

УДК 339.924

**Наталья КОНДРАТЬЕВА**

## **РОССИЯ – ЕС: ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ВНЕ КОНЪЮНКТУРЫ**

Сегодня пространство интеграции в Европе регулируется на многих уровнях, что ускоряет обустройство территории, позволяет более компетентно создавать и качественно выполнять планы. Современный английский политолог Гари Маркс положил начало теоретическому направлению, нацеленному на толкование процессов передачи полномочий, выработки и исполнения интеграционных решений на трех уровнях: наднациональном, национальном и региональном; термин “многоуровневое управление” был использован для характеристики взаимодействия (“партнёрства”) Комиссии ЕС с региональными властями при разработке и финансировании программ регионального развития [Marks G. 1991, 191–224]. В 1990–2000-х годах теория многоуровневого управления легла в основу включения в процесс принятия интеграционных решений новых акторов: комитетов, экспертных советов, союзов производителей и потребителей, международных финансовых институтов. Исполняя каждый в отдельности весьма узкий набор функций, вместе эти акторы создают силу, способную сглаживать недостатки традиционного подхода (основанного на межправительственном торге или политической воле государственных руководителей к принятию стратегических решений) и поддерживать интеграцию в ситуациях, когда межправительственные институты вынуждены работать в самом узком русле конфронтационного взаимодействия.

Многоуровневый подход показал свою эффективность в становлении общих пространств сотрудничества ЕС и России. Управление этими пространствами осуществляется посредством сочетания инициатив и результатов работы нескольких уровней, в том числе высшего (саммиты), министерского (отраслевых диалогов между российскими министерствами и профильными директоратами Европейской комиссии) и территориального (включающего региональные и местные органы власти и организации, представляющие собой неправительственные форумы). На начальном этапе заметную помощь оказали субрегиональные группировки: Совет министров северных стран, Совет Баренцева Евро-арктического региона, Совет

---

© **Кондратьева Наталья Борисовна** – к.э.н., вед. науч. сотрудник, зав. сектором экономической интеграции Института Европы РАН, доцент НИУ “Высшая школа экономики”. **Адрес:** Москва, Моховая ул., 11, стр. 3 В. **E-mail:** nkondratieva@inbox.ru

**Ключевые слова:** интеграция, многоуровневое управление, отношения ЕС – РФ, Северное измерение, приграничное сотрудничество, еврорегионы.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420143347>

государств Балтийского моря. Свою роль сыграли Совет по внешней и оборонной политике, Институт Европы РАН, Российско-европейский центр экономической политики (РЕСЕР), Центр Карнеги, Комитет “Россия в объединенной Европе”. Сегодня к процессу выработки решений подключились Круглый стол промышленников, Центр энергетических технологий Россия – ЕС, “Опора России”, Форум гражданского общества Россия – ЕС, экспертно-аналитический центр “Диалог Европа – Россия”, структуры “Северного измерения”: Деловой совет, Институт и Центр развития. Названные организации многократно предоставляли площадки для обсуждения общих тем и поиска компромиссов, часть их является одновременно и консультационной опорой, и продуктом строящейся системы общих пространств.

Рассмотрим различные аспекты трансграничного сотрудничества в зоне соседства России и ЕС под углом зрения многоуровневого управления интеграционными процессами со всеми его плюсами и минусами.

### *От идеи к практике*

Перспективная идея о привлечении как можно большего числа акторов к использованию геополитического и экономико-географического положения сопредельных территорий России и Европейского союза принадлежит Финляндии. Планировалось участие международных финансовых институтов, НПО, университетов, наконец, предпринимательских союзов, которые бы внесли элемент экономической эффективности в интеграционный процесс и усилили его смысловое содержание. Сложение всех потенциалов, как гласила идея, обеспечит синергию и мультипликацию усилий.

Однако сразу же осуществить замысел не удалось. Европейская комиссия действовала автономно, без участия других акторов. В России в то время в условиях крайней экономической и социальной нестабильности, военных действий в Чечне, интеграционная активность регионов и центра была невелика. Соседи поневоле [Барыш К., 2004: 1] – территории, в разные годы являвшиеся частью России, вхождение и выход которых из состава страны были неоднозначно оценены историками по обе стороны границ – тоже в целом весьма неохотно контактировали с РФ. Фобии одерживали победу, и в копилку ложились лишь взаимные обвинения. Первый план действий (на 2000–2003 гг.) Евросоюза в отношении Северо-Западного региона был сформулирован как список озабоченностей, а не программа обустройства территории. В плане содержалось, в частности, следующее высказывание: “Необходимо выработать общий подход в отношении Калининграда с тем, чтобы остановить распространение заразных болезней, в основном СПИДа и туберкулеза, а также бороться с алкоголизмом и наркоманией” [Action plan, 2000: 25]. Такое одностороннее восприятие российского северо-запада бумерангом возвратилось в ЕС в виде отказа руководства РФ от встречных действий программного характера.

Начало первого десятилетия нового века благоприятствовало взаимоотношениям России и Евросоюза. На саммите в Москве в 2001 году стороны обсудили предложение ЕС о создании Общего экономического пространства. В 2003 году в Санкт-Петербурге были названы ещё три перспективных пространства сотрудничества: общее пространство свободы, безопасности и правосудия, общее пространство сотрудничества в области внешней безопасности и общее пространство научных исследований, образования и культуры; концепция же построения Общего экономического пространства была оглашена на Римском саммите. В 2005 году с подписанием так называемых дорожных карт началась работа по правовому обеспечению будущего продвинутого формата сотрудничества [Европейская интеграция, 2011: 553-571].

Потепление климата отношений повысило продуктивность сотрудничества на Северо-Западе: один за другим стартовали отраслевые направления диалога, возросла активность акторов, имеющих непосредственное базирование в регионе – местных органов власти, экспертных союзов, финансовых структур. Когда же в отношениях РФ и ЕС стал очевиден новый спад, из которого стороны так до сих пор и не вышли, сотрудничество на Северо-Западе благодаря наличию достаточного количества заинтересованных акторов, продолжило работу в набранном темпе.

