

УДК 327.470+571/.7/.474

РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В БАЛТИЙСКОМ РЕГИОНЕ: ТЕРНИСТЫЙ ПУТЬ К ПАРТНЕРСТВУ

А. А. Сергунин*



Рассматривается политика Москвы и Брюсселя на Балтике с момента выдвижения Европейским союзом его стратегии в регионе Балтийского моря в июне 2009 г.

Для повышения эффективности российской политики в Балтийском регионе Москве необходимо не только развивать двусторонние отношения со странами, входящими в него, но и наладить диалог с ключевым «игроком» — Евросоюзом.

По результатам исследования дана характеристика российских национальных интересов в регионе в экономической, военно-политической и гуманитарных областях. Описаны структура, содержание и основные направления реализации балтийской стратегии ЕС в 2009—2013 гг., а также прослежена ее эволюция от почти полного игнорирования российских интересов в регионе до попыток налаживания сотрудничества в сферах, представляющих общий интерес для Брюсселя и Москвы (энергетика, транспортная инфраструктура, экология, наука, образование и культура). Дана оценка итогов российского председательства в Совете государств Балтийского моря (2012—2013 гг.). Отмечается, что России, несмотря на привлекательную программу председательства и отдельные достижения в ходе ее реализации, все же не удалось повлиять на формирование региональной «повестки дня» и использовать СГБМ как эффективную платформу для координации своей балтийской стратегии с аналогичной стратегией ЕС. Проанализированы причины нынешней «пробуксовки» российско-европейского диалога по балтийской проблематике. Выдвинуты предложения по активизации российско-европейского сотрудничества в Балтийском регионе.

* Санкт-Петербургский государственный университет. 199034, Россия, Санкт-Петербург, Университетская набережная, 7—9.

Поступила в редакцию 16.09.2013 г.

doi: 10.5922/2074-9848-2013-4-4

© Сергунин А. А., 2013

Ключевые слова: Балтийский регион, Россия, Европейский союз, Стратегия ЕС в регионе Балтийского моря

Введение

Характерной чертой нынешних отношений между Россией и ЕС в регионе Балтийского моря (РБМ) стала их ярко выраженная асимметрия. После того как в 2004 г. к ЕС присоединились Польша и три прибалтийских государства, Россия осталась единственной страной региона, не принадлежащей к этой организации. До недавних пор Брюссель, опираясь на свой внушительный экономический потенциал и ресурсы «мягкой силы» (морально-политическое и культурное влияние)¹, строил свою стратегию в РБМ так, как если бы Балтика была «внутренним морем» Евросоюза. Интересы России в регионе учитывались чисто символически, а иногда просто игнорировались. В документах ЕС лишь содержались ритуальные упоминания о необходимости сотрудничества с Россией в РБМ, но реального взаимодействия между Москвой и Брюсселем на Балтике не получалось. Вместе с тем, как это ни парадоксально, двусторонние отношения между Россией и странами региона, а также на уровне субнациональных и негосударственных акторов развивались достаточно динамично.

В связи с этим представляется уместным:

- во-первых, дать краткую характеристику национальных интересов России на Балтике;
- во-вторых, рассмотреть содержание, основные направления, а также эволюцию стратегического курса ЕС в РБМ в последние годы;
- в-третьих, проанализировать отношение России к политике ЕС на Балтике и попытки Москвы сформировать собственную региональную «повестку дня»;
- в-четвертых, оценить, есть ли у обеих сторон потенциал для налаживания настоящего (а не имитационного) сотрудничества в РБМ, и подумать, какие конкретные шаги можно было бы сделать для перехода к подлинному партнерству между Москвой и Брюсселем.

Национальные интересы России в РБМ

При характеристике этих интересов необходимо иметь в виду прежде всего те радикальные изменения в самой их основе, которые произошли в период после окончания холодной войны. Налицо смещение фокуса российской политики на Балтике с вопросов «жесткой» (военной) безопасности в сторону проблематики «мягкой» (невоенной) безопасности, а также «нормального» (не относящегося к сфере безопасности) сотрудничества в области экономики, экологии, туризма, культуры, образования и пр.

Из региона блокового противостояния, которым он был в годы холодной войны (и по инерции оставался местом «межцивилизационного

¹ О том, как, например, Германия применяет стратегию «мягкой силы» в РБМ см.: [1; 2].

