
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА

СТРАТЕГИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ДЛЯ РЕГИОНА БАЛТИЙСКОГО МОРЯ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ

Т. Пальмовский

Гданьский университет,
80–309, Польша, Гданьск, ул. Яна Бажиньского, 8

Поступила в редакцию 18.10.2020 г.
doi: 10.5922/2079-8555-2021-1-8
© Пальмовский Т., 2021

Балтийское море и его побережье образуют уникальный европейский макрорегион. Прочные кооперационные связи и конкуренция — характерные черты Балтийского региона с самого начала его цивилизационного развития. В 2004 году Балтика практически стала внутренним морем ЕС, что укрепило сотрудничество между странами на его берегах. Во многих сферах сотрудничество приобретает сетевые формы. Стратегия ЕС для региона Балтийского моря — важный стимул для дальнейшей интеграции. Цель статьи — выявить изменяющиеся тенденции и структурные преобразования в процессе интеграции в Балтии, вызванные реализацией Стратегии ЕС для региона Балтийского моря. В документе прописаны цели развития региона, укрепляющие сотрудничество и раскрывающие потенциал Балтийского моря. Три главные цели Стратегии — это охрана морской среды, транспортная связность и повышение благосостояния. Сотрудничество опирается на совместную разработку программ развития национального, регионального и местного уровня с привлечением научно-исследовательских центров, региональной инфраструктуры, оперативных программ и частных компаний. В долгосрочной перспективе политическая стабилизация и экономическое развитие могут превратить зарождающийся транснациональный регион в новый экономический и культурный центр Европы.

Ключевые слова:

европейская интеграция, макрорегион, Европейская стратегия для региона Балтийского моря (ЕСРБМ)

Введение

Политические, экономические, социальные и территориальные изменения конца 1980-х — начала 1990-х годов возродили региональное мышление в Европе. Территории, ранее находившиеся на окраине европейской политической и экономической жизни, стали важными акторами европейского сотрудничества. В частности, эту периферийную роль играли страны Балтийского моря. Поиск партнеров в регионе был резко ограничен тем, что составляющие его государства принадлежали к конфликтующим интеграционным объединениям. Распад одного из них

Для цитирования: Пальмовский Т. Стратегия Европейского союза для региона Балтийского моря и ее реализация // Балтийский регион. 2021. Т. 13, № 1. С. 138–152. doi: 10.5922/2079-8555-2021-1-8.

позволил выстроить в 1990-х годах новый порядок межнациональной кооперации стран Балтийского моря. В последующие годы государства Балтийского моря запустили множество государственных, институциональных и правительственных программ и создали несколько неправительственных организаций. Их деятельность способствует сближению обществ Балтийской Европы [1].

В статье анализируются механизмы реализации Стратегии ЕС для региона Балтийского моря (СЕСРБМ) и ее соответствие текущей фазе балтийской интеграции. Исследование состоит из пяти частей. В первой рассматриваются теоретические аспекты изучения региона, макрорегиона и макрорегиональных стратегий. Вторая часть посвящена становлению балтийской интеграции, а в третьей анализируются цели и эффективность СЕСРБМ. В четвертой части уделяется внимание некоторым проектам, реализуемым в Южной Балтике. В последней части представлены возможные сценарии для СЕСРБМ после 2020 года. Статья завершается выводами.

Регион, макрорегион и макрорегиональные стратегии

Поскольку Балтийский регион соответствует критериям основных направлений географических исследований, ему посвящено множество исследовательских работ. Явления и процессы, имеющие место в регионе, описываются различными дисциплинами, тем не менее попытки объяснить феномен региона и интенсивность факторов, оказывающих влияние на его структуру, развитие и обусловленные ими функции, немногочисленны [2]. Регион изучают географы, экономисты, социологи, политологи, правоведы, демографы, биологи и представители других дисциплин. В географии региональная парадигма активно развивалась в 1950—1960-х годах. Были разработаны новые теоретические и методологические подходы. Возникло новое направление исследований — региональная наука, описанная, например, в работах У. Айзарда [3]. Попытки построить общую картину обычно предпринимались отдельными учеными, в то же время проводились и коллективные исследования региона специалистами в одной или смежных областях. В региональном контексте были выделены специфические проблемы, но каждая дисциплина решала исключительно профильные задачи.

Политические, социальные, экономические и культурные преобразования, имевшие место в конце 1980-х — начале 1990-х годов в Центральной Европе снова пробудили интерес к региональным исследованиям. Попытки понять природу и роль региона нашли отражение в таких философских течениях, как структурализм и реализм, оказавших значительное влияние на основы географии [4; 5]. Все чаще стала упоминаться тесная связь дисциплины с общественными науками и их практическими воплощениями. К. Дзевоньский [6] предложил три концепции региона: регион как инструмент исследования (анализа), как субъект познания и как площадка для действия.

В международных отношениях термин «регион» часто употребляется для обозначения природных объектов, таких как водосборные бассейны крупных рек или морей, и территорий, играющих важную роль в транспортных системах. Географический подход к определению региона используется в случаях Балтийского, Северного и Средиземного морей. Функции морского региона определяются соответствующими нормами морского права.

Сегодня далеко не все прибрежные регионы — периферия своих стран. Напротив, многие из них стали местами постоянных и прямых контактов государства и общества с партнерами из соседних приморских стран. Выход к морю всегда играл важную роль в жизни стран и народов. Прибрежные регионы традиционно отличаются повышенной экономической активностью и быстрым цивилизационным развитием [7].