2007 год был временем формального истечения действия Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве между Россией и ЕС (с 2008 г. Соглашение действует в режиме автоматической пролонгации). Право председательства в ЕС во второй половине года перешло к Германии – главному торговому партнёру РФ в Европе. А потому в России расчёт был на то, что Германии удастся настроить ЕС на выработку нового договора о стратегическом партнёрстве. Но Германия полностью была поглощена решением задачи реанимации европейской конституции. Что же касается нового соглашения с Россией, то после 12 раундов переговоров стороны заморозили его обсуждение, не сумев преодолеть разногласия по вопросам торговли и инвестиций, а затем, разойдясь в реакции на украинский кризис [Борко, 2013: 24-29]. Не удалось избежать конфликтов и по отраслевым аспектам «Партнёрства для модернизации».

Исключением является сотрудничество в зоне непосредственного соседства, осуществляемое по двум направлениям: «Северное измерение» (СИ) и приграничное взаимодействие. Оно продвигается без срывов и весьма успешно. Благодаря действиям множества акторов взаимное недоверие, критика, неприятие здесь стали незаметными. Число конкретных проектов, имеющих ценность для региона, неуклонно растёт. Их судьба не столь сильно зависит от климата отношений РФ и ЕС на высшем уровне, напротив, подпитывает интеграционную логику взаимодействия. На июльском 2014 года саммите ЕС, где принималось решение о замораживании новых инвестиций в Россию со стороны Европейского банка реконструкции и развития и Европейского инвестиционного банка, приграничное сотрудничество было вычеркнуто из так называемого санкционного списка.

### *«Северное измерение»*

Среди проектных направлений в первую очередь следует отметить охрану окружающей среды. Природоохранное партнёрство Северного измерения (ПОПСИ) заявило о себе в 2001 году в качестве международного механизма поддержки решения острых природоохранных проблем на северо-западе России. Донорами (в материальном либо техническом плане) стали Бельгия, Дания, Германия, ЕС, Канада, Нидерланды, Норвегия, Россия, Беларусь, Великобритания, Финляндия, Франция, Швеция, а также ЕБРР, ЕИБ, НЕФКО, ВБ и Северный инвестиционный банк. Взаимодействие ПОПСИ с международными финансовыми учреждениями осуществляется благодаря Комитету по подготовке проектов, входящему в систему ЕБРР. Копилка ПОПСИ постоянно пополняется: если на конец 2007 года в ней было только три проекта, то на начало 2010 года – 16, на 2013 год – уже 29 проектов (см. таблицу 1). Следует обратить внимание на то, что грантовая составляющая проектов невелика.

В 2003 году было заключено рамочное соглашение о многосторонней ядерно-экологической программе (МНЭПР). Его подготовка велась с 1999 года в рамках Совета Баренцева/Евроарктического региона. Подписание документа создало возможность рассматривать природоохранное партнёрство через так называемое «ядерное окно».

Таблица 1.

## Экологические проекты ПОПСИ в России и Белоруссии, 2003–2013 гг.

Название проекта	Стоимость проекта, млн евро	Ведущее МФО	Состояние Проекта	Вклад ПОПСИ, млн евро	
				Грант	заем
Очистные сооружения. СПб	193,6	СИБ	Завершен	5,8	96,6
Защита от наводнений. СПб	2000,0	ЕБРР	Осуществление	1,0	277,5
Сев. станция аэрации. СПб	90,4	ЕБРР	Завершен	6,35	58,2
Инвестиции. Лен. область	23,2	СИБ	Осуществление	4,0	5,25
ЖКХ. Сыктывкар	30,2	ЕБРР	Осуществление	6,035	15,0
Теплоснабжение. Калининград	21,8	ЕБРР	Осуществление	7,3	12,0
ВКХ. Архангельск	25,5	ЕБРР	Осуществление	8,2	10,0
ВКХ. Новгород	23,0	СИБ	Осуществление	3,0	4,0
Очистка стоков в Неву. СПб	563,0	СИБ	Завершается	24,0	60,0
ВКХ и экология. Калининград	110,0	ЕБРР	Осуществление	10,0	23,5
Теплоснабжение. Вологодская область	17,8	ЕБРР	Осуществление	2,0	11,7
ВКХ. Вологда	20,05	ЕБРР	Осуществление	5,18	10,6
ВКХ. Сосновый бор	3,3	НЕФКО	Осуществление	0,5	0,75
Птицефабрики. Лен. область	3,5	НЕФКО	Осуществление	2,0	-
ВКХ. Псков	27,4	ЕБРР	Осуществление	6,5	13,0
Стоки. Пригороды СПб.	16,0	НЕФКО	Осуществление	3,75	5,0
ВКХ. Петрозаводск	32,0	НЕФКО	Подготовка	5,0	11,0
Твердые отходы. Петрозаводск	32,0	НЕФКО	Подготовка	5,0	11,0
ЖКХ. Мурманск	30,1	ЕБРР	Подготовка	6,0	15,4
Теплоснабжение. Новгородская область	23,3	ЕБРР	Подготовка	1,0	11,3
Теплоснабжение. Гатчина	4,04	НЕФКО	Подготовка	0,5	3,0
Очистка сточных вод. Гатчина	2,52	НЕФКО	Подготовка	0,39	0,78
Очистка сточных вод. Тихвин	1,4	НЕФКО	Подготовка	0,25	0,5
Очистка сточных вод. Выборг	6,55	НЕФКО	Подготовка	1,25	2,5
Стоки. Ломоносовский район	15,16	ЕБРР	Подготовка	2,5	10
Очистка сточных вод. Витебск	21,2	ЕБРР	Подготовка	2,0	12,5
Водоснабжение. Гродно	25,1	СИБ	Подготовка	2,0	11,0
Водоснабжение. Брест	18,4	СИБ	Подготовка	2,0	10,0

Составлено по:

Successful Partnership delivering concrete results for the Northern Dimension Policy 2013 Update

<http://www.ndep.org/wp-content/uploads/NDEP-brochure-2013.pdf>

Новости ПОПСИ. Январь, 2010. Выпуск 21

<http://www.ndep.org/RUS/files/uploaded/NDEP%20News%20issue%2021%20rus.pdf> ;

Доклад Комитета по подготовке проектов для Шестой конференции министров “Окружающая среда для Европы”, Белград, 10-12 октября 2007 г.