разлома» в 1990-е гг.), РБМ превратился если и не в образцовый «регион сотрудничества» (на что надеялись и российская, и западная стороны в период их «романтических отношений»), то в зону весьма оживленных и разнообразных контактов на государственных и негосударственных уровнях. Некоторые отечественные и зарубежные ученые даже предпочитают называть его «экспериментальной площадкой», «лабораторией европейской интеграции», чтобы подчеркнуть уникальный и вместе с тем инновационный характер современной Балтики [10; 11; 13].

Конечно, нельзя сказать, что РБМ относится к числу наиболее важных геополитических приоритетов Москвы. Есть регионы, которые (по разным причинам) привлекают гораздо большее внимание российской дипломатии. Однако существует ряд факторов, систематически «работающих» на повышение значимости РБМ для российских национальных интересов.

Во-первых, это единственное (кроме Карелии и Мурманской области) место, где проходит наиболее протяженная граница между Россией и ЕС и через которое пролегают наиболее оживленные маршруты передвижения людей, товаров и услуг между ними. Со времен Петра Великого Балтика для России традиционно является «окном в Европу», и, несмотря на все геополитические катаклизмы последнего времени, она по-прежнему сохраняет эту роль.

Во-вторых, росту значения РБМ в глазах Москвы способствует тот факт, что с завершением двух масштабных проектов — строительства Балтийской трубопроводной системы и Североевропейского газопровода — регион превратился в один из основных маршрутов поставок энергоресурсов из России в Европу. По этой причине Москва придает ему ключевое значение в развивающемся энергодиалоге между Россией и ЕС. Ни существующие, ни создаваемые другие энергокоридоры между Россией и Европой не смогут подорвать стратегическую значимость РБМ в обозримом будущем.

В-третьих, «калининградская проблема» продолжает привлекать к себе неослабное внимание со стороны Москвы. Причем следует отметить наличие как реальных проблем, связанных с эксклавым статусом Калининградской области (КО) (обеспечение декларируемых самим ЕС «четырёх свобод» — свободы передвижения людей, товаров, услуг и капиталов), так и больших возможностей, предоставляемых «включенностью» самого западного субъекта РФ в процессы европейской интеграции. Обе стороны — российская и европейская — рассматривают КО как «пилотный регион» (хотя и по-разному интерпретируют это понятие) и идут на довольно смелые эксперименты в области торгово-экономической и визовой политики.

В-четвертых, несмотря на то, что проблема прав русскоязычных общин в странах Балтии уже не так актуальна для Москвы и не служит серьезным камнем преткновения в ее отношениях с этими государствами, она все-таки не сошла полностью с повестки дня. Время от времени эта проблема вновь (по разным причинам) обретает свое значение и



вносит определенные коррективы в региональную политику. К тому же несколько лет назад Москва начала новую политику сотрудничества с соотечественниками за рубежом и создала для этого новые институциональные механизмы («Русский мир», Россотрудничество). Такой российский вариант стратегии «мягкой силы» вызывает весьма неоднозначную реакцию со стороны официальных кругов трех прибалтийских стран и ЕС. В этом плане РБМ помимо всего прочего выступает и «площадкой» соперничества между двумя проектами «мягкой силы» — российским и европейским.

В-пятых, Балтийский регион не свободен от «фантомных болей» прошлой эпохи. Несмотря на то что «пораженные гангреной конечности» холодной войны в виде взаимных предубеждений и страхов были вроде бы ампутированы, они тем не менее время от времени дают о себе знать. Так, страны Балтии и Польша периодически пытаются убедить США и НАТО в том, что «угроза с Востока» по-прежнему существует, а поэтому нужны программы модернизации их вооруженных сил и размещение на их территории элементов ПРО или военной инфраструктуры НАТО. Российская сторона в ответ на эти планы грозит ремилитаризацией КО и/или всего Северо-Запада России, размещением в КО «Искандеров», модернизацией системы ПВО, проводит в регионе масштабные военные учения, обновляет Балтийский флот и пр. То есть налицо определенное возвращение старой «повестки дня», связанной с геостратегическим противостоянием Востока и Запада в РБМ.

Все эти факторы в совокупности, несмотря на их неоднородность и даже противоречивость, способствуют росту интереса Москвы к данному региону.