Становление европейских регионов — двоякий процесс: инициативы центральных властей по созданию политических регионов сочетаются с инициативой снизу, возникающей в результате региональных действий тогда, когда взаимовыгодное экономическое сотрудничество не влечет за собой потерю автономии и культурной идентичности [8]. Бесспорным преимуществом регионов разных уровней является их стабилизирующая функция. Регионализация позволяет сформировать местную, региональную и национальную идентичности и налаживать взаимодействие между обществами [9].

Балтийская интеграция — предмет региональных исследований, как проводимых в рамках экономической географии, так и интердисциплинарных. Глубокие знания о регионе способствуют его дальнейшему развитию и функционированию.

Сама идея региона (макрорегиона) — это одновременно его концептуальный аспект и интерпретация его коллективной роли. Эта идея необязательно относится только к его реальным компонентам. Она может включать в себя и господствующие представления о регионе и его истории. При этом идея региона не дает полной картины и не отражает его территориальные характеристики [4].

Значение Балтийского региона как европейского макрорегиона было оценено по достоинству так же, как и его возможная роль моста между старым Западом и Востоком [10].

В основе концепции макрорегиональной стратегии лежит общая региональная идентичность, которая не только влияет на социальное, экономическое и культурное развитие, но и способствует разработке планов действий и стратегий, нацеленных на решение текущих проблем и раскрытие регионального потенциала. Концепция — часть политического плана по реструктуризации европейской территории и укреплению транснациональной региональной идентичности. Кроме того, она вписана в концепцию многоуровневого управления, представляющую Европейскую комиссию модератором и драйвером развития [11].

Взгляд на развитие ЕС сквозь призму транснациональных регионов позволяет переосмыслить основные термины «пространство», «территория», «управление». Региональный подход используется и в международных отношениях. В этом контексте он требует глубокого аналитического осмысления, так как динамика регионального сотрудничества выходит за рамки традиционного подхода к изучению международных отношений и функционирования таких игроков, как Европейский союз.

Макрорегиональные стратегии — часть инструментария для долгосрочного развития Евросоюза. В частности, они упоминаются в новом документе ЕС «Европа 2020: Стратегия разумного, устойчивого и инклюзивного роста»¹. В нем говорится о роли регионов, ставших полноправными участниками политических процессов наравне с государствами — членами ЕС и его институтами.

Макрорегиональные стратегии, являющиеся элементом стратегического планирования, финансируются в рамках программ политики сплочения в регионах и странах — членах ЕС. В некоторых случаях члены ЕС могут направлять средства, выделенные на стратегическое развитие, на реализацию макрорегиональных стратегий и стратегий развития морских бассейнов.

Макрорегиональные стратегии — это комплексные программы, одобренные ЕС для определенного географического региона. Меры, принимаемые в рамках таких стратегий, могут финансироваться европейскими структурными и инвестиционными фондами. Макрорегиональные стратегии нацелены на решение проблем геогра-

¹ *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%2020007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (дата обращения: 20.11.2020).

фических регионов, сформированных государствами ЕС и третьими странами. Достижение экономического, социального и территориального единства, как правило, идет на пользу обеим сторонам.

Сегодня ЕС реализует четыре макрорегиональные стратегии. Они охватывают 19 государств ЕС и 8 третьих стран. Первый документ такого рода, Стратегия ЕС для региона Балтийского моря, был принят в 2009 году. В дальнейшем стратегии были разработаны для Дунайского (2010), Адриатико-Ионического (2014) и Альпийского (2015) регионов.

История Балтийской интеграции

В послевоенной истории Балтийского региона первые попытки интеграции касались защиты морской среды — сферы, наименее затронутой политическим противостоянием, тормозившим развитие многосторонних отношений.

Совместная защита вод и живых ресурсов Балтийского моря при участии всех стран региона (Дании, Финляндии, Швеции, ФРГ, ГДР, Польши и СССР) началась с подписания Конвенции о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Бельтах (Гданьская конвенция) в 1973 году и конвенциями о защите природной морской среды Балтийского моря в 1974 и 1992 годах (Хельсинкские конвенции)². Благодаря новаторскому подходу эти документы стали образцом для других европейских регионов. В 1991 году прежняя геополитическая система распалась, что привело к серьезным преобразованиям. Искусственная изоляция балтийских соседей ушла в прошлое. В новой геополитической ситуации возникли новые возможности для динамичного экономического и культурного сотрудничества. Важно было поддержать развитие новых отношений. Вокруг Балтийского моря рождались новые идеи и подходы, призванные определить будущее региона [12]. Началось развитие Балтийского региона и региональной сети экономических и социальных отношений.

В 1990-х годах произошел «взрывной» рост кооперационных инициатив, появились новые формы сотрудничества. Их точное количество неизвестно. Чтобы описать разнообразие возникших связей, был введен термин «феномен балтийского сотрудничества» [7]. Кооперация затрагивала четыре основные сферы: политику, экономику, экологию и культуру.

Политическое сотрудничество балтийских стран развивается при поддержке ряда институтов: Балтийской парламентской конференции, Совета государств Балтийского моря (СГБМ), Конференции премьер-министров СГБМ, Субрегионального сотрудничества государств Балтийского моря (ССГБМ), Скандинавского совета.

Сотрудничество в области охраны окружающей среды обеспечивается общими правовыми нормами, соответствующими исполнительными структурами и различными организациями, в том числе неправительственными. Ключевую роль играет Хельсинкская комиссия (ХЕЛКОМ). Все страны региона принимают активное участие в многочисленных совместных интеграционных проектах.

Евросоюз вносит важный вклад в сотрудничество. После вступления в ЕС Швеции и Финляндии (1995), а также Польши, Эстонии, Латвии и Литвы (2004) и заключения соглашений с Россией о партнерстве и сотрудничестве Балтика практически стала внутренним морем Евросоюза.

