

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО



УДК 327

СТРАТЕГИЯ ЕС ДЛЯ РЕГИОНА БАЛТИЙСКОГО МОРЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Ю. В. Косов*
Г. И. Грибанова*



* Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 199178, Россия, Санкт-Петербург, Средний пр. В. О., 57/43.

** Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена 191186, Россия, Санкт-Петербург, Набережная реки Мойки, 48.

Поступила в редакцию 01.03.2016 г.

doi: 10.5922/2074-9848-2016-2-3

© Косов Ю. В., Грибанова Г. И., 2016

Изучается международное сотрудничество на Балтике в рамках макро-региональной стратегии Европейского союза для данного региона. Анализ основных направлений, структуры и механизмов реализации позволяет сделать вывод об экспериментальном и инновационном ее характере. В то же время выявлены проблемы и противоречия в самой идее Стратегии и применения ее в практике межгосударственных отношений балтийских государств. Главным препятствием эффективной реализации основных мероприятий, предусмотренных Стратегией, стало игнорирование России в качестве ключевого актора в регионе. Обращено внимание, что подобная ситуация возникла в условиях, когда все значимые институты сотрудничества на Балтике уже включают Россию и другие третьи страны. Отсюда подчеркивается необходимость сочетания Стратегии ЕС для Балтийского моря с уже действующим проектом «Северное измерение». В целом новизна концепции макрорегионального сотрудничества на Балтике заключается в комплексном подходе к развитию региона как целого, а не как к административной единице, в рамках которой осуществляются различные схемы сотрудничества, относящиеся к каким-то ее частям. В этом смысле, вызванная стремлением к тому, что может быть названо рациональным функционализмом, Стратегия ЕС для региона Балтийского моря вносит определенный новый смысл в понятие «регион».

Ключевые слова: стратегия ЕС для региона Балтийского моря, Северное измерение, регион, макрорегиональное сотрудничество

В последние годы сотрудничество различных стран на Балтике развивается не только в ставшем уже привычном формате двусторонних отношений или деятельности существующих не одно десятилетие организаций и программ, но и в рамках первой в истории Европейского союза макрорегиональной стратегии для данного региона.

Стратегия ЕС для региона Балтийского моря (СРБМ) [11] имеет особое значение для Европы, поскольку представляет собой инновационный и во многом экспериментальный проект. Инновационность заключается в том, что Стратегия реализуется на транснациональном уровне управления, который выходит за пределы обычного для Евросоюза регионального уровня (так называемой Европы регионов), в то же время не стремясь напрямую вовлечь в этот процесс страны, не входящие в ЕС (Европейская политика соседства). Вместо этого СРБМ самим фактом своего существования заявляет о необходимости постепенного формирования нового уровня управления в ЕС — находящегося между уровнем национального государства и всего европейского общества.

Экспериментальный характер СРБМ связан с особым геополитическим статусом региона Балтийского моря, развитие которого представляет собой пример успеха европейской интеграции в период после окончания холодной войны. Когда в 1989 г. пала Берлинская стена, большинство стран балтийского региона были вне зоны действия Европейского союза. Из семи прибрежных государств только Дания и Западная Германия были членами ЕС. Два десятилетия спустя геополитическая ситуация изменилась кардинальным образом. Восемь из девяти прибрежных государств теперь являются членами: к Дании и ФРГ добавились Швеция, Финляндия, Эстония, Латвия, Литва и Польша. Два других государства, участвующих в балтийском сотрудничестве (Норвегия и Исландия), также частично интегрированы в ЕС (среди прочего посредством Европейской экономической зоны и Шенгенского соглашения). Балтийское море, таким образом, почти что стало внутренним морем Европейского союза, за одним, но крайне важным исключением, каковым является Россия. Российская Федерация со своим эксклавом Калининградом, представляя собой неотъемлемую часть региона Балтийского моря, в обозримом будущем останется вне зоны действия ЕС. Именно благодаря гибридной роли России (как участника регионального сотрудничества и как соседа ЕС) СРБМ превращается в своего рода границу между внутренней и внешней политикой Европейского союза.

Европеизация региона Балтийского моря прежде всего является результатом регионального сотрудничества, которое возникло и развивалось независимо от ЕС. Это сотрудничество привело к созданию множества транснациональных сетей, организаций и институтов, простое перечисление которых представляет собой трудность даже для специалиста. Именно разнообразие вариантов сотрудничества стало силой региона и вносит свой вклад в его репутацию своего рода лаборатории транснационального сотрудничества. Более того, это разнообразие все чаще стало восприниматься местными акторами как слабость, поскольку



ку сотрудничеству не хватало общей объединяющей цели или миссии. Такая миссия в 1990-е гг. еще была простой декларацией. Она материализовалась в активной поддержке стран восточной части Балтийского моря в их переходе от авторитаризма к демократии и от плановой к рыночной экономике. Когда страны Балтии и Польша вошли в 2004 г. в ЕС и НАТО, эта миссия по большей части оказалась выполненной. Сотрудничество в регионе Балтийского моря достигло своей высшей точки, но при этом потеряло динамику. Оно стало жертвой собственных успехов; в поисках новой миссии региональное сотрудничество вступило в полосу стагнации.

На этом фоне родилась плодотворная идея разработать Стратегию Европейского союза для региона Балтийского моря (СРБМ). Идея впервые была высказана в конце 2005 г. в Европейском парламенте Европейской Балтийской интергруппой, неформальной группой членов Европарламента под председательством британского консерватора Кристофера Бизли [6]. Первоначально эта инициатива не вызвала положительной реакции, хотя и была поддержана в резолюции, принятой Европарламентом в ноябре 2006 г. [13]. Тем не менее ни Финляндия, ни Германия в период своего председательствования в ЕС (в 2006 и 2007 г.) не захотели проявить инициативу в этом вопросе. И только правительство Швеции в преддверии своего президентства в ЕС во второй половине 2009 г., выдвинуло для обсуждения этот вопрос. В декабре 2007 г. под давлением Швеции Европейский совет согласился на следующий шаг: «Без каких-либо предубеждений по отношению к интегрированной морской политике Европейский совет предлагает Комиссии представить Стратегию ЕС для региона Балтийского моря самое позднее в июне 2009 г. Эта стратегия должна, кроме всего прочего, отвечать на неотложные экологические вызовы, связанные с Балтийским морем. Рамки Северного измерения обеспечивают основу для внешних аспектов сотрудничества в регионе Балтийского моря» [20, р. 6].