Стратегия ЕС в регионе Балтийского моря (СЕСРБМ): эволюция подходов

СЕСРБМ была принята 10 июня 2009 г. Ее первоначальная цель — формирование единого курса ЕС в РБМ после вхождения Польши и стран Балтии в Евросоюз. Наряду с «Северным измерением» (2000 г.), Арктической стратегией ЕС (2008 г.), «Черноморской синергией» (2007 г.) и «Восточным партнерством» (2009 г.) СЕСРБМ должна была стать еще одним региональным измерением общей внешней политики ЕС на восточном направлении. Географические рамки стратегии охватывают 8 стран — членов ЕС, имеющих выход к Балтийскому морю, а также — в случае реализации проектов общерегионального масштаба (прежде всего в сфере экологии, энергетики и транспорта) — Россию, Беларусь и Норвегию.

Были выделены четыре основные «тематические опоры» (приоритета):

1) *экологически устойчивый регион*: особенно много внимания уделяется состоянию морской окружающей среды;

2) *процветающий регион*: в условиях тяжелого финансово-экономического кризиса ставились задачи по ликвидации оставшихся в «эсов-

ской» части РБМ торговых барьеров, развитию исследований и инновационных технологий, поддержке малого и среднего бизнеса, а также повышению эффективности первичного сектора экономики (сельское и лесное хозяйство, рыболовство), столь значимого для РБМ;

3) *доступный и привлекательный регион*: ставились задачи по обеспечению большей доступности РБМ через развитие его транспортной инфраструктуры, повышению его привлекательности через развитие туризма, системы здравоохранения, образования, культурного сотрудничества, а также энергоэффективности;

4) *безопасный регион*: принятие мер по повышению безопасности на морском транспорте, готовности к природным и техногенным катастрофам на море и суше, активизации борьбы с трансграничной преступностью [8].

Стратегия сопровождалась принятием Плана действий (ПД), который должен был ежегодно обновляться, и Рабочего документа Европейской комиссии, где более подробно объяснялись предпосылки принятия СЕСРБМ, описывались ее содержание и намечавшиеся конкретные проекты. Так, в ПД четыре указанные «тематические опоры» были разбиты на 15 приоритетных областей, которые, в свою очередь, конкретизировались в виде отдельных проектов. Наиболее важные из них получили название «флагманских», по ним можно было судить об общем векторе развития СЕСРБМ [6].

Поскольку в самой Стратегии и сопровождавших ее документах особо подчеркивалось, что СЕСРБМ рассчитана только на страны — члены ЕС, первоначально Россия в планах Брюсселя в отношении Балтии практически не присутствовала. Однако полностью обойтись без нее Евросоюз не мог, так как реализация на практике всех четырех указанных приоритетов СЕСРБМ оказалась невозможной без взаимодействия с соседями, из которых Россия — наиболее важный.

По этой причине в ПД без «лишней огласки» предусматривалось участие российской стороны в реализации ряда «флагманских» проектов. Так, проект 5.2 был направлен на реализацию совместной российско-европейской инициативы по повышению энергоэффективности [6, р. 24]. Несмотря на жаркие дебаты, которые велись вокруг проекта «Нордстрим» на момент принятия СЕСРБМ, еще в начале 2000-х гг. Еврокомиссия включила его в планы по развитию Трансъевропейской энергетической сети (TEN-E) [5]. Видимо, на этом настояли те члены ЕС, которые были особенно заинтересованы в строительстве данного газопровода (ФРГ, Нидерланды и Франция).

«Флагманские» проекты 6.5 и 6.6 были ориентированы на гармонизацию торгово-таможенной политики ЕС и РФ, а также развитие пограничной инфраструктуры для облегчения таможенных процедур и ликвидации заторов на общих границах [6, р. 31—32].

Довольно внушительная программа российско-европейского сотрудничества была намечена в области транспорта. Например, цель «флагманского» проекта 11.4 — поддержка польско-литовской инициативы по созданию Балтийского функционального блока управления

воздушным пространством, которая предусматривала участие в этом проекте Калининграда [7, р. 71—72]. Другой «флагманский» проект — «Сотрудничество по созданию "умного" транспорта», ориентированный на развитие мультимодальных транспортных коридоров на Балтике с минимальным ущербом для окружающей среды, в частности создание «зеленого коридора» между портами Дании, Швеции и ФРГ с одной стороны и портами Литвы и Калининграда — с другой [6, р. 55]. В рамках приоритетной области № 13 ЕС и Россия планировали создание системы мер по повышению безопасности на морском транспорте, что чрезвычайно актуально в связи с ростом морских перевозок сырой нефти, нефтепродуктов и сжиженного газа на Балтике.