Отношения между Балтийской Европой и ЕС приобрели особое значение после вступления в ЕС Швеции и Финляндии. Инициатива Евросоюза «Северное измере-

² Впервые в истории данные конвенции позволили странам, имеющим противоположную идеологическую, политическую и экономическую ориентации, сотрудничать в области защиты морской среды.

ние»³, предложенная Финляндией в 1997 году, была направлена на совершенствование политической координации ЕС в Северной Европе и сокращение диспропорций в экономическом развитии между странами ЕС и Россией, а также бывшими странами Восточного блока. После вступления Польши, Латвии, Литвы и Эстонии в ЕС «Северное измерение» служит платформой для сотрудничества ЕС и Российской Федерации.

Принятие СЕСРБМ в 2009 году ознаменовало появление нового подхода ЕС к регионализации и управлению. Стратегия — это не только аналитический инструмент и нормативный документ, но и практическое руководство по многоуровневому управлению.

Задачи и реализация СЕСРБМ

Главная цель СЕСРБМ — укрепление сотрудничества в регионе и развитие потенциала, возникшего в результате расширения ЕС. Европейский парламент выступил инициатором разработки Стратегии, а в 2006 году принял резолюцию по СЕСРБМ. В декабре 2007 года Европейский совет, рассмотрев предложение стран региона, в частности Швеции, поручил Европейской комиссии (ЕК) создание СЕСРБМ. В июне 2009 года Стратегию одобрила ЕК, а в октябре — Европейский совет.

Четыре главные цели документа были сформулированы следующим образом: экологически устойчивый регион, регион процветания, доступный и привлекательный регион, безопасный регион. Основа Стратегии — многоуровневое сотрудничество на национальном, региональном и местном уровнях с привлечением научно-исследовательских организаций, университетов, региональных структур, центров управления программами и частного сектора. Стратегия способствует развитию контактов, запуску новых и продвижению существующих международных проектов. СЕСРБМ стала первой макрорегиональной внутренней стратегией ЕС. Созданный ею задел лег в основу еще трех макрорегиональных стратегий ЕС, разработанных до 2016 года.

СЕСРБМ придала новое измерение концепции развития региона и побудила политически заинтересованные стороны действовать в определенных ею пространственных, институциональных и нормативных рамках [11]. Стратегия стала хорошим примером расширения сотрудничества в Балтийской Европе и в европейской политике. Это успешная попытка стабилизировать геополитическую ситуацию и обеспечить безопасность в регионе, примыкающем к Скандинавским странам. В региональном сотрудничестве партнерство идет рука об руку с развитием зон влияния. Кроме того, кооперация становится связующим звеном между сверхдержавами [13].

До конца 2016 года Стратегия стимулировала развитие новых сетей и повышала эффективность существующих. Среди них стоит упомянуть форум по рыболовству в Балтийском море (BALTFISH) и Сеть инициатив по рациональному и инновационному использованию ресурсов Балтийского моря (SUBMARINER). Консолидация многоуровневого управления в регионе задавала рамки для диалога организаций региона Балтийского моря (РБМ). Тесное сотрудничество и эффективная координация на национальном и международном уровнях, а также на уровне региональных организаций дали синергетический эффект.

³ *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 // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0248> (дата обращения: 06.10.2020).*

СЕСРБМ — это единый взгляд стран ЕС и ЕК на ситуацию в регионе, а также платформа для сотрудничества. Государства ЕС играют ключевую роль в осуществлении стратегии. СЕСРБМ — первая макрорегиональная внутренняя стратегия ЕС. Она реализуется за счет финансовых инструментов ЕС, национальных фондов и международных финансовых организаций. Стратегия опирается на План действий, включающий основные направления (ОН) и горизонтальные инициативы (ГИ). В Плане действий сформулированы три главные цели: защита морской среды, связность региона и повышение благосостояния.

С июня 2015 года Стратегия включает в себя 13 основных направлений и 4 горизонтальные инициативы. Для их реализации запущено 170 флагманских проектов. В документе ставятся следующие задачи.

1. Защита морской среды.

- 1.1. Чистая вода.
- 1.2. Видовое разнообразие и благополучие живой природы.
- 1.3. Экологичный и безопасный морской транспорт.
- 1.4. Расширение сотрудничества.

2. Связность региона.

- 2.1. Развитие транспорта.
- 2.2. Надежные энергетические рынки.
- 2.3. Контакты между жителями региона.
- 2.4. Совместная борьба с трансграничной преступностью.

3. Повышение благосостояния.

- 3.1. РБМ как единый рынок.
- 3.2. СЕСРБМ как часть Стратегии ЕС — 2020.
- 3.3. Повышение конкурентоспособности РБМ.
- 3.4. Адаптация к изменению климата, предотвращение и управление рисками.

Стратегию дополняет План действий. Он содержит подробные сведения по всем основным направлениям, соответствующим трем главным целям. План постоянно дополняется. Поправки вносились в него уже более десяти раз. Последние — в 2017 году⁴. В План включены 13 ОН и четыре ГИ. В число ОН входят:

1. Биоэкономика: сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыболовство.
2. Культура: сфера культуры и творчества.
3. Образование: образование, исследования, трудоустройство.
4. Энергетика: план действий по синхронизации электросетей стран Балтии для конкурентоспособной, безопасной и устойчивой энергетики.
5. Угрозы: ограничения на использование опасных веществ.
6. Здоровоохранение: укрепление здоровья и решение социальных проблем.
7. Инновации: развитие научного потенциала, участие малых и средних предприятий, единый цифровой рынок как источник человеческого капитала и инвестиций.
8. Биомасса: снижение объемов сброса питательных веществ в море.
9. Экология: регион — лидер в обеспечении безопасности и защите морской среды.
10. Безопасность: устойчивость к кризисам на суше, сокращение трансграничной преступности.
11. Судходство: создание условий для экологически чистого судходства в регионе.