В рамках Еврокомиссии ответственность за подготовку СРБМ взял на себя Генеральный директорат по вопросам региональной политики (DG REGIO), возглавив постоянный комитет, куда также входят Генеральные директораты по морским вопросам и рыболовству (DG MARE), окружающей среде (DG ENV) и внешней политике (DG RELEX). В общей сложности в процесс подготовки проекта СРБМ было включено 19 директоратов, что стало серьезным испытанием для Еврокомиссии в целом. Общественные консультации по СРБМ были официально открыты на так называемой конференции групп интересов в Стокгольме 30 сентября 2008 г. К этому событию Еврокомиссия опубликовала рабочий доклад, в котором впервые определила основные сферы действия СРБМ: экология («сделать регион Балтийского моря (РБМ) экологически устойчивым»), экономика («сделать РБМ процветающим»), инфраструктура («сделать РБМ доступным и привлекательным») и безопасность («сделать РБМ надежным и безопасным») [16].

В последующие месяцы по каждому из этих направлений прошли круглые столы, а завершила консультационный процесс вторая конфе-

рениция групп интересов в Росток 6 февраля 2009 г. В Росток Еврокомиссия представила «предварительный список возможных действий (для утверждения)» для СРБМ. Работа над проектом плана действий была продолжена в марте, в апреле-мае прошли консультации между различными директоратами и службами внутри Комиссии. В июне 2009 г. Комиссией был принят итоговый вариант, переданный затем в виде коммюнике в Европейский совет, который, в свою очередь, принял окончательное решение об ее утверждении на своем заседании в декабре того же года [9].

Оценивая ход работы над Стратегией, следует обратить особое внимание на три момента. Во-первых, тот факт, что рамки Стратегии были очерчены Европейским советом, сыграло важную роль в том, как впоследствии развивалась дискуссия вокруг него. В тексте, принятом в связи с СРБМ Советом, следует отметить два принципиальных момента. Один касается акцента на решение экологических проблем, особенно тех, которые связаны с судоходством. Второй — это взгляд на Балтийское море как на внутреннее море ЕС с указанием на то, что внешние отношения должны реализоваться в существующих рамках Северного измерения. В заключении Совета содержится призыв к эффективному разделению внутренней и внешней сферы проводимой политики [7, р. 443]. Интересно, что подобный взгляд вступает в противоречие с уже имеющимся опытом решения наиболее острых проблем Балтийского моря, в том числе экологических, а также вопросов судоходства, носящих транснациональный и трансграничный характер, тем самым по определению включающих государства, не являющиеся членами ЕС. Надо отметить, что подобная позиция Европейского совета принципиально отличалась от позиции, отраженной в резолюции Европейского парламента, в которой прямо говорилось о «Стратегии региона Балтийского моря для Северного измерения» и указывалось, что одна из задач резолюции — «поддержка политики Северного измерения путем определения региона Балтийского моря в качестве одной из приоритетных сфер его деятельности». Именно в связи с этим обращен призыв к Европейской комиссии подготовить проект стратегии «для усиления внутренней опоры Северного измерения» [13]. Как мы видим, Европарламент по нескольким направлениям увязывает СРБМ с Северным измерением, в то время как Европейский совет и Комиссия последовательно проводят различия между стратегией и внешними аспектами сотрудничества.

Во-вторых, важными представляются различия, касающиеся структуры управления. Еврокомиссия предложила стратегию, которая, главным образом, призвана координировать существующие инициативы и постоянно отслеживать и пересматривать прогресс, потребности и проблемы, стремясь в результате сохранить динамику Плана действий. Более того, она высказалась за то, чтобы институциональные механизмы были сведены к минимуму и не было никакого дополнительного финансирования, направленного непосредственно на СРБМ. В резолюции Парламент призвал к совершенно иному решению: частично своим



предложением проводить ежегодные саммиты государств Балтийского моря перед летним заседанием Европейского совета и расширять региональные организации внутри и вне системы ЕС. Интересно, что Парламент отмечал возможность того, чтобы эта бюджетная линия осуществлялась под эгидой Инструмента европейского соседства и партнерства (European Neighbourhood and Partnership Instrument), тем самым рассматривая Стратегию как составную часть внешней политики ЕС. Все это вместе взятое означало, что Парламент изначально рассматривал СРБМ в качестве гораздо более амбициозного плана действий, чем Еврокомиссия.

Наконец, третьим важным моментом стал характер работы по совершенствованию Стратегии. Процесс публичных консультаций, проходивший в период с августа 2008-го по февраль 2009 г., был призван не только способствовать совершенствованию Стратегии, но и облегчить процесс ее утверждения. В консультациях приняли участие государства, регионы, ряд неправительственных и международных правительственных организаций, а также отдельные граждане. В общей сложности было подготовлено 109 предложений, как в виде письменных документов, так и высказанных в устной форме на двух конференциях заинтересованных сторон (Стокгольм — август 2008-го и Ростов — февраль 2009-го) и четырех круглых столах (в Каунасе, Гданьске, Копенгагене и Хельсинки), на молодежной конференции в Гамбурге и на интернет-форуме, работавшим в ноябре-декабре 2008 г. Результатом консультаций стало определение базовых позиций, разделяемых значительным большинством участников:

- Абсолютная необходимость стратегии для региона Балтийского моря.
- Потребность интегрированного подхода для обеспечения результата.
- Важная роль Еврокомиссии в разработке Стратегии.
- Сфокусированность на конкретных проектах для получения реально зримого результата.
- Отсутствие необходимости в создании новых институтов с учетом наличия уже значительного числа действующих организаций.
- Стремление выйти за рамки пустых деклараций и работать с ведущими странами, имея конкретные цели и четко обозначенные сроки.