[www.unece.org/env/documents/2007/ece/ece.belgrade.conf.2007.inf.24.r.pdf](http://www.unece.org/env/documents/2007/ece/ece.belgrade.conf.2007.inf.24.r.pdf)

Чтобы дать старт развитию ядерно-экологического направления ПОПСИ, был принят стратегический мастер-план по утилизации выведенных из эксплуатации атомных подводных лодок и надводных кораблей с ядерными энергетическими установками, а также экологической реабилитации береговых объектов обслуживающей инфраструктуры. Отчеты «ядерного окна» ПОПСИ были открыты для ши-

рокой аудиторией<sup>1</sup>. По данным на 2013 год суммарные средства, которые удалось привлечь на ядерно-экологическое направление ПОПСИ, составили 165,15 млн евро. В таблице 2 представлено финансовое состояние двух направлений ПОПСИ.

Таблица 2.

## Взносы в Фонд содействия ПОПСИ по состоянию на 2013 г., млн евро

«Экологическое окно»	Вкладчики	«Ядерное окно»
44	Европейский союз	40
60	Россия	
	Франция	40
	Канада	20
13	Германия	10
26,2	Швеция	
19	Финляндия	2
	Великобритания	25,2
3,78	Норвегия	16,45
10	Дания	1
	Нидерланды	10
	Бельгия	0,5
1	Беларусь	
176,98	Всего	165,15
Итого по двум направлениям ПОПСИ: 342,13		

**Источник:** Successful Partnership delivering concrete results for the Northern Dimension Policy 2013 Update. <http://www.ndep.org/wp-content/uploads/NDEP-brochure-2013.pdf>

ПОПСИ добавило хоть и небольшую, но своевременную помощь в реализуемое с 2002 года глобальное партнёрство стран “Большой восьмерки” против распространения оружия и материалов массового уничтожения (финансовые обязательства глобального партнёрства составляют более 20 млрд долларов, вклад России – 6 млрд долларов). В итоге проблему утилизации отработанных ядерных подводных лодок удалось решить. Уже к 2002 году Россия самостоятельно смогла утилизировать 64 лодки (и ещё 17 лодок при финансовой помощи США). На конец же 2012 года из 198 лодок, большинство из которых базировались как раз на северо-западе России, было утилизировано 192.

Ещё один вектор взаимодействия именуется “Партнёрство “Северного измерения” в области общественного здравоохранения и социального благополучия”<sup>2</sup>. Это направление развивается с конца 2003 года. В 2010–2011 годах Россия занимала в нём пост председателя.

С 2005 года Совет Баренцева/Евроарктического региона продвигал идею создания “Партнёрства “Северного измерения” в области транспорта и логистики”. В программе российского председательства в Совете в 2008–2009 годах этому перспективному направлению также было уделено большое внимание. В результате стороны приступили к реализации соответствующего меморандума<sup>3</sup>. В 2012 году заработал Фонд поддержки “Партнёрства”. Одной из базовых задумок является со-

<sup>1</sup> См. например: Утилизация атомных подводных лодок и вывод из эксплуатации ядерных объектов. Сайт Росатома <http://www.a-submarine.ru>

<sup>2</sup> Сайт “Партнёрства “Северного измерения” в области общественного здравоохранения и социального благополучия” <http://www.ndphs.org>

<sup>3</sup> Сайт “Партнёрства “Северного измерения” в области транспорта и логистики” <http://www.ndptl.org>

действие развитию магистрали Баренц – Линк. Этот проект смыкается с инфраструктурным проектом общероссийского значения – строительством транспортного коридора Белкомур (Белое море – Республика Коми – Урал), предусмотренным транспортной стратегией РФ и стратегией развития СЗФО.

В 2009 году была проделана необходимая работа для подготовки старта “Партнёрства” в сфере культуры. Меморандум об этом подписан в 2010 году.

Таким образом, на сегодняшний день СИ реализуется по четырём векторам.

Важной вехой и результатом председательства Финляндии в ЕС во второй половине 2006 года является подписание Политической декларации и рамочного документа по политике “Северного измерения”<sup>1</sup>. Договорённости вступили в силу 1 января 2007 года. Их цель, как нам видится, – именно в укреплении механизма многоуровневого управления “Северным измерением”. Для этого решено было, во-первых, перейти на равноправную основу для региональной проектной активности четырёх крупных акторов – России, ЕС, Норвегии и Исландии, во-вторых, усилить роль министерского уровня за счёт увеличения числа обязательных встреч, в-третьих, добавить деловую и экспертную опоры.

Обязательные встречи на уровне министров иностранных дел, согласно новому порядку, теперь проходят раз в два года (в феврале 2013 г. в Брюсселе состоялась третья министерская встреча под председательством Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности). Руководящая же группа собирается три раза в год. Проведено три заседания парламентского форума.

По результатам встречи старших должностных лиц в 2009 году в Стокгольме началась практическая деятельность Института “Северного измерения”, приняты концепция и план реализации Делового совета СИ. Институт представляет собой сетевой университет, открытый для всех заинтересованных вузов, исследователей и НИИ; Деловой совет объединяет предприятия, работающие в регионе СИ.

Ежегодно Деловой совет в сотрудничестве с Ассоциацией европейского бизнеса проводит в России форум “Северного измерения”. Форум 2013 года включал в себя восемь приоритетных отраслевых направлений: электроэнергетика и энергосбережение, экология и природоохранная деятельность, профессиональное образование, транспорт/логистика и таможенное дело, медицина и фармацевтика, деревообработка, творческие индустрии, машиностроение.