⁴ *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: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0248> (дата обращения: 06.10.2020).

12. Туризм: повышение связности макрорегиона.

13. Транспорт: улучшение внутренних и внешних транспортных связей.

ГИ включают в себя:

1. Пространственное планирование в прибрежных районах всех странах РБМ и разработка единого подхода к трансграничному сотрудничеству.

2. Соседство — создание добавленной стоимости в РБМ путем расширения сотрудничества между регионами и соседними странами.

3. Потенциал — наращивание потенциала и бóльшая вовлеченность.

4. Климат⁵.

ОН и ГИ координируются одной или двумя странами или неправительственными организациями. На национальном уровне существуют контактные центры, привлекающие национальные организации к участию в реализации СЕСРБМ, в частности флагманских проектов в рамках ОН и ГИ. Большинство таких проектов — это инициативы снизу, хотя некоторые из них были запущены координаторами ОН и ГИ. В большинстве случаев проекты поддерживаются заинтересованными сторонами и согласовываются с координаторами соответствующих ОН и ГИ. Кроме того, ресурсы для их выполнения зачастую предоставляют международные и национальные финансовые организации [14].

Польша координирует три ОН СЕСРБМ:

1. Биомасса: снижение объемов сброса питательных веществ в море.

2. Инновации: развитие научного потенциала, участие малых и средних предприятий, единый цифровой рынок как источник человеческого капитала и инвестиций.

3. Культура: сфера культуры и творчества.

СЕСРБМ опирается на принцип «трех нет»: никаких новых расходов со стороны ЕС, никаких новых институтов ЕС, никаких новых нормативных актов ЕС. Для реализации СЕСРБМ используются средства, выделенные макрорегиону в рамках других инструментов.

В частности, СЕСРБМ финансируется за счет трех крупных программ ИНТЕРРЕГ. К 1990 году ЕК запустила первую программу ИНТЕРРЕГ, которая в то время была посвящена исключительно приграничному сотрудничеству. Со временем изменились ее масштаб, приоритеты и механизмы финансирования. Бюджет пятой программы ИНТЕРРЕГ (2014—2020) превысил бюджет 1990 года в десять раз. ИНТЕРРЕГ рассматривается как способ подготовить приграничные регионы к открытию рынков с целью ускорения роста и развития территорий, а также расширения сотрудничества за пределами национальных границ [15].

В 1994 году в рамках ИНТЕРРЕГ были выделены три компонента: трансграничное сотрудничество, международное сотрудничество и транснациональные электросети. ИНТЕРРЕГ III включает в себя три направления: трансграничное сотрудничество (А), транснациональное сотрудничество (В) и межрегиональное сотрудничество (С). В 2007 году ИНТЕРРЕГ был включен в политику сплочения ЕС, а упомянутые выше направления стали целью европейского территориального сотрудничества.

Направление В объединяет несколько стран, участвующих в пятнадцати программах транснационального сотрудничества. Оно охватывает макрорегионы, которые определяются как соседние территории нескольких стран или регионов,

⁵ Commission Staff Working Document European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Action plan {com (2009) 248}. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/action_20032017_en.pdf (дата обращения: 06.10.2020).

имеющие общие цели и проблемы [16]. Макрорегион Балтийского моря — это «территория, которая состоит из ряда административных регионов, имеющих достаточно общих проблем для применения единого стратегического подхода»⁶.

ИНТЕРРЕГ В направлена на стимулирование макрорегиональных инициатив. С точки зрения источников финансирования ИНТЕРРЕГ для РБМ занимает особую позицию среди программ направления В. В Балтийской программе принимают участие Дания, Эстония, Финляндия, Латвия, Польша, Швеция и северные земли Германии, а также страны-партнеры: Норвегия, Беларусь и северо-западные регионы России. Под разными названиями программа реализуется с 1997 года.

ИНТЕРРЕГ для БРМ оказывает институциональную поддержку СЕСРБМ. В особенности это касается транснационального сотрудничества в рамках ИНТЕРРЕГ для БРМ на 2014—2020 годы. Четвертый приоритет программы — «Институциональный потенциал для макрорегионального сотрудничества». Следует остановиться на двух задачах ИНТЕРРЕГ.

Задача 4.1. «Стартовый капитал» для повышения потенциала транснационального сотрудничества в рамках СЕСРБМ и развития совместных приоритетных инициатив со странами-партнерами. В рамках программы софинансируется разработка проектов, соответствующих ОН или ГИ СЕСРБМ. Проекты, подготовленные при поддержке «Стартового капитала», могут в дальнейшем финансироваться за счет любых имеющихся в регионе средств. Для получения финансирования необходимо письменное подтверждение соответствия задачам ОН или ГИ от координатора соответствующего направления или инициативы.

Задача 4.2. «Координация макрорегионального сотрудничества» — повышение потенциала государственных учреждений и балтийских организаций для транснациональной координации СЕСРБМ и содействия достижению общих целей. Программа поддерживает координаторов ОН и ГИ, также национальных координаторов транснациональной деятельности, способствуя таким образом осуществлению СЕСРБМ. Кроме того, в ней предусмотрены средства для общей и информационной поддержки Стратегии.