Итак, каков же оказался конечный результат? Прежде всего надо отметить отраженную в Стратегии озабоченность лучшей координации уже существующих рамок сотрудничества в регионе. В этом плане в Стратегии не содержится никаких новых схем сотрудничества (хотя, конечно, в основе заложена мысль о том, что лучшее размещение средств фондов и инициатив вызовет повышенную активность в региональном контексте). Скорее ключевым моментом является то, что интегрированный подход необходим для гарантирования устойчивого развития в регионе — проблемы, которые являются взаимосвязанными, в то время как существующие планы сотрудничества не достаточно эффективно скоординированы. Отсюда возможность функционального совершенствования в рамках существующего в настоящее время набора институтов, политик и финансовых средств.

В Стратегии [11] выделены четыре основных блока проблем, которые или представляют собой наибольшую угрозу региону, или характеризуются нереализованным потенциалом:

1. Улучшить экологическое состояние Балтийского моря (точнее, всего региона в целом).
2. Способствовать более сбалансированному экономическому развитию в регионе.
3. Сделать регион более доступным и привлекательным.
4. Сделать его более безопасным и надежным местом.

Эти четыре направления далее конкретизируются по 15 различным задачам, приоритетным сферам. Идея заключается в том, чтобы установить специфические конкретные цели и распределить ответственность различных государств-членов ЕС за реализацию каждой из этих задач. Всего было предусмотрено 76 мероприятий, которые, в свою очередь, содержат конкретные проекты, включающие планируемых основных партнеров, показатели, которые должны быть достигнуты и сроки проверки. Что касается методов работы, следует отметить, что Еврокомиссия представила список приоритетов в качестве динамичного документа, подлежащего периодической корректировке; логика заключается в том, что для того чтобы макрорегиональная политика была эффективной, необходимо сделать ее настолько гибкой, чтобы ее можно было адаптировать к новым обстоятельствам.

И действительно, как показала практика, Стратегия ЕС для региона Балтийского моря является «живым» документом, подвергаясь постоянным изменениям и уточнениям с целью лучшей ее адаптации к меняющимся условиям внешней и внутренней среды. С одной стороны, речь идет об уточнении целей и задач. Так, в первой половине 2012 г. под председательством Дании в Стратегии для более эффективной ее реализации были выделены три основные цели [11]:

- Спасти море.
- Соединить регион.
- Нарращивать благосостояние.

С другой — идет постоянный поиск более эффективного механизма управления в рамках сотрудничества по СРБМ, поскольку в процессе ее реализации возникает ряд проблем, как политического, так и управленческого характера, требующих эффективного разрешения.

Следует учитывать тот факт, что в ходе работы над СРБМ Еврокомиссия стремилась максимально учесть предложения, которые выдвигались различными политическими акторами в процессе проведения консультаций. В результате в значительной степени отвечающий интересам и потребностям жителей региона, отраженным в общественном мнении, документ в его окончательном виде оказался слишком широким, сложным и нередко расплывчатым. Стремясь отдать должное всем участникам процесса регионального сотрудничества, Еврокомиссия в результате в ряде случаев просто предложила новое название для тех



действий и проектов, которые и без того уже существуют, что, в свою очередь, приводит к потере из виду первоначального стратегического замысла — дать новый импульс стагнирующему сотрудничеству в балтийском регионе благодаря ясной, четко сформулированной, скоординированной и направленной на конкретные действия стратегии. Отсюда следует, что, возможно, было бы целесообразно создать более короткий, сконцентрированный вариант СРБМ, в котором содержался бы более краткий перечень наиболее значимых проектов. Однако этот отбор должен быть произведен не столько Еврокомиссией, сколько самими непосредственными участниками, которые в ряде случаев будут вынуждены пожертвовать (или, по крайней мере, умерить) своими специфическими интересами, будучи включенными в общую стратегию. Внутри государств, прежде всего таких крупных, как Германия и Польша, это связано с урегулированием отношений между центром и регионами, а также между транснациональными интересами внутри балтийского региона и Объединенной Европой в целом.

В целом можно сказать, что в отличие от определения политического насыщения Стратегии для региона Балтийского моря вопросы, связанные с системой управления, осуществляемыми в ее рамках проектами, остаются до сих пор не до конца ясными. Единственное, что было сформулировано достаточно четко, — это намерение воплощать Стратегию в жизнь путем постоянно обновляющегося плана действий, то есть плана, рассчитанного на неопределенный срок действия, в который на регулярной основе будут вноситься необходимые изменения.

Идея Еврокомиссии реализовывать Стратегию с помощью постоянно обновляющегося плана действий в ходе проводившихся консультаций получила широкую поддержку. В частности, заинтересованные стороны единодушно поддержали предложение, согласно которому каждое приоритетное действие должно быть описано путем идентификации: (1) мер; (2) временных рамок; (3) финансовых инструментов; (4) ответственных за реализацию акторов. Поддержку получила также идея о необходимости введения пятого элемента — контроля успеха путем измерения результатов. В связи с этим было предложено установить систему индикаторов или заданных стандартов для определения достигнутого прогресса [21].

Другое предложение касалось ежегодного доклада по результатам реализации Стратегии, в который целесообразно включать примеры наиболее эффективных решений по различным направлениям. Заинтересованные стороны в принципе согласились, что план действий должен подвергаться постоянному мониторингу и регулярно пересматриваться и уточняться.

Сохраняющаяся до сих пор определенная расплывчатость в отношении конкретных механизмов управления, скорее всего, связана с базовым противоречием. Прежде всего очевидна необходимость участия в реализации стратегии акторов, представляющих все уровни управления (национальный, региональный, местный) и различные сектора (го-

сударственный и частный). В то же время раздаются голоса, призывающие к «сильному лидерству», управлению по принципу «сверху вниз», которое обеспечило бы более эффективную реализацию плана действий. Лидерства по преимуществу ждут от Европейской комиссии, при том, что она сама видит себя, главным образом, в виде посредника.

