

ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

УДК: 332.135

А.В. Кузнецов

ПЕРСПЕКТИВЫ ЕВРОРЕГИОНОВ С РОССИЙСКИМ УЧАСТИЕМ С УЧЕТОМ НОВАЦИЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

Рассмотрена трансформация поддержки трансграничного сотрудничества в рамках региональной политики ЕС. Показана роль Европейской политики соседства в развитии приграничного сотрудничества со странами, не входящими в ЕС. Выявлены основные барьеры развития еврорегионов на границе России и стран ЕС, зависимость их будущего от успеха всей интеграции России и ЕС.

The article deals with the changes in the cross-border cooperation support in the framework of the EU Regional Policy. The author emphasises the role of the European Neighbourhood Policy in the development of the cross-border cooperation with non-EU countries, outlines the main obstacles for development of euroregions at the EU-Russian border and arrives at the conclusion that their future depends on the success of the Russia-EU integration process in general.

Ключевые слова: европейская интеграция, еврорегион, региональная политика ЕС, европейское территориальное сотрудничество, Европейская политика соседства, визовый режим.

Key words: European integration, euroregion, EU Regional Policy, European Territorial Cooperation, European Neighbourhood Policy, visa regime.

Несомненный успех региональной интеграции в рамках Европейского союза, особенно если сравнивать ЕС с другими подобными проектами, на мой взгляд, во многом обусловлен тем, что формальные шаги по развитию экономического взаимодействия стран-участниц с самого начала подкреплялись разнообразными усилиями по обеспечению подлинной интеграции европейских народов в общее социокультурное пространство. Конечно, несмотря на достижение свободы передвижения людей, введение института гражданства ЕС, попытки развития (причем с участием других европейских государств) Болонского образовательного процесса и построения Европейского научного пространства, Евросоюз еще весьма далек от появления единого многонационального социума. Однако и достигнутая степень сплочения национальных сообществ, интенсивности трансграничных гуманитарных контактов внутри ЕС впечатляют.

Одним из средств доведения результатов региональной интеграции до простого населения европейских стран с самого начала развития Европейских сообществ стала такая форма «малой» интеграции, как приграничное сотрудничество в рамках еврорегионов и подобных им

структур. Первым проектом еще в 1958 г. стал еврорегион «Гронау» на границе ФРГ и Нидерландов. В настоящее время действует более 100 проектов с разными видами добровольной средне- и долгосрочной трансграничной кооперации с участием муниципальных образований или целых регионов соседних стран, юридическое оформление которых базируется на принципах «Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей», подписанной в 1980 г. (подробнее см. [1]). Хотя среди еврорегионов оказалось немало «пустышек», часть проектов позволила значительно упростить трансграничные экономические и социальные контакты через развитие инфраструктуры, реализовать крупные проекты в сфере охраны окружающей среды и туризма, интенсифицировать контакты малого и среднего бизнеса и др.

Необходимо подчеркнуть, что возможность развития еврорегионов напрямую не связана с деятельностью ЕС, хотя создание такого рода проектов в 1990-е гг. в странах-кандидатах из Центрально-Восточной Европы внесло определенный вклад в подготовку к расширению Евросоюза на восток. В то же время на основе Базельской городской агломерации еще в 1963 г. возникла региональная ассоциация, позднее ставшая базой обширного еврорегиона «Верхний Рейн», — в этом проекте участвуют не только германские общины и французские муниципалитеты, но и пять кантонов Швейцарии, которая в обозримой перспективе, по-видимому, членом ЕС не станет. Действуют и другие подобного рода проекты на границе ЕС со Швейцарией, а также Норвегией. В конце 1990-х гг. начался процесс создания еврорегионов и на территориях других европейских государств, которые вряд ли вступят в Евросоюз.

Лидером по созданию еврорегионов с российским участием стала Калининградская область, что вполне закономерно, учитывая ее анклавное положение внутри ЕС. Муниципальные образования самого западного региона России подключились к работе пяти еврорегионов — «Балтика» (с февраля 1998 г.), «Сауле» (с июля 1999 г.), «Неман» (с апреля 2002 г.), «Лына-Лава» (с марта 2003 г.) и «Шешупе» (с февраля 2004 г.). Неоднократные попытки создания еврорегионов, в том числе довольно удачные, были предприняты в Республике Карелия, Ленинградской и Псковской областях — с участием приграничных территорий Финляндии, Эстонии и Латвии. Наконец, в 2003 г. появился российско-украинско-белорусский еврорегион «Днепр», затем был запущен процесс создания и развития нескольких российско-украинских еврорегионов (подробнее см. [2]).