ЕК регулярно публикует отчеты о реализации СЕСРБМ. Соответствие Стратегии заявленным принципам обеспечивает Группа высокого уровня (ГВУ) — консультативный орган ЕК по СЕСРБМ. В частности, ГВУ рассматривает обновления и изменения в Стратегии и оперативных планах. На ежегодных форумах собираются все заинтересованные стороны, чтобы обсудить достигнутые результаты и планы на будущее. При необходимости разрабатываются соответствующие рекомендации [17]. Первый ежегодный форум СЕСРБМ состоялся в октябре 2010 года в Таллине. В последующие годы мероприятие проходило в Гданьске (2011), Копенгагене (2012), Вильнюсе (2013), Турку (2014), Юрмале (2015), Стокгольме (2016), Берлине (2017) и снова в Таллине (2018). Десятый форум проводился в Гданьске в июне 2019 года. Следующий был запланирован на октябрь 2020 года в Турку⁷.

Первая программа для РБМ (1997—1999), инициированная организацией «Видение и стратегии в регионе Балтийского моря» (VASAB), была посвящена пространственному планированию. В следующий период (2000—2006) в число приоритетов были включены экономическое и экологическое развитие. В текущей программе основное внимание уделяется инновациям, природным ресурсам, транспортной связности и содействию реализации СЕСРБМ. В программе на 2014—2020 годы участвуют как минимум три партнера из разных стран.

⁶ *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: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0248> (дата обращения: 06.10.2020).

⁷ Из-за пандемии форум прошел в онлайн-формате.

Макрорегиональное сотрудничество не ограничивается проектами ИНТЕРРЕГ В. Как отмечает Я. Зауха [18], РБМ сформирован плотной сетью формальных и неформальных транснациональных инициатив. По данным С. Генцле [19], существует по меньшей мере 40 балтийских организаций, таких как VASAB, Союз балтийских городов (СБГ), Совет государств Балтийского моря (СГБМ), Хельсинкская комиссия (ХЕЛКОМ). Кроме того, более 600 организаций по-прежнему занимают вопросы РБМ [20].

Практическая реализация концепции РБМ получила политическую поддержку в 1990-х годах. Специфика нового балтийского регионализма заключается в независимой разработке целей и задач, сопровождаемой публичным обсуждением. В этом движении снизу участвовали органы государственной власти, муниципалитеты и неправительственные организации. Прежде всего интеграция требовала сетевого взаимодействия, а формальные соглашения играли второстепенную роль. К концу 2000-х годов сотрудничество в РБМ осуществлялось за счет независимых сетей, финансируемых правительствами стран-участниц, фондами ЕС и различными программами (ИНТЕРРЕГ В, ТАСИС, PHARE) [21].

Флагманские проекты СЕСБРМ на юге Балтии

Южнобалтийская программа играет важную роль в решении задач СЕСБРМ. Ее главная цель — развитие морского и экологического потенциала территории при помощи трансграничного сотрудничества. Проекты программы нацелены на морской сектор и устойчивое использование природных ресурсов. Они охватывают регионы, в которых наблюдаются значительные диспропорции в социальном и экономическом развитии.

Флагманские проекты Южнобалтийской программы сосредоточены на семи направлениях. Один из них — проект *InnoAquaTech*. Партнеры из Польши, Дании, Германии и Литвы разрабатывают технологии, позволяющие получать больше белка из водных организмов. Методы апробируются на четырех пилотных участках. Инвесторы, заинтересованные во внедрении технологии, могут поддержать проект.

Две инициативы способствуют сбалансированному туристическому потоку на охватываемой программой территории. В проекте «Центр туризма Балтийского моря» участвуют туристические компании, заинтересованные в развитии экологичного международного туризма в регионе. На сайте проекта можно найти полезную информацию о местных достопримечательностях. Цель проекта *Attractive Hardwoods* («Привлекательный лесной массив») — повысить популярность лесов в прибрежной зоне южной части Балтии и популяризовать туристические продукты шведских, польских и литовских партнеров.

В рамках флагманских проектов инвестируют в развитие зеленых технологий. Результатом проекта *Morpheus* стала технология, позволяющая исключить приток фармацевтических и микрозагрязнителей в Балтийское море при сбросе сточных вод. Участники проекта *BioBIGG* пытаются оптимизировать применение неиспользованной биомассы в сельскохозяйственном и промышленном секторах.

Улучшение транспортного сообщения является одной из ключевых целей СЕСБРМ. В рамках проекта *Interconnect* («Взаимосвязь») будет внедрена система сбора платежей за коллективные перевозки и создан информационный ресурс для пассажиров, охватывающий всех перевозчиков региона. Цель проекта — создание единой системы продажи билетов на различные транспортные средства.

Проект *BBVET* («Совместное профессиональное образование для развития бизнеса») осуществляется при софинансировании из фондов помощи рынку труда.

Были организованы стажировки для студентов специальностей «Онлайн-обучение», «Мехатроника» и «Современные технологии». Образовательная программа адаптирована к потребностям предприятий Южной Балтии.

Сценарии для СЕСБРМ

Одиннадцать лет осуществления Стратегии показали, что она остается динамичной и развивается со временем. В июне 2020 года было решено, что План действий должен полностью сконцентрироваться на ОН. ГИ «Пространственное планирование» станет еще одной ОН, а функции ГИ «Климат» и «Соседство» поделит между собой другие ОН. Координацией процесса будет заниматься недавно созданный Центр стратегии Балтийского моря. ГИ «Потенциал» и проект *Let's Communicate* будут переданы Центру, который возьмет на себя роль импровизированного секретариата Стратегии.

Новая концепция многоуровневого управления ЕС — реакция на потребности РБМ с заделом на будущее. В соответствии с региональной политикой ЕС Стратегия привлекает институциональные и неинституциональные структуры. В будущем СЕСБРМ может выполнять роль платформы, объединяющей различные структуры, заинтересованные в сотрудничестве.