Второй блок проблем управления связан с институционализацией этого процесса. В ходе консультаций в принципе была высказана поддержка уже существующим институтам сотрудничества в регионе Балтийского моря. Почти все заинтересованные стороны верят в то, что Стратегия ЕС должна реализовываться через различные уже работающие в данном регионе организации. В связи с этим часто упоминаются Хельсинкская комиссия (HELCOM) и Совет государств Балтийского моря (CBSS), призванные сыграть важную роль в будущем, поскольку они уже внесли важный вклад в подготовку Стратегии. Однако это не помешало заинтересованным сторонам призвать к реформе существующей сети институтов. В ряде случаев СРБМ рассматривается в качестве возможности для региональных организаций уточнить свои цели, направленность деятельности и лучше скоординировать свои действия с другими участниками. Короче говоря, «каждый должен делать все возможное», как это было сформулировано в итоговом документе Парламентской конференции Балтийского моря [12].

Существуют различные точки зрения по вопросу о желательности институциональной реформы. Ряд заинтересованных сторон, включая федеральное и земельные правительства ФРГ, выступают против создания новых институциональных структур, подчеркивая риск дублирования и наложения видов деятельности. Однако относительное большинство участников высказывается за определенные институциональные инновации.

Следует отметить, что сама Еврокомиссия запустила дискуссию в этом направлении предложением, сформулированным в первом рабочем варианте, начать процесс публичных консультаций для «создания структурированного и устойчивого дискуссионного форума», который может также включать «согласованные механизмы принятия решений». Идея, очевидно, пришла по душе польскому правительству, которое сочло полезным создание Форума для Стратегии ЕС по региону Балтийского моря, чтобы собрать вместе «представителей национальных, региональных и местных властей и социальных партнеров». «Местное самоуправление Дании», организация — член Союза датских муниципалитетов, также поддержала идею о «новом дискуссионном форуме для принимающих решение», который бы отслеживал и проводил мониторинг СРБМ. Наиболее далеко идущее предложение исходило от общего документа, подготовленного совместно шестью организациями (Конференцией субрегионов-государств Балтийского моря, В7¹, Еврорегионом «Балтика», Балтийским форум развития, Конференцией пе-

¹ В7 — сеть семи крупнейших балтийских островов из пяти стран.



риферийных морских регионов Европы — Комиссией по Балтийскому морю, Союзом балтийских городов) [7]. Они рекомендовали новую «модель управления», которая должна состоять из двух структур: Форума Балтийского моря и Органа, принимающего решения. Форум Балтийского моря должен осуществлять консультативные функции и быть открытым для всех, кто заинтересован в сотрудничестве в Балтийском море, включая акторов за пределами ЕС. Орган, принимающий решения же — состоять из избранных представителей различных уровней управления в регионе Балтийского моря — национальных, региональных и местных. Его основная задача заключалась бы в том, чтобы определять и согласовывать общие цели и деятельность и осуществлять мониторинг прогресса в реализации Стратегии. Обе структуры должны были возглавляться Еврокомиссией.

В результате был найден компромиссный вариант, который выразился в создании формата ежегодных Форумов СРБМ, которые проводятся с 2010 г. по очереди в государствах Балтики, являющихся членами ЕС. На них обсуждается широкий спектр вопросов, относящихся к развитию региона, с приглашением политиков, экспертов, представителей научных кругов, региональных организаций, СМИ, НКО и других заинтересованных лиц. По итогам Форума принимающей стороной готовится заключительный доклад [18], в котором подводятся итоги состоявшейся дискуссии и фиксируются наиболее интересные предложения и рекомендации.

В процессе реализации СРБМ стала очевидной необходимость не только уточнения целей и задач в зависимости от конкретного этапа, но и совершенствования самого процесса реализации их на практике. Так, 10 сентября 2015 г. Европейской комиссией была представлена обновленная версия Плана, охватывающая 13 приоритетных сфер и 4 горизонтальных действия. Особое внимание уделено упрощению процедуры реализации флагманских проектов, а также роли региональных организаций в реализации Стратегии. Для каждого из проектов сотрудничества определяется собственный лидер из числа балтийских стран-членов ЕС, региональных организаций, ассоциаций предпринимателей или НКО, которые несут ответственность за координацию действий по реализации соответствующего пункта Плана [4].

Значительное внимание уделяется привлечению новых участников в проекты СРБМ, в создание благоприятного общественного мнения вокруг ее проектов и программ. Этому, в частности, способствует хорошо продуманная ПР деятельность, примером которой может служить издание в марте 2014 г. Шведским агентством по экономическому и региональному росту (*Tillväxtverket*) специального пособия «Введение в Стратегию для региона балтийского моря для начинающих» [3].

Одним из центральных вопросов на всех этапах разработки, принятия и реализации СРБМ было финансирование. В ведущихся дискуссиях как на начальном этапе, так и сегодня, доминируют две идеи. Во-первых, Стратегия для региона Балтийского моря должна реализовываться за

счет всех доступных источников финансирования, то есть Европейского союза, государств, являющихся его членами и международных финансовых институтов (МФИ), а также частного капитала. Во-вторых, акцент должен делаться на совершенствовании способов координации различных финансовых инструментов, то есть повышении их эффективности и результативности. Призыв Европейского парламента «выделить отдельную бюджетную линию ЕС для Стратегии Балтийского моря» был поддержан правительствами Польши и Литвы [7, р. 448]. Однако большинство заинтересованных сторон согласны с желанием Еврокомиссии, чтобы финансирование Стратегии шло по уже существующим финансовым каналам. В результате на время идея новой бюджетной линии ЕС для Стратегии отложена. Вместо этого было высказано соображение о том, что самого серьезного внимания заслуживает идея, высказанная правительством Швеции и корпорацией *BaltMet*, о том, что все финансирование для данного региона должно быть транспарентным и наглядным. В результате было принято решение в пользу составления «своего рода бюджета», который не является в строгом правовом смысле этого слова бюджетом, а скорее представляет собой балансовый отчет, в котором четко указываются источники финансирования и пути использования фондов, связанные с СРБМ.