Хотя СЕСРБМ отводилась весьма скромная роль России в экологическом сотрудничестве на Балтике (этому был посвящен лишь один «флагманский» проект (1.5) по оценке рисков загрязнения окружающей среды), на самом деле Москва и Брюссель весьма интенсивно развивают подобные связи в рамках других форматов — Экологическое партнерство «Северного измерения», План действий по Балтийскому морю (Хельсинская комиссия) и пр.

В рамках приоритетной области № 12 («флагманские» проекты 12.7—12.10) были намечены меры по развитию *экологически чистого* туризма в регионе, гармонизации стандартов в этой области, разработке общей маркетинговой стратегии, включая совместные усилия по продвижению имиджа РБМ на мировом туристическом рынке [6, р. 59—60].

В соответствии с «флагманским» проектом 12.6 в Литве создан Молодежный ресурсный центр, который должен был содействовать развитию сотрудничества между молодежными организациями не только стран, принадлежащих к РБМ, но и Беларуси, Украины, Молдовы, а в перспективе и Закавказья [6, р. 59].

К сожалению, некоторые из намеченных проектов, предполагавших участие российской стороны, так и остались на бумаге или выполнены не в полном объеме.

В 2011 г. Еврокомиссия начала процесс ревизии СЕСРБМ. Это обуславливалось как необходимостью учесть те достаточно динамичные процессы, которые происходили в регионе, так и критикой стратегии со стороны России и даже государств самого ЕС. Так, в оценочном докладе Субрегионального сотрудничества государств Балтийского моря (ССГБМ) — организации, объединяющей местные власти стран — членов ЕС из РБМ, опубликованном в мае 2011 г., прямо говорилось, что исключение России из СЕСРБМ является «серьезным недостатком» этой стратегии [9, р. 9]. В принятом в апреле 2012 г. совместном заявлении ряда организаций РБМ, действующих на субрегиональном, муниципальном и негосударственном уровнях (ССГБМ, Союз балтийских городов (СБГ), Балтийский форум развития (БФР), еврорегион «Балтика» и пр.), также отмечалась настоятельная необходимость подключения к СЕСРБМ таких важных региональных «игроков», как Россия и Норвегия [12].

Однако, как следует из серии документов ЕС, принятых в 2012 г. (прежде всего, коммюнике Еврокомиссии от 23 марта и заключения Европейского совета от 26 июня), эта критика не была принята во внимание Брюсселем. Если сама стратегия в той части, которая касалась государств — членов ЕС, существенно корректировалась, то в отношении России каких-либо серьезных новаций не появилось. Как и раньше, Москве было предложено сотрудничество через *существующие платформы* — «Северное измерение», Совет государств Балтийского моря (СГБМ), СБГ, ССГБМ, Совет министров Северных стран (СМСС) и пр. [3, р. 6; 8; 4, р. 4]. По сравнению с «редакцией» стратегии 2009 г. в своих новых документах ЕС лишь предложил России сделать больший акцент на сотрудничестве в области наблюдения за морской обстановкой на Балтике и предотвращения чрезвычайных ситуаций на море и суше.

Российская стратегия на Балтике

Подобная малоконструктивная позиция Евросоюза, плохо сочетаемая с принципами настоящего партнерства, заставила Москву искать другие возможности для реализации своих национальных интересов в РБМ. Кремль никак не отреагировал на появление СЕСРБМ (в отличие от программы «Северного измерения»), дав понять, что не намерен навязываться в «друзья» ЕС, если последний этого не желает. Наряду с оживлением двусторонних контактов со странами региона (например, за последние годы произошел настоящий прорыв в российско-польских и российско-латвийских отношениях) в рамках многосторонней дипломатии Москва сделала основной акцент на упоминавшиеся выше региональные и субрегиональные институты.

Главное внимание было уделено работе в рамках СГБМ, который с точки зрения Москвы является наиболее оптимальным инструментом многосторонней дипломатии, ибо Россия там представлена на равноправной основе с другими странами региона. Эта организация оказалась в нелегкой ситуации после очередного расширения ЕС в 2004 г. Вступив в Евросоюз, Польша и три прибалтийских государства, казалось бы, потеряли всякий стимул к участию в работе СГБМ. Принятие СЕСРБМ в 2009 г. нанесло еще один удар по этому региональному институту, ибо он «не вписался» в данную Стратегию, рассчитанную только на «клуб избранных». Россия, Норвегия и Исландия, находившиеся в положении аутсайдеров, приложили немало усилий для «возрождения» СГБМ путем принятия новых концептуальных документов, уточнявших миссию и функциональные задачи организации, а также реформы организационной структуры и бюджета совета.