Благодаря активности различных организаций в рамках “Северного измерения” разработана программа социально-экономического развития северо-запада России до 2020 года. Программа была представлена на втором форуме “Северного измерения” в 2010 году. Она включала в себя предложение по более чем 350 инвестиционным проектам, из которых 40 уже нашли партнёров в ЕС. В 2013 году российский парламент выступил с рекомендацией проводить курс на сопряжение потенциалов указанной стратегии с Балтийской стратегией ЕС<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Политическая декларация по политике “Северного измерения”. 2006. [http://www.kremlin.ru/interdocs/2006/11/24/2118\\_type72067\\_114466.shtml?type=72067](http://www.kremlin.ru/interdocs/2006/11/24/2118_type72067_114466.shtml?type=72067)

Рамочный документ по политике “Северного измерения” 2006. [http://www.kremlin.ru/interdocs/2006/11/24/2122\\_type72067\\_114467.shtml?type=72067](http://www.kremlin.ru/interdocs/2006/11/24/2122_type72067_114467.shtml?type=72067)

<sup>2</sup> Стратегия ЕС для региона Балтийского моря – первая макрорегиональная стратегия ЕС – была принята в 2009 г. Сегодня она насчитывает около 100 флагманских проектов в 17 приоритетных областях, таких как охрана окружающей среды, развитие малого и среднего бизнеса, сельского, лесного и рыбного хозяйств, транспорта, энергетики, туризма, НИОКР, содействие свободе передвижения товаров, услуг, капиталов и лиц. Стартовая активность во флагманских проектах финансируется из структурных фондов общего бюджета ЕС. Затем конкретные проекты открываются для участия внешних партнёров (МФО и субрегио-

Таким образом, постепенно формируется пятый, деловой вектор СИ, нацеленный на повышение конкурентоспособности, содействие свободе передвижения товаров, услуг, капиталов и лиц через шенгенские рубежи, поддержку малого бизнеса и межфирменной кооперации, совершенствование рынка труда. Условие здесь только одно: не вступать в противоречие с нормами конкурентного права.

Невзирая на активную проектную деятельность, в трудах, анализирующих развитие сопредельных регионов РФ и ЕС, достижения “Северного измерения” всё ещё оцениваются сдержанно [Зарецкая, Лукьянов, Ходько, 2011: 69–84]. Главный аргумент – сохранение существенных социальных контрастов в развитии территории и отсутствие сдвигов в товарной структуре связей.

Действительно, уровень благосостояния российского северо-запада сегодня в полтора раза ниже, чем в Латвии, Литве и Эстонии, в четыре раза ниже, чем в Финляндии, Швеции, Дании, Исландии, и в шесть раз ниже, чем в Норвегии. Сгладить диспропорции такого масштаба за 10–15 лет просто невозможно. Что касается торговли, то и здесь вряд ли следует ожидать скорых изменений. Сейчас в российском экспорте в страны Севера Европы преобладает дефицитное для ЕС сырьё (в частности, РФ является для Финляндии монопольным поставщиком газа, главным поставщиком нефти и леса); машины и оборудование присутствуют в нём в объёме, не превышающем 2% (энергетическое, металлообрабатывающее, телекоммуникационное; транспортные средства).

Вместе с тем, цифрам, свидетельствующим о консервации сырьевой направленности, отчасти, есть объяснение. Дело в том, что торговая статистика вряд ли может отразить специфику современных процессов международного разделения труда, а именно: развитие межфирменной кооперации, импортозамещение, дальнейшая рационализация размещения производства и минимизации издержек, связанных с проникновением на целевой рынок. Порой растущие покупки российскими топливно-энергетическими, металлургическими и химическими компаниями активов в странах ЕС служат укреплению ориентации Евросоюза на российский сырьевой экспорт. Но этот результат не стоит оценивать со знаком минус. Слияние же российских компаний с европейскими и покупка российскими бизнесменами европейских компаний содействуют дополнительному притоку в Россию товаров высокой степени обработки, но в этих товарах овеществлен российский капитал. Показателен в этом смысле пример Финляндии, на территории которой действует совместная российско-финская верфь Арктех Хельсинки Шипъярд. Она обслуживает нужды российского Севера. Статистически это поставки высокотехнологичной промышленной продукции и оборудования из ЕС в Россию. Де-факто же это соединение российского и финского капиталов, мощностей, опыта и технологий судостроения в равных долях.

Об укреплении сотрудничества России и ЕС в зоне их непосредственного соседства свидетельствует статистика взаимных инвестиций и межфирменной кооперации. По данным нашего торгового представительства в Финляндии<sup>1</sup>, финские инвестиции вложены в Мегафон, Ленэнерго, металлообработку, строительство и пищевую промышленность. Среди крупных инвесторов – “Вяртсиля” (машиностроение), “Нокия” (информационно-коммуникационные технологии), компании, работающие в сфере логистики, создания технопарков, нанотехнологий. Российский же капитал участвует в торговле нефтепродуктами (компания “Тебойл” и “Суомен Петроли”), страховании (“Ингонорд”), судостроении, туристическом, рес-

---

нальных организаций), располагающих собственными финансовыми ресурсами. См. Подробнее официальный сайт <http://www.balticsea-region-strategy.eu>

<sup>1</sup> Торговое представительство России в Финляндии <http://rusfintrade.ru>

торанном бизнесе. Соотношение накопленных взаимных инвестиций Финляндии и России составляет два к одному.

Развивается межфирменная кооперация. Так, в 2011 году энергетическая корпорация "Фортум" – крупный финский инвестор в российскую энергетику – заключила соглашение о сотрудничестве с российским электротехническим концерном "Русэлпром" по поставке оборудования для ГЭС Гаммеленге в Швеции.

Особый расчёт России и Финляндии – на кооперацию в освоении шельфовых ресурсов Арктики [Антюшина, 2012: 50–55, 64–79]. А именно, объединяются усилия судостроительных и добывающих компаний. Для привлечения внимания к финским технологиям создан консорциум производителей нефте- и газодобывающего оборудования из Финляндии. Финляндия планирует участвовать в создании Ново-Адмиралтейской верфи в Санкт-Петербурге.

В России обособилось более 600 финских компаний, причём их география не ограничивается регионом СИ. В свою очередь, российские компании, начинающие деятельность в ЕС с зоны соседства, тоже распространяют свою активность на другие регионы ЕС. В составе российско-финляндской межправительственной комиссии созданы рабочие группы по сотрудничеству с десятью регионами РФ: Ненецким автономным округом, Республикой Башкортостан, Республикой Коми, Нижегородской областью, Республикой Татарстан, Самарской областью, Свердловской областью, Ямало-Ненецким автономным округом, Ростовской областью и Москвой. За этими регионами, очевидно, будут Пензенская и Челябинская области, Дальневосточные регионы, куда тоже уже проникли финские инвестиции и технологии, а также соседствующая с Москвой Калужская область, заинтересованная в создании совместных проектов инновационной направленности в отраслях машиностроения, химии, экологии и энергосбережения, микроэлектроники и фармацевтики.