Несмотря на то что существует общее согласие по поводу ограниченности доступных фондов, это не означает отсутствия возможности найти дополнительные финансовые ресурсы. Так, правительство Швеции сочло необходимым привлечь особое внимание к до сих пор не упоминавшимся в связи с СРБМ источникам финансирования. Прежде всего речь шла о решении Северного инвестиционного банка (СИБ) создать собственный отдел по финансированию экологических мероприятий в Балтийском море, который призван облегчить реализацию плана действий HELCOM. Шведское правительство также указало на Европейский фонд соседских инвестиций (European Neighbourhood Investment Fund), который ставит своей целью поддерживать инвестиции, особенно в наиболее крупные проекты, касающиеся транспортных инфраструктур, в значительно большей степени, чем существовавшие до него механизмы ЕС.

Несмотря на несомненные успехи в реализации СРБМ сегодня становятся все более очевидными и определенные проблемы и противоречия, носящие как внутренний, так и внешний по отношению к ЕС характер. Ключевыми из них, собственно говоря, являются две — управление реализацией Стратегии и отношения с Россией.

Не вызывает сомнения тот факт, что СРБМ придала новый динамизм сотрудничеству в регионе Балтийского моря, однако многие вопросы, связанные в первую очередь с политическим лидерством, финансированием и процедурами принятия решений, пока остаются нерешенными. Европейская комиссия, которая, как планировалась, должна играть ведущую роль в управлении реализацией Стратегии, и без того в связи с нарастанием кризисных явлений в Евросоюзе перегружена работой и не способна в данный момент контролировать ход макро-



региональных программ. Отсюда стремление переложить значительную часть ответственности на государства, непосредственно заинтересованные в региональном сотрудничестве. Определенные шаги в этом направлении уже были сделаны, но до сих пор Еврокомиссия убеждена, что сами балтийские страны недостаточно активны по таким вопросам, как координация действий в приоритетных сферах, лидерство в горизонтальных действиях и флагманских проектах и т. п. [8]. В частности, они крайне неохотно идут на использование денег, получаемых каждой из них от структурных фондов ЕС, для достижения целей, поставленных СРБМ, не говоря уже о собственных ресурсах для стимулирования трансграничного сотрудничества. Так, возникают сомнения по поводу самой приверженности государств Балтийского региона идеям, заложенным в СРБМ, или, по крайней мере, готовности ради их реализации поступиться какими-то сугубо национальными приоритетами.

В то же время необходимо учитывать и опасения самих балтийских стран по поводу нарастающей бюрократизации в управлении СРБМ: растущие требования к оформлению документов и сложность их прохождения неминуемо ведет к снижению эффективности предпринимаемых действий. В принципе, это вполне объяснимо, поскольку, как мы уже отмечали, с самого начала декларировалась приверженность принципу трех «нет» («нет» новым институтам, «нет» новым фондам, «нет» новому законодательству). Иначе говоря, приходится обходиться уже имеющимися ресурсами, правовыми и административными рамками, которые не всегда могут соответствовать новым задачам, поставленным перед участниками СРБМ. Не случайно в настоящее время по этому вопросу ведутся оживленные дискуссии, одним из инициаторов которых выступает, в частности, Балтийский форум развития [8].

Однако главный вопрос заключается в том, чего же хотят достичь в результате СРБМ: установить всеобъемлющий контроль ЕС за сотрудничеством на Балтике или дать новый импульс развитию европейского макрорегиона, который считает необходимым собственными силами реализовывать сотрудничество между всеми заинтересованными сторонами, включая те, которые не входят в ЕС?

Несмотря на свою притягательность, идея СРБМ с самого начала вызывала определенные сомнения с точки зрения внешней перспективы, поскольку практически игнорировала Россию в качестве ключевого фактора потенциального успеха стратегии, как на стадии выработки стратегии, так и в ходе ее реализации. И это в ситуации, когда все значимые институты сотрудничества на Балтике уже включают Россию и другие третьи страны.

В итоговом документе заседания Европейского совета, состоявшегося в декабре 2007 г., содержится единственная фраза, касающаяся внешнего по отношению к ЕС фактора управления СРБМ: «Рамки Северного измерения должны обеспечить базу для внешних аспектов сотрудничества в регионе Балтийского моря» [10]. Такая формулировка говорит о различии между внешним и внутренним измерением сотрудничества в Балтийском море, чего не существовало ранее, по крайней

мере с точки зрения институционального дизайна. Поэтому, поскольку сотрудничество в Балтийском море должно быть интегрировано в макрорегиональную стратегию ЕС, возникает вопрос, касающийся того, могут ли третьи страны участвовать в этом сотрудничестве, а если могут, то каким именно образом. В принципе, это касается не только России, но в определенной степени затрагивает Норвегию и Исландию, Украину и Беларусь, которые также находятся в бассейне Балтийского моря и, таким образом, вовлечены в определенные, прежде всего экологические, аспекты регионального сотрудничества.

Значительное большинство заинтересованных сторон приветствует стремление сделать Северное измерение (СИ) внешней опорой СРБМ. В то же время правительства Германии и Дании, подчеркивая свое желание продолжать вовлекать Россию в региональное сотрудничество, избегают прямой поддержки идеи использования в этих целях СИ. Только Балтийский институт Финляндии считает СИ малопригодным для «обеспечения российского измерения политики ЕС в отношении Балтийского моря», поскольку СИ «даже близко не подходит к тому, чтобы охватить весь спектр проблем сотрудничества в Балтийском море» [10]. В реальности СИ, по сути, состоит из двух видов партнерства: в сфере экологии и здравоохранения. В настоящее время идет формирование партнерства также в сфере транспорта и логистики [1]. Сотрудничество с Россией и другими третьими странами происходит в рамках таких организаций, как Совет государств Балтийского моря или ХЕЛКОМ, а также вне специфических институциональных рамок, как в случае с Европейской морской политикой. Интересно отметить, что в ходе консультаций все заинтересованные стороны, за исключением правительства Эстонии, назвали одно или несколько направлений сотрудничества, где они считают вовлечение России желательным или необходимым [15, р. 87]. Собрав эти предложения воедино, можно определить 37 различных проблем, по которым было упомянуто вовлечение России. Эти 37 проблем затрагивают все четыре сферы плана действий Стратегии. Таким образом, возникает естественный вопрос, каким образом может быть ликвидирован разрыв между желаемым и реально существующим уровнем сотрудничества ЕС и России в регионе Балтийского моря. Несмотря на то что в большинстве документов этот вопрос обходится молчанием, в принципе европейские аналитики говорят о возможности следующих подходов.