Будущая роль Стратегии и ее эффективность зависят, с одной стороны, от политической готовности стран-участниц к транснациональному сотрудничеству, а с другой — от действий, предпринимаемых институтами ЕС. Обсуждается широкий круг вопросов — от возможности определения целей через способы их достижения до особенностей управления и деталей финансирования. Изменения в стратегическом управлении способствуют дальнейшей централизации. Высказывания заинтересованных сторон и экспертов по РБМ подтверждают растущую готовность к укреплению структур, осуществляющих Стратегию, с целью повышения ее солидарности и упрощения механизмов управления.

Опыт сотрудничества, накопленный за одиннадцать лет, указывает на два возможных сценария. Первый сценарий предполагает сохранение существующей практики «зонтичной» роли политики ЕС в регионе и широкий спектр инициатив, соблюдение принципа «трех нет». В различные направления политики будут вноситься лишь минимальные изменения. На практике это может означать консолидацию существующих мер. Участники Стратегии могут способствовать повышению ее эффективности. Это относится не только к институтам ЕС, но и к региональным организациям, органам самоуправления и исследовательским центрам [22].

Второй сценарий подразумевает радикальное изменение Стратегии, в частности возникновение новых целей и сокращение ОН. Возможно возвращение к изначальным главным целям стратегии (окружающая среда, проблемы моря). СЕСБРМ может стать ключевым инструментом региональной политики ЕС, политики сплоченности и Европейского территориального сотрудничества (ЕТС) в рамках финансирования на 2021—2027 годы. Внимание, уделяемое региональному развитию, может открыть новые возможности перед макрорегионами, охватывающими большие территории и вовлеченными одновременно в несколько программ политики сплоченности.

Балтийское море формирует регион, располагающий единым экологический и экономическим ресурсом. В то же время в регионе Балтийского моря существуют транснациональные вызовы, например в области охраны окружающей среды, морского транспорта и устойчивого развития.

СЕСБРМ способствует интеграции этого уникального региона и совместному решению проблем, координирует сотрудничество между балтийскими странами ЕС и государствами-партнерами [23].

Заключение

Балтийское море и его побережье образуют уникальный европейский макрорегион. Судьба общего водного бассейна определяет отношения между прибрежными странами. Балтийская интеграция, которой предшествовали соглашения об охране моря и живых ресурсов, динамично развивалась уже в 1990-х годах. Сегодня растущие сети взаимодействия охватывают политику, экономику, культуру и защиту окружающей среды. Интеграционные процессы распространяются на все большее количество сфер жизни. После расширения ЕС в 2004 году Балтийская Европа вступила в новую фазу развития. Балтика практически превратилась во внутреннее море ЕС. Следующим этапом укрепления сотрудничества в регионе Балтийского моря стала СЕСРБМ.

Стратегия создает единую структуру для координации политических действий ЕС и стран — членов Евросоюза, обеспечивая таким образом рациональное природопользование и социальное и экономическое развитие.

СЕСРБМ — первая макрорегиональная стратегия ЕС. Она охватывает 80 млн человек (16% всего населения ЕС). В 2009 году ЕС и восемь его членов (Германия, Дания, Латвия, Литва, Польша, Финляндия, Швеция и Эстония) выступили инициаторами создания Стратегии. Целью инициативы было укрепление регионального сотрудничества и интеграции с третьими странами (Беларусью, Исландией, Норвегией и Россией).

Было осуществлено более 170 флагманских проектов по 13 ОН и 4 ГИ в следующих областях: защита морской среды, транспортная связность, повышение благосостояния. В рамках Стратегии возникла новая форма регионального сотрудничества, являющаяся примером взаимодействия ЕС с третьими странами.

Через 11 лет после принятия СЕСРБМ очевидно, что Стратегия является наиболее продвинутым макрорегиональным проектом ЕС. Это объясняется тем, что задолго до ее реализации в РБМ существовали традиции эффективного субрегионального сотрудничества в рамках платформ, которые объединяют экономически развитые государства, располагающие современными управленческими структурами⁸.

СЕСРБМ координирует транснациональное и международное региональное сотрудничество и представляет собой пример новой инновационной структуры управления в ЕС. Как правило, сотрудничество в РБМ носит межправительственный характер, поскольку национальные правительства возлагают ответственность за достижение общих целей на СЕСРБМ. Успех Стратегии зависит во многом от стран ЕС. Текущие балтийские инициативы помогают смягчить существующие диспропорции в развитии [21].

Балтийская Европа — это уже не просто идея. Регион все чаще мыслится как единое целое, растет количество региональных институтов, усиливается стремление к региональной стабильности. Сотрудничество в области защиты морской среды Балтики, краеугольный камень соглашения, стало одним из ключевых направлений кооперации наряду с правительственными и муниципальными инициативами. Окружающая среда и культурное наследие останутся важными предпосылками взаимодействия в регионе.

Балтийская Европа внесла вклад в становление стратегического мышления ЕС, в социальную, экономическую и территориальную сплоченность Евросоюза. Тер-

⁸ EUSBSR flagship status — what does mean for the project? URL: <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/73-eusbsr-flagship-status-what-does-it-mean-for-a-project> (дата обращения: 22.05.2020).

риториальное планирование, охватывающие одновременно сушу и акваторию, может послужить моделью адаптации к климатическим изменениям. В то же время ЕС углубляет интеграцию стран Балтийской Европы.

Если в Европе будут существовать стабильные условия для политического и экономического развития, а напряженность в отношениях с Россией и внутренние проблемы ЕС окажутся лишь временными сбоями, Балтийская Европа будет эволюционировать в сторону создания функционального комплекса, который в долгосрочной перспективе превратит Балтику в новый экономический и культурный транснациональный центр Европы.

