать помощь ЕС.²⁵ Имеющие место усилия по созданию мощного компетентного центра как общего ресурса для всех министерств нужно не только продолжать; их нужно финансово и административно усилить, привлечь дополнительных людей и т.п.

В дополнение к этому ярко выраженному укреплению институционального потенциала, должны быть усилены возможности эффективного обучения во время работы. То есть, та же самая группа людей должна быть вовлечена в как можно большее количество заявок.

Компонент проектной идентификации

Для привлечения инвестиций недостаточно просто презентовать большой лист потенциальных проектов, без четко не определенных специально разработанных приоритетов для инвесторов. Предложение ограниченного количества очень актуальных, внутренне скоординированных проектов, которые подразумевают явные выгоды для всех партнеров, является более многообещающим подходом. Соответственно, очень важно подготовить заявку с точки зрения «покупателя». Для этого акцент следует сделать на подчеркивании преимуществ от проекта для ЕС, а не на том, почему проект хорош для Беларуси. Это очень важно, поскольку ЕС не является монолитной организацией, а скорее организацией с различающимися интересами. Следовательно, важно предоставлять хорошие аргументы для тех европейских организаций/чиновников, кто поддерживает Беларусь, чтобы у них были инструменты для убеждения своих сопротивляющихся коллег.

Проекты с многосторонними выгодами уже определены ЕК (особенную активность проявляет Генеральный департамент транспорта и энергии). В сфере **технического сотрудничества** особую актуальность представляет бесперебойность поставках природного газа, нефти и электроэнергии. Она может, например, состоять из различной формализованной помощи в случае перебоев с поставками энергоресурсов. В случае неравных рисков и выгод такое соглашение о сотрудничестве может содержать и финансовую компоненту. Так, например, представляется полезным использование инфраструктуры поставок (т.е. трубопроводов и хранилищ) одной страны другой при определенных обстоятельствах. В случае

²³ Action fiche for Belarus 2009 – поддержка качественной инфраструктуры в Беларуси – продовольственная безопасность.

²⁴ Внутри рамочной Программы действий на 2005-2006 г. ТАСИС упор был сделан на поддержке Национального координационного бюро в Беларуси. Контракт был подписан 5 мая 2008 г., а деятельность по проекту началась 12 мая 2008 г.

²⁵ Заявка на проект определяет 4 специфические цели:

1. Способствовать достижению долгосрочной устойчивости Национального координационного бюро;
2. помочь белорусскому правительству участвовать в ЕИСП;
3. усилить потенциал в отношении программ ЕС по технической помощи;
4. увеличить знание о программах технической помощи ЕС.

срыва поставок газа Беларусь может, например, позволить Польше использовать газ из белорусских хранилищ. Такая формализованная (официальная) «страховка» контракта может хорошо сочетаться с ежегодным платежом, как и в случае настоящей страховки. Что касается **финансовой помощи**, то можно подумать о совместных инфраструктурных проектах для увеличения технической бесперебойности поставок. Усиление надежности инфраструктуры поставок газа, нефти и электроэнергии находится в сфере совместных интересов и импортирующей энергию ЕС, и занимающихся ее транзитом соседей. Конкретные предложения в рамках многосторонних заявок, должны быть, конечно, проверены через призму потенциально конкурирующих интересов партнерских стран (например, естественно предположить конкуренцию между Беларусью и Украиной за объемы перекачиваемого через их территорию природного газа).

Литература

Bertelsmann (2008) "Alternatives between Full Membership and Non-Membership – Fata Morgana or Silver Bullet?" Paper for the conference "The EU and its Neighbours: In Search for New Forms of Partnership" by Janis A. Emmanouilidis, Sounio – Greece, July 3–6. 2008.

Bertelsmann (2009) "Im Osten was Neues". spotlight europe # 2009/06 by Cornelius Ochmann – Mai 2009, Bertelsmann Stiftung Gütersloh.

BISS (2009) "What Eastern Partnership should bring to Belarus". Policy proposal by Belarusian Institute for Strategic Studies and Office for Democratic Belarus. 23 April 2009.

CAP (2009a) "The Eastern Partnership – ENP plus for Europe's Eastern neighbors". CAP Perspectives No. 4 by Sebastian Schäffer and Dominik Tolksdorf. Center for Applied Policy Research Munich, May 2009.

CAP (2009b) "The EU member states and the Eastern Neighbourhood – From composite to consistent EU foreign policy?". CAP Policy Analysis by Sebastian Schäffer and Dominik Tolksdorf (eds.). Center for Applied Policy Research Munich, August 2009.