Первый — может быть описан как ориентация на сохранение статус-кво, поскольку он нацелен на сохранение существующей в настоящее время гибкой архитектуры сотрудничества на Балтийском море, которое происходит как в рамках СИ, так и за его пределами. Иллюстрацией данного подхода может служить позиция правительства ФРГ, которое выступает за применение «вариативных географических ограничений в зависимости от предмета» [15, р. 119]. Соответственно, отдельные программы ЕС могут быть открыты для участия третьих стран. Так, земля Мекленбург-Померания выступила с предложением использовать такой подход в отношении программы «Европа для граждан».



Этот гибкий подход имеет два преимущества. Во-первых, он может быть реализован без существенных институциональных изменений. Во-вторых, такие страны, как Украина и Беларусь, которые не считаются «северными», легко могут быть вовлечены в сотрудничество. Однако в целом такой гибкий подход не совместим с идеей превращения СИ во внешнюю опору СРБМ.

Второй — подчеркивает региональное измерение субнациональных уровней сотрудничества с Россией и другими третьими странами. Это принципиальная идея шести организаций Балтийского моря (Конференция субрегионов государств Балтийского моря, В7, Еврорегион «Балтика», Балтийский форум развития, Конференция периферийных морских регионов Европы — Комиссия по Балтийскому морю, Союз балтийских городов), которые предложили специальный флагманский проект под названием «Инкорпорирование внешнего измерения Балтийского моря» [17]. Согласно этому предложению внешнее измерение СРБМ должно включать Россию, Украину и Беларусь и реализовываться, главным образом, при помощи средств парадипломатии, в рамках которой основная роль отведена субнациональным единицам — регионам и городам. Этот подход также имеет то преимущество, что позволяет почти не менять существующую институциональную структуру СИ, поскольку сотрудничество с третьими странами будет осуществляться преимущественно в соответствии с «логикой неформальных институтов». Аналогичное, хотя и не столь детально проработанное, предложение исходило и от земли Гамбург [21, р. 12]. В этом предложении особый акцент делается на расширении и углублении сотрудничества с Северо-Западной Россией, включая «форум для обсуждения противоречий», который может со временем стать «моделью для сотрудничества с другими российскими регионами». Польский конвент маршалов также выступает за развитие «новых инструментов развития сотрудничества между ЕС и Россией», в которое по преимуществу были бы вовлечены «неправительственные организации, местные и региональные власти и институты образования и культуры».

Наконец, третий подход делает акцент на институциональном развитии самого Северного измерения. Было высказано несколько предложений, в которых излагается идея добавления новых видов партнерства в СИ или модификации уже существующих с тем, чтобы они стали соответствовать целям и задачам Стратегии. Так, например, с призывом к институциональной модификации в сфере охраны окружающей среды выступила Европейская балтийская интергруппа. Европейский парламент хочет вовлечь Калининград в существующее в рамках СИ партнерство в сфере здравоохранения. В других предложениях делается акцент на Совет государств Балтийского моря, который вместе с СИ «обеспечивает прочную основу для реализации внешних аспектов Стратегии» [19].

В целом за прошедший период четкий ответ, каким образом следует наиболее эффективно решать проблемы, связанные с участием не яв-

ляющейся членом ЕС России во внутриевропейской программе, так и не был получен. Более того, в ситуации явного ухудшения отношений РФ с Европейским союзом, введения обеими сторонами режима санкций, нарастания взаимного недоверия и обид сам процесс региональной интеграции в рамках Балтийского моря оказывается под угрозой. В то же время обе стороны осознают необходимость углубленного сотрудничества, взаимную заинтересованность в устойчивом развитии региона. Это противоречие ярко проявилось, с одной стороны, в замораживании (впервые за 22 года) запланированного на лето 2014 г. саммита Совета государств Балтийского моря в Турку (Финляндия) из-за событий на Украине [2], с другой — в факте успешного проведения, как в 2014-м, так и в 2015 г. Балтийского форума развития с активным участием России [5].

Проблема усугубляется тем обстоятельством, что и отношение России к Стратегии ЕС для региона Балтийского моря далеко не однозначное. На начальном этапе она вызывала критику с российской стороны, считавшей ее избыточной и потенциально разрушительной для уже сложившихся в рамках Балтийского моря региональных структур. При этом особое беспокойство как российской, так и финской стороны вызывала сложность соотнесения СРБМ с Северным измерением. Однако сегодня Россия занимает более конструктивную позицию по отношению к Стратегии, хотя в полной мере ее позиция пока не сформулирована.

Таким образом, совершенно очевидно, что как бы ни подчеркивался «внутренний» характер Балтийского моря, решение его проблем невозможно без активного включения в этот процесс России. Соответственно, СРБМ стал важнейшим проектом не только в рамках внутренней политики ЕС, но и в контексте отношений России и ЕС.

Результатом успешной реализации СРБМ может стать создание транснациональной зоны интенсивного сотрудничества и использование подобного рода проектов для других регионов, как в рамках ЕС (здесь уже было озвучено предложение о разработке аналогичной стратегии для дунайского региона), так и за его пределами, в том числе в рамках евразийской интеграции.