В самом ЕС поддержка приграничного сотрудничества получила особый вес в начале 1990-х гг., спустя несколько лет после проведения масштабной реформы всей системы региональной политики. В ответ на вступление в 1986 г. значительно менее развитых Испании и Португалии, а также принятие Единого европейского акта в ЕС была проведена реформа структурных фондов и с 1989 г. осуществлен переход к индикативному методу финансирования наднациональной региональной политики с одновременным расширением ассигнований на ее нужды.

На первый многолетний период финансирования (до конца 1993 г.) было определено пять основных целей региональной политики ЕС, причем ключевую роль играла так называемая «цель 1» — содействие развитию и корректировке структуры отстающих регионов, выделенных на основе размера ВВП на душу населения в границах европейских регионов второго уровня (NUTS-2). Параллельно в течение нескольких лет было запущено более полутора десятка небольших межгосударственных отраслевых программ, вскоре получивших название «специальных инициатив». Одной из них в 1991 г. стал «Interreg», нацеленный на перепрофилирование отраслевых структур приграничных территорий по мере создания единого внутреннего рынка в ЕС [3, с. 258—261].

Во второй многолетний период финансирования наднациональной региональной политики ЕС (1994—1999 гг.) в связи со вступлением Северных стран добавилась шестая основная цель, зато число специальных инициатив сократилось до 13, причем из ранее действовавших осталось только 5, в том числе «Interreg II». Однако данная специальная инициатива была фактически разделена на три части: А — трансграничное сотрудничество, В — энергетические сети, С — кооперация в сфере регионального планирования. В свете предстоявшего расширения Евросоюза за счет менее развитых государств на третий многолетний период (2000—2006 гг.) число основных целей наднациональной региональной политики ЕС было сокращено до трех, а количество специальных инициатив уменьшено до четырех. Вновь продленная инициатива по территориальному сотрудничеству (уже соответственно «Interreg III»), по-прежнему распадаясь на три направления, получила новый формат: А — трансграничное сотрудничество, В — транснациональное, С — межрегиональное [4, с. 21—22]. При этом из 235,1 млрд евро (в ценах 1999 г.) ассигнований на нужды наднациональной региональной политики ЕС (уже в границах 25 государств) на специальную инициативу «Interreg III» пришлось лишь 5,3 млрд евро, то есть 2,3% [5, с. 1]. Однако при небольшом финансировании (около 80 млн евро на каждую программу) эффект реализованных мероприятий оказался довольно высоким. На выделенных в пределах европейских регионов третьего уровня (NUTS-3) ареалах удалось среди прочего осуществить заметный вклад в развитие современной транспортной системы, облегчить доступ населения к информации, наладить гуманитарное и деловое сотрудничество, в целом заметно снизив барьерную функцию границ.

Самые большие организационные преобразования наднациональной региональной политики ЕС за последние 20 лет произошли с запуском очередного многолетнего периода финансирования (2007—2013 гг.). Были отменены все специальные инициативы, а новыми тремя основными целями стали «конвергенция» (бывшая «цель 1»), «региональная конкурентоспособность и занятость» и «европейское территориальное сотрудничество» (причем мероприятия последней цели основаны главным образом на инициативе «Interreg»). Из 347,7 млрд евро запланированных ассигнований (в ценах 2007 г.) на европейское территориальное сотрудничество предполагается выделить 2,5%, из них 1,8% — на трансгра-

ничное сотрудничество, 0,5% — на транснациональное сотрудничество, а по 0,1% — на межрегиональную/сетевую кооперацию и особую инициативу «Мир для Северной Ирландии» [6, с. 24]. Вместе с тем при довольно скромном для наднациональной региональной политики финансировании лишь цель «европейское территориальное сотрудничество» охватывает сразу все страны ЕС вне зависимости от уровня развития их регионов, а также предусматривает вовлечение территорий соседних стран, не входящих в Евросоюз.