Clingendael Institute (2009) "The Eastern Partnership: Towards a New Era of Cooperation between the EU and its Eastern Neighbours?". Seminar Overview Paper by Keti Peters, Jan Rood and Christof van Agt.

Committee on Foreign Affairs of the European Parliament (2009) "Background note on Eastern Partnership and its Parliamentary Assembly". Strasbourg, 5 May 2009.

DGAP (2009) "Die Östliche Partnerschaft der EU – ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen". DGAPstandpunkt by Stefan Meister und Marie-Lena May. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, September 2009.

Die Presse (2009) "EU-Außenpolitik: Fehlstart für Ostpartnerschaft" Prag/Wien 07.05.2009.

EC (2007). ENPI Annual Action Programme 2007 in favour of Belarus.

EC (2008) "Eastern Partnership". Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council {COM(2008) 823} SEC(2008) 2974/3, Brussels, 3 December 2008.

EC (2009a). "Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit". 8435/09 Brussels, 7 May 2009.

EC (2009b). ENPI Annual Action Programme 2009 in favour of the Republic of Belarus.

EC (2009c) "The Eastern Partnership: getting down to work". IP/09/872 Brussels, 4 June 2009.

EC (2009d) "Energy Support and Security Mechanisms" DG TREN presentation at the Eastern Partnership Energy Security Platform Meeting in Brussels 17 June 2009.

EC (2009e) "Regional Energy Markets & Energy Efficiency an Eastern partnership Flagship initiative." DG RELEX D1 (E. Canciani) presentation.

EC (2009f) "Eastern Partnership Multilateral Platforms – General Guidelines and Rules of Procedure". [http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/rules_procedure_en.pdf].

EC (2009) "Key Institutional Decisions in the field of EU's External Energy Policy 2006–07". http://ec.europa.eu/external_relations/energy/docs/key_institutional_decisions_06-07_en.pdf

- EC (2009g) "EU budget Financial Report 2008". Luxembourg 2009.
- EIU (2009) "Belarus politics: A European partner?" ViewsWire from the Economist Intelligence Unit. April 9th 2009. [www.eiu.com/index.asp?layout=VWPrintVW3&article_id=664432051 last visit 13. October 2009].
- Ferrero-Waldner, Benita (2009) "The European Union and Belarus: moving closer together?" SPEECH/09/305 at the official visit of the Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy to Belarus, Minsk, 22 June 2009.
- Fride (2009) "The EU's Eastern Partnership: still-born?" Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – Policy Brief Nº 11 – May 2009.
- IFRI (2009) "Recasting Relations with the Neighbours – Prospects for the Eastern Partnership". Europe Visions 4 by Kerry Longhurst and Susanne Nies. Brussels, February 2009.
- IFRI (2009) "Making Good Use of the EU in Georgia: the "Eastern Partnership" and Conflict Policy". Russie.Nei.Visions No. 44 By Dominic Fean. Brussels, September 2009.
- Marcin Łapczyński (2009) "The European Union's Eastern Partnership: chances and perspectives" Caucasian review of international affairs. VOL. 3 (2) – Spring 2009.
- PIIA (2009) "Eastern Partnership: The Opening Report". Edited by Beata Wojna and Mateusz Gniazdowski. the Polish Institute of International Affairs, Warsaw, April 2009.
- SWP (2009) "Russland und die Östliche Partnerschaft" SWP-Aktuell 21 by Susan Stewart. April 2009.
- Silitski, Vitali (2009) "The EU's Eastern Partnership – Why It May Help Democracy Promotion and How the United States Can Help Move It Forward". PONARS Eurasia Policy Memo No. 70., September 2009.
- Martynov, Sergei (2009) "We believe the Eastern Partnership should be and is hopefully an agreement which allows for much more cooperation within the region and for the region." Interview with Agence Europe. [<http://www.mfa.gov.by/en/publications/media/d6d9c86fad8bee01.html>].
- SIPU (2009) "The Eastern Partnership" SIPU report for the Swedish International Development Agency (SIDA) by Alan Mayhew and Christophe Hillion.25.1.2009.
- UCIPR (2009) "EU's Eastern Partnership: Additional Possibilities for European Integration of Ukraine". edited by Vitalii Martyniuk. Ukrainian Center for Independent Political Research, Kyiv.
- ZEI (2009) "The Eastern Partnership and Ukraine New Label – Old Products?" ZEI Discussion Paper C194 by Wiebke Drescher.