Новизна концепции макрорегионального сотрудничества на Балтике заключается в комплексном подходе к развитию региона как целого, а не как к административной единице, в рамках которой осуществляются различные схемы сотрудничества, относящиеся к каким-то ее частям. В этом смысле вызванная стремлением к тому, что может быть названо рациональным функционализмом, концепция в действительности вносит определенный новый смысл в понятие «регион». Зависит ли успех макрорегионального подхода от правильного экономгеографического приложения сил или он связан в том числе и с наличием определенного уровня региональной идентичности (культурной гомогенности) остается открытым вопросом. При разработке Стратегии для региона Балтийского моря часто подчеркивалось, что именно этот регион

может служить своего рода тестом, с одной стороны, из-за его потребностей и проблем, с другой — из-за наличия достаточно высокого уровня взаимозависимости, наличия общих институтов и региональной идентичности или, по крайней мере, культурной близости — иначе говоря, всех тех элементов, которые, по мнению большинства исследователей, составляют сущность региона и выступают в качестве благоприятных предпосылок регионального развития.

Список литературы

1. Меморандум о взаимопонимании, устанавливающий механизм учреждения Партнерства «Северного измерения» в области транспорта и логистики. URL: http://www.mintrans.ru:8080/prensa/PSITL/PSITL_Memorandum.htm (дата обращения: 02.11.2015).
2. На Балтику повеяло с Украины. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2744421> (дата обращения: 14.09.2015).
3. *A Beginner's Guide to the Baltic Sea Region Strategy*. URL: <http://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590663/Handbook%20for%20EUSBSR%20beginners.pdf> (дата обращения: 17.08.2015).
4. *A revised Action Plan of the EUSBSR is ready*. 10/06/2015. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/baltic-sea/#1 (дата обращения: 14.09.2015).
5. *BDF Summit 2015: Exploring the State of the Region*. URL: <http://www.bdforum.org/bdf-summit-2015-exploring-state-region/> (дата обращения: 14.11.2015).
6. *Beazley C. Europe's Strategy for the Baltic Sea Region*. URL: <https://www.msz.gov.pl/resource/0f1a87ba-5ff2-48f4-80ba-c2f66dbd6360:JCR> (дата обращения: 22.01.2016).
7. *Bengtsson R. Sweden and the Baltic Sea Region // The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford, 2016. P. 442—461.
8. *Brask H. Governance crisis in the Baltic Sea region cooperation?* April 24, 2014. URL: <http://www.bdforum.org/hans-brask-governance-crisis-baltic-sea-region-cooperation/> (дата обращения: 05.02.2016).
9. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_en.pdf (дата обращения: 17.08.2015).
10. *EU Baltic Sea strategy. Report for the Konrad-Adenauer-Stiftung*. URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-1522-2-30.pdf?090622102744 (дата обращения: 24.10.2015).
11. *EU Strategy for the Baltic Sea Region*. URL: <http://www.balticsea-region-strategy.eu> (дата обращения: 11.01.2015).
12. *European Commission Consultation on the EU Strategy for the Baltic Sea Region. Views of the Baltic Sea Parliamentary Conference*. Copenhagen, 17 December 2008. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/baltic/doc/organisation/baltic_parlconf.pdf (дата обращения: 27.08.2015).
13. *European Parliament resolution on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension (2006/2171(INI))* URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2006-0494&language=EN&ring=A6-2006-0367> (дата обращения: 09.08.2015).

14. *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*. 25.11.2015. URL: <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/baltic-sea-region/european-union-strategy-for-the-baltic-sea-region> (дата обращения: 11.09.2015).

15. *The Baltic Security Puzzle: Regional Patterns of Democratization, Integration, and Authoritarianism*. L., 2015.

16. *Nacchia Ch.* *European Union Strategy for the Baltic Sea Region: A Pilot Strategy for Other Regions?* URL: <http://www.rug.nl/research/portal/files/23685728/13Nacchiafinal.pdf> (дата обращения: 22.11.2015).

17. *Nikolova I.* *The EU Strategy for the Baltic Sea Region and the Presence of Russia*. URL: <https://dspace.mah.se/bitstream/handle/2043/14531/The%20EU%20Strategy%20for%20the%20Baltic%20Sea%20Region%20and%20the%20Presence%20of%20Russia.pdf?sequence=2> (дата обращения: 22.11.2015).

18. *Report. Achieving E-Quality by Connecting the Region*. The VI Annual Forum of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region 15—16 June 2015, Jūrmala, Latvia. URL: http://www.mfa.gov.lv/images/2015_07_31_AF_REPORT_LIIA.pdf (дата обращения: 29.10.2015).

19. *The EU Strategy for the Baltic Sea Region*. The second year of implementation. Position paper of the BSSSC. 2011. URL: <https://www.msz.gov.pl/resource/710af452-33d7-4923-a5ab-20b31012f98e:JCR> (дата обращения: 17.11.2015).

20. *The European Union Strategy for the Baltic Sea Region: background and analyses*. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/baltic/pdf/2010_baltic.pdf (дата обращения: 25.12.2015).

21. *Wiedemann J.* *The European Union Baltic Sea Strategy and Baltic Sea Region Programme*. München, 2013.

Об авторах

Юрий Васильевич Косов, доктор философских наук, профессор, заместитель директора, Северо-Западный институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Россия.

E-mail: kosov@szags.ru

Галина Исааковна Грибанова, доктор социологических наук, профессор, заведующая кафедрой политологии факультета социальных наук, Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена, Россия.

E-mail: GGribanova@yandex.ru

Для цитирования:

Косов Ю. В., Грибанова Г. И. Стратегия ЕС для региона Балтийского моря: проблемы и перспективы международного сотрудничества // Балтийский регион. 2016. Т. 8, № 2. С. 48—66. doi: 10.5922/2074-9848-2016-2-3.



STRATEGY FOR THE BALTIC SEA REGION:
CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF INTERNATIONAL COOPERATION

Yu. Kosov*
G. Gribanova**

*North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of
National Economy and Public Administration
57/43 Sredny Prospekt V. O., Saint Petersburg, 199178, Russia.