Список литературы

1. *Europa Bałtycka. Od idei do rzeczywistości* // Regiony Nadmorskie 10 / Т. Palmowski (ed.). Gdańsk, 2006.
2. *Łoboda J.* Region jako system: próba określenia funkcji odległości i czasu // *Przegląd Geograficzny*. 1978. Vol. 50, № 2. P. 223—234.
3. *Isard W.* General theory: social, political, economic and regional. Cambridge, 1959.
4. *Chojnicki Z.* Region w ujęciu geograficzno-systemowym // *Podstawy regionalizacji geograficznej / Czyż T* (ed.). Poznań, 1996.
5. *Cloke P., Philo C., Sadler D.* Approaching human geography: an introduction to contemporary theoretical debates. L., 1991.
6. *Dziewoński K.* Teoria regionu ekonomicznego // *Przegląd Geograficzny*. 1967. T. 39, № 1. P. 33—50.
7. *Palmowski T.* Rola regionów transgranicznych w procesie integracji Europy Bałtyckiej. Gdańsk, 2000.
8. *Veggeland N.* Building the Baltic Sea Region in a New Europe. Freiburg, 1994.
9. *Baltic Region — The Region of Cooperation.* Springer Proceedings in Earth and Environmental Sciences / ed. G. Fedorov, A. Druzhinin, E. Golubeva et al. Springer Nature Switzerland AG, 2000.
10. *Törnquist-Plewa B.* Czy region bałtycki ma własną tożsamość? // *Herito*. 2015. № 20. P. 104—113.
11. *Słomczyńska I.* Strategie makroregionalne Unii Europejskiej jako instrument zarządzania wielopoziomowego // *Zeszyty Natolińskie* 60. Centrum Europejskie Natolin. Warszawa, 2014.
12. *Zaleski J.* Razem czy osobno? Przyczynek do koncepcji bałtyckiej wspólnoty regionalnej. Sopot, 1993.
13. *Grosse T. G.* Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego: Nowy typ regionalizacji, europeizacji i geopolityki // *Wymiar europejski Regionu Morza Bałtyckiego / T. Parteka* (ed.). Warszawa, 2010. T. 129. P. 39—58.
14. *Toptsidou M., Böhme K.* EUSBSR after 2020: Governance remastered? Final report. URL: https://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/591006/EUSBSR-after2020_Governance-Remastered_FinalReport.pdf (дата обращения 12.10.2020).
15. *Medeiros E.* Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe. Springer, Cham, 2018. P. 269. doi: 10.1007/978-3-319-74887-0.
16. *Mirwaldt K., McMaster I., Bachtler J.* The Concept of Macro-Regions: Practice and Prospects // *European Policy Research Paper*. 2011. № 76. URL: <https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:7280b9ef-9974-4012-bdba-75ecb0bcf3d8/EPRP%2076.pdf> (дата обращения 12.10.2020).
17. *Zaucha J.* Od strategii VASAB do strategii Unii Europejskiej dla Regionu Bałtyckiego // *Ekonomiczne Problemy Usług*. 2010. № 49. P. 115—137.
18. *Zaucha J.* Wyzwania i szanse dla pomorskich beneficjentów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2007—2013 // *Od Inicjatywy INTERREG do Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Doświadczenia Pomorskie / T. Pactwa* (red.). Gdańsk, 2007. P. 122—133.
19. *Gänzle S.* Experimental Union and the Baltic Sea cooperation: the case of the European Union's Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR) // *Regional Studies, Regional Science*. 2018. Vol. 5, № 1. P. 339—352. <https://doi.org/10.1080/21681376.2018.1532315>.

20. *Zaucha J.* Programming development of the Baltic Sea Region // *Studia Regionalia*. 2013. Vol. 35. P. 178—190.
21. *Zaucha J., Pyć D., Böhme K. et al.* EU macro-regional strategies for the Baltic Sea Region after 2020. A nutshell of beauty and possibilities // *EUROPA XXI*. 2020. Vol. 38. P. 5—30. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2020.38.1>.
22. *Józwiak V., Raś K.* Have we delivered? 10 Years of the EU Strategy for the Baltic Sea region: Impact and Outcomes. Warsaw, 2019. P. 14—23.
23. *Palmowski T., Pacuk M., Tarkowski M.* The emergence of Baltic Europe: an of Polish research on regional integration // *Quaestiones Geographicae*. 2018. Vol. 37, № 2. P. 47—60. doi: 10.2478/quageo-2018-0013.

Об авторах

Тадеуш Пальмовски, доктор географических наук, профессор, Гданьский университет, Польша.

E-mail: tadeusz.palmowski@ug.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-1644-7945>

THE EUROPEAN UNION STRATEGY FOR THE BALTIC SEA REGION AND ACCOMPLISHMENTS

T. Palmowski

Gdańsk University
4 Bazyńskiego st., Gdańsk, 80—952, Poland

Received 18 October 2020
doi: 10.5922/2079-8555-2021-1-8
© Palmowski, T., 2021

The sea and inland hinterland of Baltic Europe form a unique macro-regional unit. Strong collaboration links, and competition in the Baltic Sea region, are an inherent feature of the region from the beginning of its civilization development. Since 2004, the Baltic Sea has become an internal sea of the European Union. This fact no doubt strengthened the cooperation of the countries in the region. In many spheres, these ties take the form of networking. The EU Strategy for the Baltic Sea Region is an important stimulus for further integrations. The objective of the article is to identify changing trends and the structural transformation in the Baltic integration process instigated by the implementation of this strategy. The document contains common goals, which strengthen cooperation and draw on the Baltic Sea potential. Three main pillars are outlined in the Strategy: marine protection, better interconnection of the region and growing prosperity. The essence of cooperation involves joint development plans on various levels: governmental, regional and local with the participation of research institutions, regional cooperation infrastructure, operational programmes, as well as the private sector. Political stabilisation and economic development may transform, in a longer time span, the emerging transnational Baltic Europe into a new economic and cultural European centre. The choice of research methodology applied in the study derives from the nature of collected data, i.e. literature regarding scientific accomplishments in the Baltic cooperation, analysis of working documents and reports drawn up by public institutions, the European Commission, and EU national and regional strategic documents.