Надо отметить, что в «реанимации» СГБМ значительную роль сыграла Германия (один из инициаторов создания Совета в 1992 г.), которая не хотела оставлять замысел «нового ганзейского проекта» и терять



этот канал сотрудничества с Россией. В частности, в период немецкого председательства в СГБМ (2011—2012 гг.) была запущена программа «Юго-восточная зона Балтики» (South-East Baltic Area — SEBA), ставшая, по сути дела, «уменьшенной копией» программы РФ — ЕС «Партнерство для модернизации», специально приспособленной для нужд РБМ. Москва охотно поддержала эту инициативу и постаралась внести свой вклад в ее реализацию.

Кульминацией российского курса на возрождение былого влияния СГБМ стало российское председительство в этой организации (1 июля 2012 — 30 июня 2013 г.). Программа, предложенная Россией на период ее председательства, предусматривала четыре основных приоритета:

- сотрудничество в области модернизации и инноваций с акцентом на создание в регионе кластеров роста;
- создание сети государственно-частных партнерств как основы для устойчивого социально-экономического развития;
- содействие развитию атмосферы толерантности в регионе с целью недопущения экстремизма и радикализма;
- содействие развитию контактов между людьми, облегчение визового режима [14].

Несмотря на то что в программе не шла речь о «наведении мостов» с СЕСРБМ, все эти приоритеты вполне вписывались в «тематические платформы» балтийской стратегии ЕС и могли бы быть — при наличии желания со стороны Брюсселя — без труда скоординированы с соответствующими проектами. К сожалению, руководство ЕС не проявило особого интереса к российским инициативам, и партнерами Москвы выступили в основном отдельные страны РБМ, имевшие одновременно две «ипостаси» — члена Евросоюза и СГБМ. Всё это отразилось на судьбе российской программы председательства в Совете.

С одной стороны, Москве удалось реализовать ряд своих конкретных предложений. Так, в рамках развития государственно-частного партнерства в регионе между российским Внешэкономбанком и Немецким государственным банком *KfW* было подписано соглашение о совместной программе по кредитованию малого и среднего бизнеса в северо-западных регионах России на сумму 110 млн долларов. Началась работа по созданию туристического кластера вокруг Виштынецкого озера, находящегося на границе между Калининградской областью и Литвой и называемого «европейским Байкалом». Был успешно запущен проект «Балтийский Артек» — летний молодежный лагерь в КО. Проект по развитию еврофакультета в Псковском госуниверситете, в реализации которого активно использовался опыт аналогичного факультета в БФУ им. И. Канта, успешно вступил в свою вторую стадию (2012—2015 гг.).

С другой стороны, было и немало неудач в реализации программы российского председательства в СГБМ. Так, из-за того что по разным причинам не удалось привлечь в должном объеме средства для финансирования намеченных проектов «забуксовала» SEBA, на которую возлагали большие надежды и ФРГ, и РФ. К тому же у партнеров оказа-

лись разные концептуальные представления о сути модернизационных программ. Если российская сторона в основном была настроена максимально прагматично и заинтересована в привлечении европейских инвестиций и технологий в экономику своих северо-западных регионов, то западные партнеры настаивали на радикальных реформах как правовой базы, так и российских государственных институтов, отвечающих за создание благоприятного инвестиционного климата в стране, а также за принятие мер по борьбе с коррупцией и злоупотреблениями.

Российские инициативы по развитию толерантности и противодействию радикализму и экстремизму в РБМ были восприняты тремя прибалтийскими странами как стремление Москвы вмешаться в их внутренние дела с помощью русскоязычных общин, а потому были фактически проигнорированы.

Призыв Москвы к облегчению визового режима в РБМ показался другим региональным «игрокам» неуместным в контексте СГБМ, так как визовые вопросы принято решать в рамках «Шенгенского формата». Понятно, что российская инициатива была вдохновлена успехом российско-норвежских (2010 г.) и российско-польских (2011 г.) договоренностей о введении упрощенного (фактически безвизового) режима для жителей приграничных районов. Однако в случае с РБМ без одобрения ЕС новые соглашения с Россией в визовой сфере невозможны.

Все это обусловило достаточно скромные результаты российского председательства в СГБМ. Не удалось решить задачу максимум — при помощи СГБМ хоть немного сблизить балтийские стратегии РФ и ЕС друг с другом.