Транснациональное сотрудничество, нацеленное прежде всего на стимулирование кооперации в сфере инноваций, экологии, обеспечения доступа к современной инфраструктуре и устойчивого развития городов, охватывает 13 масштабных ареалов кооперации (таких, как Северная периферия, Североморский регион, Атлантическое побережье и др.), тогда как трансграничное сотрудничество включает в себя 52 программы кооперации в 150-километровой приграничной (включая приморские районы) зоне. При этом, в отличие от целей «конвергенция» и «региональная конкурентоспособность и занятость», используется более дробная сетка европейских регионов третьего уровня (NUTS-3), а не второго уровня (NUTS-2). Основными целями трансграничного сотрудничества названы стимулирование приграничного предпринимательства (в особенности малого и среднего), туризма, культурных контактов и внешней торговли; отвечающее экологическим требованиям совместное использование природных ресурсов; поддержка связей городских и сельских территорий; улучшение доступа к транспортным и информационно-коммуникационным сетям; развитие совместного использования инфраструктуры; повышение эффективности управления и решения проблем занятости, включая обеспечение равного доступа к рабочим местам. Наиболее типичными проектам стали сооружение мостов, установление межуниверситетских контактов, проведение мероприятий по ликвидации языковых и культурных барьеров [7].

Вместе с тем еврорегионы с участием восточноевропейских стран, не входящих в ЕС, как одно из направлений трансграничного сотрудничества оказались лишь отчасти в сфере ответственности региональной политики ЕС. Ее основной структурный фонд ЕФРР финансирует мероприятия на территории стран-членов, тогда как на другой стороне внешних границ Евросоюза используется особый инструмент, созданный в рамках Европейской политики соседства и заменивший собой ТАСИС (в случае России и других стран СНГ), МЕДА и другие географические и тематические программы. Однако Россия отказалась участвовать в системе организованной в середине текущего десятилетия Европейской политики соседства, поскольку в ней соседи ЕС были разделены на «первый сорт» (Швейцария, Норвегия, балканские страны) и «второй сорт», причем с попыткой объединить Россию вместе с Сирией, Ливаном, Египтом и многими другими неевропейскими странами (что, скорее всего, затормозит диалог России с ЕС). Более того, в самом ЕС признается, что средиземноморские страны заметно отстают от России в развитии трансграничного сотрудничества с ЕС, не имеют

большого позитивного опыта софинансирования проектов (особенно если сравнивать с Карелией), да и отсутствие сухопутной границы с ЕС у средиземноморских государств не создает предпосылки для единого подхода к России и странам Ближнего Востока [8, с. 6, 12]. Тем не менее на практике ЕС игнорирует позицию России, лишь переименовав предусмотренный для данной политики фонд в Инструмент европейского соседства и партнерства (ИЕСП), указывая словом «партнерство» на Соглашение о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС. В результате с участием России реализуется одна программа морского трансграничного сотрудничества (причем, в отличие от аналогичных программ Черноморского и Средиземноморского регионов, для Балтийского региона параллельно создана специальная программа ЕФРР) и пять программ сухопутного трансграничного сотрудничества (при том что их всего девять на внешних границах ЕС).

Транснациональная Программа региона Балтийского моря 2007—2013 гг. охватывает масштабный ареал в границах регионов второго уровня (NUTS-2), включающий территорию трех стран Балтии, Польши, Финляндии, Швеции, Дании, а также 7 из 16 земель Германии (Мекленбурга-Передней Померании, Берлина, Бранденбурга, Шлезвиг-Гольштейна, Бремена, Гамбурга и частично Нижней Саксонии), а также Беларуси, Норвегии и северо-западных регионов России (Республики Карелия, Мурманской, Ленинградской, Псковской, Новгородской и Калининградской областей, Санкт-Петербурга, а для проектов сотрудничества в Баренцевом регионе — также Архангельской области, Ненецкого АО и Республики Коми) [9, с. 13]. При общем бюджете, равном 293,2 млн евро, на долю ЕС приходится 230,6 млн евро (из них 208 млн — ЕФРР, 22,6 млн — ИЕСП), национальное финансирование членов ЕС составляет 48,3 млн евро, вклад Норвегии — 12 млн, Беларуси и России — 2,3 млн [9, с. 131]. Именно в рамках Программы региона Балтийского моря возможно стимулирование развития еврорегиона «Балтика» (проект «Чайка») — самого большого еврорегиона с российским участием.

В целом на пять программ трансграничного сотрудничества с участием России, возникших еще при финансовой поддержке ТАСИС (в последнее время — в рамках программ соседства), ИЕСП планирует выделить в 2007—2013 гг. 118,5 млн евро [8, с. 30, 33]:

— Коларктик — Россия (финская Лапландия, шведский лэн Норрботтен, норвежские фюльке Финнланд, Тромс и Нурланн, российские Мурманская и Архангельская области, Ненецкий АО — при возможности, как и в случае других программ, в дальнейшем несколько расширить перечень регионов) — 10,13 млн евро (со стороны ЕФРР — еще 18,11 млн евро);