В общем же итоге акторами "Северного измерения" становятся субъекты далеко за его пределами, а проектная активность уже не зависит от веяний политической конъюнктуры.

### *Приграничное сотрудничество и еврорегионы*

Копилка результатов интеграционного сближения на северо-западе Европы пополняется по мере укрепления приграничного сотрудничества территориальных объединений и их властей. Напомним, пять субъектов РФ имеют сухопутные границы с ЕС, а три соседствуют с ним по морю. Республика Карелия, Ленинградская и Мурманская области граничат с Финляндией, Ленинградская область – ещё и с Эстонией, Калининградская область – с Литвой и Польшей, Псковская область – с Эстонией и Латвией. Морские границы со странами ЕС есть у Санкт-Петербурга, Калининградской и Ленинградской областей. Все перечисленные регионы России рассматривают своё приграничное положение как благо, конкурентное преимущество и способ повысить эффективность региональных рынков.

До 2007 года роль инициатора и донора в приграничных проектах исполнял Евросоюз. Поскольку основной его интерес был связан с вопросами безопасности и политической стабильности, в раннем приграничном сотрудничестве РФ – ЕС преобладали проекты консультационно-технической поддержки российским организациям и предпринимателям, позже – поощрения разработки стратегий пространственного развития и обеспечения доступа к рыночной информации. И то, и другое поощрялось по линии ТАСИС (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States). Инвестиционных и инновационных проектов было немного. Например, среди ранних инициатив, осуществлённых в Калининградской области, следует упомянуть SEB Trans-Link – обоснование развития транспортных коридо-



ров в Юго-Восточной Балтике, COASTMAN – изучение возможностей управления береговой зоной, RECO – создание региональных центров, которые впоследствии займутся сбором и утилизацией отходов.

На саммите РФ – ЕС осенью 2007 года Россия высказала намерение участвовать в финансировании приграничного сотрудничества. Соответственно, у неё появились основания ориентировать пришедший на смену ТАСИС так называемый Европейский инструмент соседства и партнёрства – ЕИСП (ENPI, European Neighbourhood and Partnership Instrument) на инвестиционные проекты (например, обустройство региональных транспортных систем, создание приграничных производственных комплексов и научно-производственных кластеров).

Изначально стороны запланировали, что таких программ будет семь. Однако позже Россия не подписала соглашение по Черноморской и Балтийской программам. Так что их осталось пять (см табл. 3). Россия выделила 103,7 млн евро. Со своей стороны ЕС предоставил 267,1 млн евро (для сведения: общая сумма ассигнований ЕИСП на сотрудничество с сопредельными территориями составила 950,5 млн евро, а общее число программ – 13)<sup>1</sup>. Помимо этого в финансировании участвовали национальные и региональные бюджеты других государств-участников, главным образом Финляндии, что увеличило общий бюджет более чем вдвое<sup>2</sup>.

Каждая из пяти программ вылилась в реализацию десятков проектов, прошедших конкурсный отбор. Приоритет был отдан созданию организаций и механизмов по охране окружающей среды, развитию здравоохранения, борьбе с организованной преступностью, обеспечению эффективности и безопасности границ. Примерно треть проектов была связана с хозяйственной активностью: в рамках программы “Коларктик”<sup>3</sup> поддержано развитие горной промышленности, туризма, инновационных предпринимательских инициатив, сельского и рыбного хозяйства в районах крайнего Севера; программа “Карелия”<sup>4</sup> была ориентирована в том числе на поддержку лесного, транспортного и энергетического сектора; программа “Юго-Восточная Финляндия – Россия”<sup>5</sup> включала проекты по развитию целлюлозно-бумажной промышленности, телекоммуникаций и других новейших услуг; программа “Эстония – Латвия – Россия”<sup>6</sup> содержала проекты в сфере туризма, транспорта и логистики. И это не полный перечень деловых направлений программ. К тому же в 2007–2013 годах ЕС впервые выделил на приграничное сотрудничество деньги Седьмой рамочной программы ЕС научно-технического развития.

Заметные проблемы возникли только с реализацией самой крупной программы “Литва – Польша – Россия”. В частности, по вине польской стороны Комитет по отбору проектов не смог вовремя прийти к соглашению. В результате часть средств не была выделена, а общее количество проектов сократилось.

В целом, по данным Министерства регионального развития, в период 2007–2013 годов в рамках приграничного сотрудничества с территориями ЕС было реализовано 25 крупных проектов и более 200 обычных проектов<sup>7</sup>. В них были задей-

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm)

<sup>2</sup> Подробнее о программах приграничного сотрудничества с участием российских регионов см. на сайте Инструмента соседства и партнёрства ЕС <http://www.enpi-info.eu>

<sup>3</sup> Программа Коларктик <http://www.kolarcticenpi.info>

<sup>4</sup> Программа Карелия <http://www.kareliaenpi.eu/>

<sup>5</sup> Программа Юго-Восточная Финляндия – Россия <http://www.southeastfinrusnpi.fi/>

<sup>6</sup> Программа Эстония – Латвия – Россия <http://www.estlatrus.eu/>

<sup>7</sup> Итоги работы Минрегиона России по программам приграничного сотрудничества Россия – ЕС на период 2007–2013 гг. были представлены на IX ежегодной международной кон-

ствованы муниципалитеты, городские администрации и общественные организации. Осенью 2013 года Министерство регионального развития объявило о намерении России участвовать в финансировании программ на следующий семилетний период до 2020 года. В июне 2014 года оно сообщило о готовящихся ассигнованиях в размере 200 млн евро, а также о замене трёхсторонних форматов программ на двусторонние (например, в прошлом периоде действовала программа “Эстония – Латвия – Россия”, а ныне стартуют программы “Эстония – Россия” и “Латвия – Россия”). Кроме того в рамках диалога РФ – ЕС по региональной политике началась работа по сложению потенциалов стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа и стратегии ЕС для региона Балтийского моря.