Некоторые соображения по дальнейшему развитию диалога РФ — ЕС на Балтике

Нельзя не признать очевидного факта, что в настоящий момент отношения России и ЕС в РБМ зашли в тупик (что не исключает динамичного диалога Москвы со странами, входящими в Евросоюз, в двустороннем и многостороннем форматах). Что же можно сделать для оживления российско-европейского диалога в регионе?

Прежде всего, чтобы ожидания в отношении будущего взаимодействия Москвы и Брюсселя на Балтике были реалистичными, необходимо учитывать то обстоятельство, что успех планов регионального сотрудничества напрямую зависит от общего состояния отношений между РФ и ЕС. В настоящее время они переживают далеко не лучшие времена, и потому сложно рассчитывать на то, что именно на Балтике произойдет «прорыв» в отношениях между ними. В то же время, если сравнивать РБМ с другим регионом «нового соседства» ЕС, охваченным программой «Восточного партнерства», то видно, что ситуация в нем гораздо более благоприятная. Так, на Балтике нет «замороженных» локальных конфликтов, сравнимых с приднестровским, нагорнокарабахским, абхазским и южноосетинским. Уровень торгово-экономиче-

ского и культурно-образовательного сотрудничества России со странами РБМ выше, чем со странами Закавказья или Молдовой. И это внушает определенный оптимизм относительно перспектив диалога РФ — ЕС на Балтике.

Обеим сторонам — Евросоюзу и России — необходимо начать серьезную работу по радикальному изменению своих мировоззренческих восприятий друг друга. Так, Брюсселю пора прекратить постоянные метания в своих оценках России то как потенциально перспективного «ученика» на «уроках» рыночной экономики и демократии (подход, характерный для ЕС в 1990-е и начале 2000-х гг.), то как «двоечника» или «второгодника», который не только «плохо учит уроки», но и притесняет других, более прилежных «учеников» в своем «классе» (постсоветские государства) и даже пытается сколотить свою «банду» (Таможенный союз, Евразийский союз). Вместе с тем Москве также нужно избавиться от различных стереотипов и перестать воспринимать ЕС как некоего «бюрократического монстра», только и думающего о том, как подорвать позиции России на Балтике и подчинить ее себе, превратив в свой «сырьевой придаток».

России (в союзе с другими странами региона) надо настаивать на большей открытости СЕСРБМ, чтобы превратить ее из «закрытого клуба» в платформу регионального сотрудничества. Опыт «Северного измерения», начавшегося как одна из региональных программ ЕС, а со временем превратившегося в настоящее партнерство между Евросоюзом, Россией, Норвегией и Исландией, был бы полезен в этом отношении. Сближение позиций РФ и ЕС следует начать с тех сфер, где налицо общие интересы: энергетика, транспортная инфраструктура, экология, сотрудничество в гуманитарных вопросах и пр.

Наряду с другими участниками балтийского политического процесса Россия и Евросоюз могли бы содействовать лучшему «разделению труда» между региональными и субрегиональными организациями и форумами («Северное измерение», СГБМ, СМСС, ССГБМ, СБГ, БФР, Хельсинская комиссия и др.). На данный момент они во многом дублируют друг друга, что приводит к распылению сил и средств (и без того не очень больших). Чтобы исправить ситуацию, эти многосторонние институты должны уточнить свои цели и функции, согласовать их друг с другом. Некоторым организациям (например, СГБМ) требуется завершить свои институциональные реформы для более эффективной работы в постоянно меняющихся условиях.

Для упрочения платформы сотрудничества между Россией и ЕС необходимо не только развивать контакты на высшем уровне, но и активней привлекать субнациональных и негосударственных акторов — регионы, муниципалитеты, бизнес-сообщества, СМИ, учреждения образования и культуры, институты гражданского общества и т. д. Излишняя забюрократизированность, заорганизованность некоторых из существующих каналов сотрудничества на этих уровнях приводит к тому, что даже потенциально перспективные начинания (например, движения еврорегионов или «городов-близнецов») дают сбои или вообще сходят на нет. РФ и ЕС могли бы вдохнуть новую жизнь в старые

инициативы подобного рода и организовать новые, в чем им были бы полезны уже имеющиеся институты — ССГБМ, СБГ, Ассоциация «городов-близнецов» и пр.