**A. I. Herzen State Pedagogical University of Russia
48 Moyki nab., Saint Petersburg, 191186, Russia

Submitted on March 1, 2016

This article describes the main characteristics of international cooperation in the Baltic Sea Region (BSR) within the framework of the EU macroregional strategy. The analysis of the key directions, structure, and the Strategy implementation mechanisms demonstrates its experimental and innovative nature. At the same time, the authors identify problems and contradictions in the very idea of the Strategy, as well as its actual implementation in intergovernmental relations of the BSR countries. The main factor hampering the Strategy activities is ignoring the key role of Russia the BSR. At the same time, Russia and some non-BSR countries are already members of all significant BSR cooperation instruments. Therefore, there is a need to supplement the EU Strategy for the Baltic Sea Region with the Northern Dimension project. The innovative nature of macroregional cooperation in the Baltic Sea region is manifested in interpreting the region as an indivisible whole rather than an administrative unite serving as a platform for various cooperation programmes implemented in its different parts. From this point of view, the Strategy for the Baltic Sea region, apparently inspired by 'rational functionalism', can assign a new meaning to the concept of the region.

Key words: The EU Strategy for the Baltic Sea Region, Northern Dimension, region, macroregional cooperation

References

1. *Memorandum o vzaimoponimanii, ustanavlivajushij mechanism uchrezdenija Partnerstva "Severnogo ismerenija" v oblasti transporta I logistiki* [The Memorandum of Understanding establishes mechanist Partnership institution "Northern istereniya" in the field of transport and logistics], 2009, Neapol, available at: http://www.mintrans.ru:8080/prensa/PSITL/PSITL_Memorandum.htm (accessed 02.11.2015).
2. *Na Baltiku poveyalo s Ukrainy* [Baltic wafted from Ukraine], 2015, *Kommersant*, 9 June, available at: <http://www.kommersant.ru/doc/2744421> (accessed 14.09.2015).
3. *A Beginner's Guide to the Baltic Sea Region Strategy*, 2015, available at: <http://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590663/Handbook%20for%20EUSBSR%20beginners.pdf> (accessed: 17.08.2015).

4. *A revised Action Plan of the EUSBSR is ready*, 2015, June, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/baltic-sea/#1 (accessed: 14.09.2015).
5. *BDF Summit 2015: Exploring the State of the Region*, 2015, available at: <http://www.bdforum.org/bdf-summit-2015-exploring-state-region/> (accessed: 14.09.2015).
6. Beazley, C. *Europe's Strategy for the Baltic Sea Region*, 2016, available at: <https://www.msz.gov.pl/resource/0f1a87ba-5ff2-48f4-80ba-c2f66dbd6360:JCR> (accessed: 22.01.2016).
7. Bengtsson, R. 2016, Sweden and the Baltic Sea Region. In: Pierre, J. (ed.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford, p. 442—461.
8. Brask, H. 2014, *Governance crisis in the Baltic Sea region cooperation?* April 24, available at: <http://www.bdforum.org/hans-brask-governance-crisis-baltic-sea-region-cooperation/> (accessed 05.02.2016).
9. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, 2009, *Concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, Brussels, 10 June, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_en.pdf (accessed: 17.08.2015).
10. EU Baltic Sea strategy, 2009, *Report for the konrad-adenauer-stiftung*, London office, available at: http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-1522-2-30.pdf?090622102744 (accessed 24.10.2015).
11. *EU Strategy for the Baltic Sea Region*, 2015, available at: <http://www.balticsea-region-strategy.eu> (accessed 11.01.2015).
12. European Commission Consultation on the EU Strategy for the Baltic Sea Region, 2008, *Views of the Baltic Sea Parliamentary Conference*, Copenhagen, 17 December 2008, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/baltic/doc/organisation/baltic_parlconf.pdf (accessed 27.08.2015).
13. *European Parliament resolution on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension*, 2006, 2171(INI), available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2006-0494&language=EN&ring=A6-2006-0367> (accessed 09.08.2015).
14. *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, 2015, 25 November, available at: <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/baltic-sea-region/european-union-strategy-for-the-baltic-sea-region> (accessed 11.09.2015).
15. Hampton, M., Hancock, D. (eds.) 2015, *The Baltic Security Puzzle: Regional Patterns of Democratization, Integration, and Authoritarianism*, London, 224 p.
16. Nacchia, Ch. 2015, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region: A Pilot Strategy for Other Regions?* available at: <http://www.rug.nl/research/portal/files/23685728/13Nacchiafinal.pdf> (accessed 22.11.2015).
17. Nikolova, I. 2010, *The EU Strategy for the Baltic Sea region and the Presence of Russia*, Malmö University, available at: <https://dspace.mah.se/bitstream/handle/2043/14531/The%20EU%20Strategy%20for%20the%20Baltic%20Sea%20Region%20and%20the%20Presence%20of%20Russia.pdf?sequence=2> (accessed 22.11.2015).
18. Report. Achieving e-quality by connecting the region, 2015, *The vi annual forum of the European Union strategy for the Baltic Sea region*, 15—16 June, Jūrmala, Latvia, available at: http://www.mfa.gov.lv/images/2015_07_31_AF_REPORT_LIIA.pdf (accessed 29.10.2015).
19. The EU Strategy for the Baltic Sea Region. The second year of implementation, 2011, *Position paper of the BSSSC*, available at: <https://www.msz.gov.pl/resource/710af452-33d7-4923-a5ab-20b31012f98e:JCR> (accessed 17.11.2015).



20. *The European Union Strategy for the Baltic Sea Region: background and analyses*, 2015, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/baltic/pdf/2010_baltic.pdf (accessed 25.12.2015).

21. Wiedemann, J. 2013, *The European Union Baltic Sea Strategy and Baltic Sea Region Programme*, München, 28 p.

About the authors

Prof. Yuri Kosov, Deputy Director, North-West Institute of Management, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russia.

E-mail: kosov@szags.ru

Prof. Galina Gribanova, Head of the Department of Political Science, the Faculty of Social Sciences, A. I. Herzen Pedagogical University of Russia, Russia.

E-mail: GGribanova@yandex.ru

To cite this article:

Kosov Yu., Gribanova G. EU Strategy for the Baltic Sea Region: Challenges and Perspectives of International Cooperation, *Baltijskij region*, Vol. 8, no. 2, p. 48—66. doi: 10.5922/2074-9848-2016-2-3.