Как уже отмечалось, согласно складывающимся представлениям, многоуровневая система управления территорией способна на создание конструктивных отношений, не зависящих от веяний политической конъюнктуры. Поэтому стратеги европейской интеграции на регулярной основе поощряют объединение территорий в так называемые еврорегионы<sup>1</sup>. На сегодняшний день российские территории участвуют в семи подобных объединениях (см. табл. 4).

Таблица 3.

**Программы приграничного сотрудничества с участием России, 2007–2013 гг.**

Название программы	Вклад ЕС, млн евро	Вклад России, млн евро	Российские регионы-участники
Карелия	23,2	11,6	Республика Карелия
Юго-Восточная Финляндия – Россия	36,2	18,1	Ленинградская область, Санкт-Петербург
Коларктик	28,2	14,1	Мурманская область, Архангельская область, Ненецкий АО
Эстония – Латвия – Россия	47,8	15,9	Ленинградская область, Псковская область, Санкт-Петербург
Литва – Польша – Россия	132,1	44,0	Калининградская область

Составлено по: Информационный центр Инструмента соседства и партнёрства и сайты программ.

Финансирование организационного этапа в деятельности еврорегионов с участием России и первых проектных инициатив обеспечил Совет министров северных стран [Трансграничное сотрудничество, 2004: 2]. Эта организация, учреждённая в 1971 году Данией, Исландией, Норвегией, Швецией и Финляндией, с 1990-х годов начала активно работать в сопредельных территориях Балтии и на северо-

---

ференции “Приграничное сотрудничество: Российская Федерация, Европейский Союз и Норвегия” 20 сентября 2013 г.

<sup>1</sup> Со времени появления первого еврорегиона на границе Германии и Нидерландов в 1958 г. подобных объединений создано больше сотни, в том числе с участием российских территорий. Еврорегионами мы называем рамочные проекты сотрудничества приграничных территорий по крайней мере двух государств, предусматривающие создание общей институциональной системы на уровне местных органов власти и последующее осуществление конкретных проектов с ярко выраженным трансграничным контекстом. Базовым юридическим документом, регулирующим создание и функционирование еврорегионов, является “Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей” 1980 года. Возможности сотрудничества местных органов власти соседних стран закреплены также в Европейской Хартии местного самоуправления (1985 г.). Оба документа обязаны своим появлением усилиям Конгресса местных и региональных властей, действующего под эгидой Совета Европы.

западе России (бюро в Санкт-Петербурге открылось в 1995 г.). С 2002 по 2009 год было последовательно осуществлено три проекта по содействию организации балтийской сети еврорегионов. Другая авторитетная организация – Ассоциация европейских приграничных регионов – тоже внесла свой вклад в становление движения еврорегионов, подготовку кадров для приграничного сотрудничества, экспертизу проектов, финансируемых из бюджета ЕС.

До 2007 года российские территории еврорегионов могли рассчитывать только на деньги программы ТАСИС, со своей стороны предоставляя поле для нового вида деятельности. Регионы-партнёры опирались на программы ФАРЕ и Интеррег общего бюджета ЕС и, соответственно, оказывались более обеспеченными. В отсутствие инвестиционной компоненты в финансировании российских частей еврорегионов, да и вообще, финансирования со стороны России, в организационной структуре и проектной деятельности еврорегионов появилось размежевание на российский и европейский сектора, ставшее причиной неудачного старта.

Таблица 4.

## Еврорегионы с участием России

Название	Год основания	Страны-партнёры	Российские регионы-участники
Неман	1997	Белоруссия, Литва, Польша	Калининградская область*
Карелия	1998	Финляндия	Республика Карелия
Балтика	1998	Дания, Латвия, Литва, Польша, Швеция	Калининградская область
Сауле	1999	Латвия, Литва, Швеция	Калининградская область
Шешупе	2003	Литва, Польша	Калининградская область
Лына-Лава	2003	Польша	Калининградская и Псковская области
Псков – Ливония	2003	Латвия, Эстония	Псковская область

\* - присоединилась в 2002 г.

Переход к совместному финансированию приграничного сотрудничества с открытым конкурсным отбором проектов должен был, по идее, способствовать преодолению тенденции к автономизации территорий, объединённых рамками еврорегионов. Однако этап развития в деятельности еврорегионов не начался. Ни один из них не выказал намерения превратиться в точку роста, технополис, использовать свое уникальное экономико-географическое положение для дальнейшего развития транспорта, связи, активизации внешнеторговой деятельности, предложить варианты занятости, учёбы или отдыха по соседству, дать календарь интересных мероприятий, проявить интерес к увеличению добавленной стоимости инфраструктурных проектов, основа для которых была заложена на организационном этапе.

По материалам сайтов<sup>1</sup>, информации МИД РФ и новостным лентам сравним достижения начального периода в деятельности семи рассматриваемых еврорегионов с результатами последних лет.

<sup>1</sup> Еврорегион “Карелия” - <http://www.euregiokarelia.com/ru>

Еврорегион “Балтика” <http://www.eurobalt.org>

Еврорегион “Неман” <http://www.nemunus-euroreg.lt>

Еврорегион “Сайле” <http://www.eureg-saule.jrp.lv/>

Еврорегион “Шешупе” <http://www.sesupe.lt>

**Еврорегион “Карелия”**

До 2007 года работа велась по программе “Наша общая граница”. Основными проектами стали:

1. Обустройство автомобильного пункта пропуска Кортесалми – Суоперя. По линии ТАСИС ассигнования составили 6 млн евро. Участие Республики Карелия состояло в ремонте дороги на участке Пяозеро – Суоперя (500 млн руб.).

2. Строительство очистных сооружений Сортавала. Ассигнования ТАСИС составили 4,5 млн евро, размер вклада Республики Карелия – 0,4 млн евро.

3. Создание Костомукшского экспортно-ориентированного индустриального комплекса с использованием российского природного сырья. По линии ТАСИС ассигнования составили 0,2 млн евро.

4. Развитие медицинского и социального обслуживания населения Карелии. Финансирование осуществлялось за счёт средств ТАСИС.

5. Строительство котельных на местных видах топлива. Инвестиционные проекты осуществлялись при участии “НЕФКО”.