Особое внимание РФ и ЕС нужно уделить финансовым аспектам сотрудничества на Балтике. С 2014 г. в Евросоюзе начнется новый бюджетный цикл. Заинтересованные европейские страны и организации должны уже сейчас позаботиться о резервировании фондов для программ регионального сотрудничества, так как в условиях хронического кризиса еврозоны борьба за раздел общеевропейского бюджетного «пирога» будет обостряться. Со своей стороны России также следует продумать, какие средства она готова выделить на совместные проекты в РБМ. Времена, когда богатый европейский «дядюшка» без разбора финансировал различные проекты, часть которых оказалась совершенно бесполезной, давно прошли. Российской стороне приходится выбирать из множества проектов действительно способствующие устойчивому развитию как российской части региона, так и РБМ в целом.

В заключение отметим, что возможности и перспективы сотрудничества РФ и ЕС должны стать предметом постоянного внимания и обсуждения российского и европейского экспертно-академических сообществ. Поддержка со стороны Москвы и Брюсселя научно-исследовательских проектов, конференций и семинаров, посвященных поиску путей и средств активизации сотрудничества между РФ и ЕС на Балтике, могла бы сдвинуть с мертвой точки российско-европейский диалог в данной области и стала бы хорошей инвестицией в будущее.

Список литературы

1. Макарычев А. С., Сергунин А. А. «Мягкая сила» в действии: Германия и Калининград // Россия и мир в XXI веке. 2013. №1. С. 73—89.
2. Россия и Германия в пространстве европейских коммуникаций: коллективная монография / под ред. А. В. Девяткова, А. С. Макарычева. Тюмень, 2013.
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. Brussels, 23.03.2012. COM(2012) 128 final. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_2012_en.pdf (дата обращения: 10.05.2013).
4. *Council conclusions* on the completion of the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. 3180th General Affairs Council meeting, Luxembourg, 26 June 2012. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/131228.pdf (дата обращения: 10.05.2013).
5. *Documentation* of Nord Stream project. URL: www.nord-stream.com/download/document/72/?language=ru (дата обращения: 10.05.2013).
6. *European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Action Plan. December 2010 Version.* Brussels: Commission of the European Communities, 2010. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/action_17122010_en.doc (дата обращения: 29.04.2012).



7. *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*. Annual report 04.10.2010. Annex 1. Summary of Implementation. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/documents_en.cfm#2 (дата обращения: 10.05.2013).

8. *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 10 June 2009. Brussels: Commission of the European Communities, 2009. URL: http://eu.baltic.net/Baltic_Sea_Region_Strategy.7428.html? (дата обращения: 29.04.2012).

9. *The EU Strategy for the Baltic Sea Region*. The second year of implementation. Position paper of the BSSSC. Szczecin: Secretariat of the Baltic Sea States Subregional Co-operation, 2011. URL: http://www.bsssc.com/upload/dokumenty/f_176.pdf (дата обращения: 18.08.2012).

10. *Go North! Baltic Sea Region Studies: Past — Present — Future* / ed. by Carsten Schymik et al. Berlin, 2006.

11. *Joenniemi P., Sergunin A.* Laboratories of European Integration: City-Twinning in Northern Europe. Tartu, 2012.

12. *Joint position on the implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region* adopted by B7 Baltic Islands Network, Baltic Development Forum, Baltic Sea States Subregional Cooperation, CPMR Baltic Sea Commission, Euroregion Baltic and Union of the Baltic Cities. April 2012. URL: <http://www.ubc.net/plik/3338.html> (дата обращения: 24.08.2012).

13. *Remaking Europe in the Margins*. Northern Europe after the Enlargements / ed. by Christopher Browning. Aldershot, 2005.

14. *The Russian Presidency of the Council of the Baltic Sea States* (July 2012 — June 2013). Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. URL: http://www.cbss-russia.ru/sbgbm_eng.pdf (дата обращения: 10.05.2013).

Об авторе

Александр Анатольевич Сергунин, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений, Санкт-Петербургский государственный университет, Россия.

E-mail: sergunin60@mail.ru



RUSSIA AND THE EUROPEAN UNION IN THE BALTIC REGION: A TREACHEROUS PATH TO PARTNERSHIP

A. Sergunin*

**Saint Petersburg State University*
7—9, *Universitetskaya nab.*, Saint Petersburg, 199034, Russia

Received on September 16, 2013

This article examines policies of Moscow and Brussels in the Baltics since the launch of the European Union's Strategy for the Baltic Sea Region in June 2009.