Keywords:

European integrations, macro-region, European Union Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR)

References

1. Palmowski, T. (ed.) 2006, Europa Bałtycka. Od idei do rzeczywistości, *Regiony Nadmorskie*, no. 10, Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
2. Łoboda, J. 1978, Region jako system: próba określenia funkcji odległości i czasu, *Przegląd Geograficzny*, no. L2, p. 223–234.
3. Isard, W. 1959, *General theory: social, political, economic and regional*, Mass.M.I.T. Press, Cambridge.
4. Chojnicki, Z. 1996, Region w ujęciu geograficzno-systemowym. In: Czyż, T (ed.) *Podstawy regionalizacji geograficznej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
5. Cloke, P., Philo, C., S adler, D. 1991, *Approaching human geography: an introduction to contemporary theoretical debates*, Paul Chapman, London.
6. Dziewoński, K. 1967, Teoria regionu ekonomicznego, *Przegląd Geograficzny*, T. XXXIX, zeszyt 1, p. 33–50.
7. Palmowski, T. 2000, *Rola regionów transgranicznych w procesie integracji Europy Bałtyckiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
8. Veggeland, N. 1994, *Building the Baltic Sea Region in a New Europe*, The Baltic Sea Region, Freiburg.
9. Fedorov, G., Druzhinin, A., Golubeva, E., Subetto, D., Palmowski, T. (eds.) 2020, *Baltic Region — The Region of Cooperation*, Springer, Springer Proceedings in Earth and Environmental Sciences, Springer Nature Switzerland AG.
10. Törnquist-Plewa, B. 2015, Czy region bałtycki ma własną tożsamość? *Herito*, no. 20, p. 104–113.
11. Słomczyńska, I. 2014, Strategie makroregionalne Unii Europejskiej jako instrument zarządzania wielopoziomowego, *Zeszyty Natolińskie*, no. 60, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
12. Zaleski, J. 1993, *Razem czy osobno? Przyczynek do koncepcji bałtyckiej wspólnoty regionalnej*, CUP, Biuro Planowania Regionalnego z siedzibą w Gdańsku, Sopot.
13. Grosse T.G. 2010, Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego: Nowy typ regionalizacji, europeizacji i geopolityki. In: Parteka, T. (ed.), *Wymiar europejski Regionu Morza Bałtyckiego*, Studia KPZK PAN, Tom CXXIX, Warszawa, p. 39–58.
14. Toptsidou, M., Böhme, K. 2018, EUSBSR after 2020: Governance remastered? Final report, Ministry of Foreign Affairs of Estonia and Interreg Baltic Sea Region, Publication for the preparation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region 9th Annual Forum, *The European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, available at https://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/591006/EUSBSR-after2020_Governance-Remastered_FinalReport.pdf (accessed 12.10.2020)
15. Medeiros, E. 2018, *Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, The Urban Book Series, Springer, Cham, p. 269.
16. Mirwaldt, K., McMaster, I., Bachtler, J. 2011, The Concept of Macro-Regions: Practice and Prospects, *European Policy Research Paper*, no. 76, Glasgow, GB, EPRC University of Strathclyde.
17. Zaucha, J. 2010, Od strategii VASAB do strategii Unii Europejskiej dla Regionu Bałtyckiego, *Ekonomiczne Problemy Usług*, no. 49, p. 115–137.
18. Zaucha, J. 2007, Wyzwania i szanse dla pomorskich beneficjentów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2007–2013. In: Pactwa, T. (ed.) *Od Inicjatywy INTERREG do Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Doświadczenia Pomorskie*, seria „Pomorskie Studia Regionalne UMWP”, Gdańsk, p. 122–133.
19. Gänzle, S. 2018, Experimental Union and the Baltic Sea cooperation: the case of the European Union's Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR), *Regional Studies*, Regional Science, vol. 5, no. 1, p. 340. <https://doi.org/10.1080/21681376.2018.1532315>.
20. Zaucha, J. 2013, Programming development of the Baltic Sea Region, *Studia Regionalia*, no. 35, p.178–190.
21. Zaucha, J., Pyć, D., Böhme, K., Neumann, L., Aziewicz, D. 2020, EU macro-regional strategies for the Baltic Sea Region after 2020. A nutshell of beauty and possibilities, *EUROPA XXI*, no. 38, p. 5–30. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2020.38.1>.

22. Józwiak, V., Raś, K. 2019, Have we delivered? In: *10 Years of the EU Strategy for the Baltic Sea region: Impact and Outcomes*, The Polish Institute of International Affairs (PISM), Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, p.14—23.

23. Palmowski, T., Pacuk, M., Tarkowski, M. 2018, The emergence of Baltic Europe: an of Polish research on regional integration, *Quaestiones Geographicae*, vol. 37, no. 2, p. 47—60. doi: 10.2478/quageo-2018-0013.

The author

Prof Tadeusz Palmowski, Gdansk University, Poland.

E-mail: tadeusz.palmowski@ug.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-1644-7945>