6. Социально-медицинская реабилитация наркоманов и профилактика зависимости от психоактивных веществ. Проекты, проводимые при финансовой поддержке ТАСИС, предусматривали образовательные мероприятия для психологов, врачей и работников социальной сферы.

7. Костомукшский камень. Проект внедрения ноу-хау в области добычи и обработки камней получил средства ТАСИС в объеме 242 тыс. евро.

После 2007 года активность еврорегиона снизилась. Среди недавних проектов – открытие в 2009 году железной дороги Ледозеро-Кочкома, являющейся частью упомянутого проекта Баренц-Линк.

**Еврорегион “Балтика”**

В 2001 году был дан старт программе “Чайка” (Seagull-DevERB) с целью разработки стратегии эффективного приграничного сотрудничества и устойчивого развития еврорегиона. Суммарный бюджет программы составил 3,3 млрд евро.

С 2005 года осуществлялся проект “Чайка II”. Сферой ответственности России стала охрана окружающей среды, в том числе исключение территории ОАО “Советский ЦБЗ” из списка ХЕЛКОМ наиболее значительных источников загрязнения Балтийского моря (в списке значилась как “горячая точка” №49<sup>1</sup>).

Последние годы проекты осуществлялись на территории стран-партнёров.

**Еврорегион “Шешупе”**

На сегодня сохранили значение только туристические приоритеты.

**Еврорегион “Псков-Ливония”**

На организационной стадии был накоплен опыт проведения Дней Псковской области в Латвии, а также реализовано два десятка проектов. Среди них:

– повышение транспортного и логистического потенциала латвийско-российско-эстонских транспортных коридоров международного значения;

– ремонт автодороги по маршруту от международного автомобильного пункта пропуска “Куничина гора” до г. Печоры;

<sup>1</sup> К моменту завершения программы (2007 г.) список Хельсинкской комиссии по защите морской среды Балтийского моря сократился на 50% по сравнению с вариантом, содержащим 162 объекта. Из российской части списка, изначально состоявшего из 18 объектов (6 – в Санкт-Петербурге, 3 – в Ленинградской области, 9 – в Калининграде и Калининградской области), вычеркнуто четыре пункта – Калининградский ЦБК №1, остановленный ввиду закрытия производства, и три горячие точки Санкт-Петербурга в связи с вводом в действие новых Юго-Западных очистных сооружений.

- развитие центров культуры и творчества в населённых пунктах Ряпина (Эстония), Виляка (Латвия), Печоры (Россия);
- строительство коллектора у реки Пачковка;
- реконструкция спортивных сооружений в приграничных населённых пунктах;
- Тур де Латгалия и Псков (благоустройство мест отдыха).

#### **Еврорегион “Неман”**

Раз в году в Гродно проходит многоотраслевая выставка-ярмарка “Еврорегион Неман”. Прочие проекты проводятся на территории Польши и Литвы. Сайт подерживается на литовском языке.

#### **Еврорегионы “Сауле” и “Лына-Лава”**

Де-факто эти еврорегионы не работают. Деятельность Сауле остановилась на организационной стадии; последние обновления на сайте относятся к 2007 году. Деятельность второго представляет собой карикатуру на приграничное сотрудничество. Она ограничивается проведением ежегодно байдарочного сплава по реке Лына-Лава. Причём сплав организуется для “первых лиц”: сотрудников местных администраций, депутатов областной Думы, представителей гмины Семпополь Варминьско-Мазурского воеводства, Генконсула Республики Польша в Калининграде и других официальных лиц<sup>1</sup>.

В общем итоге парадоксальным образом еврорегионы сделали на организационном этапе для обустройства российского севера даже больше, чем сейчас (исключением является, пожалуй, лишь “Псков – Ливония”). В сравнении с информационными сайтами территориальных образований, функционирующих внутри ЕС<sup>2</sup>, сайты еврорегионов с российским участием невняты для потенциальных потребителей. Это также снижает эффективность приграничного сотрудничества. Нередко эксперты прямо говорят о сворачивании деятельности России в еврорегионах.

Еврорегионы с российским участием проявили себя как слабые акторы, участвующие в управлении пространствами интеграции России и ЕС скорее номинально, чем реально. Работу по культивации требуемых компетенций, включению в имеющиеся линии финансирования и популяризации движения еврорегионов в России следует продолжать.

\* \* \*

Благодаря многоуровневому подходу трансграничное сотрудничество в зоне непосредственного соседства России и ЕС обрело относительную независимость от веяний конъюнктуры, амбиций сторон и текущего состояния переговорного процесса. Именно здесь на технически трудно решаемые вопросы находят волевой ответ, и наоборот, острота чересчур политизированных вопросов снимается в русле технических решений. Вместе с тем следствием воплощения в жизнь идеи многоуровневого управления становится переход на низовой уровень инициативы в разработке большинства планов. Данное обстоятельство расширяет не столько права,

<sup>1</sup> Информация с сайта Калининградской областной думы <http://duma39.ru/duma/committees/legislation/publications/4099/>

<sup>2</sup> В качестве примера для подражания можно взять сайты еврорегионов Euregio (Германия – Нидерланды - <http://www.euregio.eu/de>), Alps Méditerranée (Франция – Италия), Rhein-Maas-Nord (Германия – Нидерланды), Tirol-Südtirol-Trentino (Италия – Австрия), Neisse-Nisa-Nysa (Германия – Польша – Чехия), Elbe-Labe (Германия – Чехия), Erzgebirge (Германия – Чехия), Adriatic-Ionian Euroregion (Италия – Хорватия – Босния и Герцеговина – Словения – Албания – Черногория).

сколько обязанности. Отныне успех развития трансграничного сотрудничества зависит от способности институтов и органов на местах к оперативному и стратегическому программированию и от того, насколько высший и министерский уровни уверены в том, что власти на местах способны ответственно выполнять расходные обязательства, связанные с вероятным расширением полномочий. Соответственно возникает необходимость поддержки необходимых компетенций.