An increase in the efficiency of Russia's policy in the region requires not only the development of bilateral relations with the region's countries but also a dialogue with the European Union, the key player in the Baltic.

The author identifies Russian economic, military, political, and humanitarian interests in the region, and describes the structure, content, and main areas of the implementation of the EU Baltic strategy in 2009—2013. The article examines the evolution of the Strategy, which initially ignored Russian national interests in the region, yet eventually resulted in cooperative efforts in the areas of common interest such as energy, transport infrastructure, environment, research, education and culture. The results of the Russian presidency of the Council of the Baltic Sea States (2012—2013) are evaluated. It is noted that, despite an appealing presidency strategy and certain achievements in its implementation, Russia was unable to draw up a regional agenda and use the CBSS as an efficient platform for harmonizing its Baltic strategy with that of the EU. The causes of the current deadlock in EU — Russian relations regarding the Baltic are analyzed. The author formulates policy recommendations on fostering Russian-European cooperation in the Baltic Sea region. These recommendations range from the suggestion of joint revisions of mutual conceptual perceptions and strategic goals pursued by the EU and Russia in the Baltic Sea region to more practical measures in the institutional, administrative, and financial fields.

Key words: Baltic Sea region, Russia, European Union, EU Strategy for the Baltic Sea region

References

1. Makarychev, A. S., Sergunin, A. A. 2013, «Mjagkaja sila» v dejstvii: Germanija i Kaliningrad ["Soft Power" in action: Germany and Kaliningrad], *Rossija i mir v XXI veke* [Russia and the world in the XXI century], no. 1, p. 73—89.
2. Devyatkov, A. V., Makarychev, A. S. (eds.) 2013, *Rossija i Germanija v prostranstve evropejskih komunikacij* [Russia and Germany in the European Space Communications], Tyumen, Tyumen State University Publishing.
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. Brussels, 23.3.2012, 2012, COM, 128 final, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_2012_en.pdf (accessed 10 May 2013).
4. Council conclusions on the completion of the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, 2012, *3180th General Affairs Council meeting*, Luxembourg, 26 June 2012, available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/131228.pdf (accessed 10 May 2013).
5. *Documentation of Nord Stream project*, available at: www.nord-stream.com/download/document/72/?language=ru (accessed 10 May 2013).
6. *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, 2010, Action Plan. December 2010 Version, Brussels, Commission of the European Communities, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/action_17122010_en.doc (accessed 29 April 2012).
7. *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, 2010, Annual report 04.10.2010, Annex 1, Summary of Implementation, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/documents_en.cfm#2 (accessed 10 May 2013).
8. *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, 2009, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Eco-



nomic and Social Committee and the Committee of the Regions, 10 June 2009. Brussels: Commission of the European Communities, 2009, available at: http://eu.baltic.net/Baltic_Sea_Region_Strategy.7428.html? (accessed 29 April 2012).

9. *The EU Strategy for the Baltic Sea Region*, 2011, The second year of implementation. Position paper of the BSSSC. Szczecin: Secretariat of the Baltic Sea States Subregional Co-operation, 2011, available at: http://www.bsssc.com/upload/dokumenty/f_176.pdf (accessed 18 August 2012).

10. Schymik, C. and all (eds.) 2006, *Go North! Baltic Sea Region Studies: Past — Present — Future*, Berlin, BWV.

11. Joenniemi, P., Sergunin, A. 2012, *Laboratories of European Integration: City-Twinning in Northern Europe*, Tartu, Peipsi Center for Transboundary Cooperation.

12. *Joint position on the implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region* adopted by B7 Baltic Islands Network, Baltic Development Forum, Baltic Sea States Subregional Cooperation, CPMR Baltic Sea Commission, Euroregion Baltic and Union of the Baltic Cities, 2012, April, available at: <http://www.ubc.net/plik,3338.html> (accessed 24 August 2012).

13. Browning, Chr. (ed.), 2005, *Remaking Europe in the Margins. Northern Europe after the Enlargements*, Aldershot, Ashgate.

14. The Russian Presidency of the Council of the Baltic Sea States (July 2012 — June 2013), 2012-2013, *Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, available at: http://www.cbss-russia.ru/sbgm_eng.pdf (accessed 10 May 2013).

About the author

Prof. Alexander Sergunin, Department of International Relations Theory and History, School of International Relations, Saint Petersburg State University, Russia.
E-mail: sergunin60@mail.ru