Надо сказать, что в практике ЕС аналогичная проблема нехватки компетенций решается весьма эффективно. В частности, когда новые управленческие задачи были возложены на страны Центральной и Восточной Европы после вступления в ЕС, Европейская комиссия совместно с Европейским инвестиционным банком и Европейским банком реконструкции и развития организовали новую форму технического содействия региональным администрациям – помощь для грамотного создания программ, составления заявок, оценки целей и средств. Было создано четыре организации:

- JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in the European Regions) – совместное содействие проектам в европейских регионах<sup>1</sup>,
- JEREMIE (Joint European Resources for Micro Enterprises) – совместные европейские ресурсы для малых предприятий,
- JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) – совместная поддержка программ помощи городам,
- ELENA (European Local Energy Assistance) – поддержка программ энергосбережения, развития энергоэффективного городского транспорта и возобновляемых источников энергии.

JASPERS проводит презентации своей деятельности и обучающие семинары. Недавно эти мероприятия распространились на страны-кандидаты и финансируются по линии IPA (Instrument of Pre-Accession Assistance).

Очевидно, что о перспективе использования такого рода технических услуг российскими заинтересованными организациями и ведомствами можно будет говорить только в случае создания необходимой договорной основы в рамках отраслевого диалога РФ – ЕС в сфере регионального развития. В частности, доработка транспортных проектов могла бы финансироваться из Фонда Партнёрства СИ в области транспорта и логистики.

Российским регионам следовало бы подключиться к известной в ЕС имидж-программе “Дни открытых дверей”. Это полезное и популярное мероприятие проводится раз в год в октябре (впервые состоялось в 2005 г.) с целью привлечения в региональные и городские проекты государственных и частных инвестиций и обмена мнениями по проблемам регионального развития. Организацию Дней открытых дверей обеспечивают два института ЕС – Комитет регионов и генеральный директорат “Региональная политика” Европейской комиссии: в рамках форума в Брюсселе и других европейских городах проходят десятки выставок, презентаций и пр. В мероприятиях принимают участие предприниматели, банкиры, представители НПО в том числе из Китая, Индии, Меркосур. Российские регионы ни разу не приехали на форум, хотя ежегодно получали на него приглашение.

В итоге усиление потенциала трансграничного сотрудничества видится автору в дальнейшем укреплении партнёрских отношений между властями и сообществами разных уровней, а также в развитии технического содействия. И то, и другое вполне реально.

---

<sup>1</sup> Joint Assistance to Support Projects in the European Regions <http://www.jaspers-europa-info.org/>

## Список литературы / References

- Антюшина Н.М. Арктический вызов для национальной и международной политики. Доклады Института Европы. № 278. М., 2012. – С. 50-55, 64-79.
- Барыш К. ЕС и Россия: соседи поневоле? М., 2004. – 75 с.
- Борко Ю.А. Россия – Евросоюз: состоялось ли стратегическое партнерство? //Современная Европа. 2013, № 2. - С. 24-29.
- Европейская интеграция. Учебник. Под ред. Буториной О.В. М.: Изд. дом «Деловая литература». 2011. – С. 553-571.
- Зарецкая М.С., Лукьянов Е.В., Ходько С.Т. Политика “Северного измерения”: институты, программы и проекты. Значение для Северо-Запада Российской Федерации. СПб. 2011. – 108 с.  
URL: [http://investa.spb.ru/i\\_rus/msg\\_i/96/northern\\_dimension.pdf](http://investa.spb.ru/i_rus/msg_i/96/northern_dimension.pdf)
- Трансграничное сотрудничество в странах Балтии и на северо-западе России. Информационное бюро СМСС. 2004. - 28 с. URL:  
[http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202004/CBC\\_broschure\\_rus.pdf](http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202004/CBC_broschure_rus.pdf)
- Antyushina N.M. Arktichskiy vyzov dlya natsionalnoy mezhdunarodnoy politiki. Reports of the Institute of Europe. N. 278. M., 2012. – P. 50-55, 64-79.
- Baryish K. ES i Rossiya: sosed'i ponevole? M., 2004. – 75 p.
- Borko Y.A. Rossiya – Evrosoyuz: sostoyalos li strategicheskoe partnerstvo? //Sovremennaya Evropa. 2013. N 2. – P. 24-29.
- Evropeyskaya integratsiya. Uchebnik. Ed. by O.V.Butorina. M.: “Delovaya literatura”. 2011. – P. 553-571.
- Zaretskaya M.S., Lukyanov E.V., Hodko S.T. Politika “Severnogo izmereniya”: institutyi, pro-grammyi i proektyi. Znachenie dlya Severo-Zapada Rossiyskoy Federatsii. SPb. 2011. – 108 p.  
URL: [http://investa.spb.ru/i\\_rus/msg\\_i/96/northern\\_dimension.pdf](http://investa.spb.ru/i_rus/msg_i/96/northern_dimension.pdf)
- Transgranichnoe sotrudnichestvo v stranah Baltii i na severo-zapade Rossii. Informatsionnoe byuro SMSS. 2004. - 28 p. URL:  
[http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202004/CBC\\_broschure\\_rus.pdf](http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202004/CBC_broschure_rus.pdf)
- Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003. Note from Council dated 13 June 2000 to the European Council.  
URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/09401.en0.html](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/09401.en0.html)
- Marks G. Structural Policy in the European Community /Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the “New” European Community. Ed. by A. Sbragia. Wash., 1991. P. 191–224.

**Russia—EU: cross-border cooperation as a major factor of creating common integration area**

**Author.** Natalia Kondratieva, Candidate of Economics, Senior Researcher, Head of the Centre of Economic Integration, Institute of Europe, RAS; Associate Professor of the National Research University “Higher School of Economics”. **Address:** Moscow, Mokhovaya str. 11, 3 “B”. **E-mail:** nkondratieva@inbox.ru

**Abstract.** The article summarizes the results of multi-level cross-border cooperation in the area of EU-Russia direct neighborhood. The author points out five fields of project activity: environmental protection, transport / logistics, customs, health / social development, culture, inter-corporate cooperation, that are developing independently of political conjuncture. Financial support from the budgets of the parties and the international financial institutions contribute to this activity, which is not free from the problems that arise because of a lack of organizational competencies. In conclusion, the author offers several practical ways to improve cross-border cooperation.

**Keywords:** integration, multi-level governance, EU-Russia relations, the Northern Dimension, cross-border cooperation, Euro-regions.

---