— Карелия — Россия (финские регионы Кайнуу, Северная Карелия, Северная Похьянмаа и российская Республика Карелия, то есть территория созданного еще десять лет назад еврорегиона «Карелия») — 10,75 млн евро (ЕФРР — 12,45 млн);

— Юго-Восточная Финляндия — Россия (финские регионы Южная Карелия, Кюменлааксо и Южное Саво, российские Санкт-Петербург и Ленинградская область) — 18,07 млн евро (ЕФРР — 18,11 млн);

— Эстония — Латвия — Россия (эстонские регионы Северо-Восточная Эстония, Средняя Эстония и Южная Эстония, латвийские Латгалия и Видземе, российские Санкт-Петербург, Ленинградская и Псковская области) — 23,89 млн евро (ЕФРР — такую же сумму);

— Литва — Польша — Россия (Клайпедский, Мариямпольский и Таурагский уезды Литвы, Трёхградский, Гданьский, Эльблонгский, Ольштынский, Элкский и Белостокско-Сувалкский регионы NUTS-3 Польши, а также Калининградская область Российской Федерации) — 55,63 млн евро (ЕФРР — 76,50 млн).

На практике получение средств ЕС российскими участниками проекта остается под вопросом из-за не подписанных Россией финансовых документов по ИЕСП. Очевидно, что отдельные мероприятия приграничного сотрудничества все же будут проходить — среди прочего за счет российского национального финансирования. Однако очевидно, что общая скорость интеграции России и ЕС еще больше замедлится. При этом и западные российские регионы, и соседние страны ЕС оказались заложниками дипломатической игры Брюсселя и Москвы.

Оценивая перспективы развития еврорегионов и других проектов трансграничного сотрудничества российских территорий и их соседей в ЕС, необходимо изначально определить, насколько амбициозные задачи ставятся перед участниками. Если для Евросоюза главное — создать на своих внешних границах более или менее благополучный с точки зрения социально-экономического развития пояс, а для России — решить какие-то локальные задачи с помощью средств ЕС (причем часто российские средства не могут поступить в небольшие приграничные города лишь из-за несовершенства системы национальной региональной политики), то перспективы открываются вполне радужные. Более того, при поступательном движении с любой скоростью «малая» интеграция вносит вклад в постепенное снижение культурных барьеров между соседними странами. Однако если хотя бы немного «приподнять планку» и рассчитывать на достижение уже в ближайшие годы ощутимых результатов в деле сближения российского общества и социума в соседних странах ЕС, на закладывание основы для формирования общего экономического пространства не только на уровне сверхкрупных компаний, то проблем оказывается, по моему мнению, значительно больше.

После очередного всплеска активности в начале десятилетия в диалоге России и ЕС, который не обошел стороной и развитие приграничного сотрудничества, наступило новое «топтанье на месте». В России его обычно принято связывать с происками некоторых восточноевропейских политиков, а в ЕС, по-видимому, надеются переждать период «наступления на демократию» в нашей стране. Однако я убежден, что в условиях нехватки значительных содержательных шагов время работает против сторонников тесной интеграции России и ЕС. В экономической сфере промедление не позволяет в условиях существующего протекционизма развивать полноценную конкурентную среду, консервирует практику дискриминации партнеров. К тому же постепенно в торговле полуфабрикатами и готовой продукцией ЕС во многом становит-

ся самодостаточной экономической группировкой, не оставляя России (как объективно более слабому хозяйственному партнеру) иного места, нежели поставщика сырья и готовых товаров с низкой добавленной стоимостью. Это, в свою очередь, вынуждает российские фирмы пытаться переориентировать внешнеэкономические связи на другие страны мира. В политической сфере наблюдается явное ослабление проевропейски настроенных политических сил в России, которые не смогли представить обществу каких-либо конкретных результатов позитивного продвижения диалога с ЕС. При этом в условиях отмены прямых выборов глав регионов и депутатов федерального парламента, а также введения крайне жесткого проходного барьера при выборах по партийным спискам шансы новых оппозиционных партий сводятся почти к нулю.

В результате Евросоюз уже упустил некоторые шансы. Например, несколько лет назад активно дискутировался вопрос скорого создания зоны свободной торговли России и ЕС. Этот шаг обычно рассматривался как следующий за вступлением России в ВТО, которое необоснованно затянулось. При этом если раньше проблемы возникали из-за попыток России противостоять чрезмерным требованиям зарубежных партнеров (в том числе несколько лет назад — со стороны ЕС), то теперь уже сама Россия не очень стремится брать на себя обязательства, налагаемые членством в ВТО.

На мой взгляд, в настоящее время самой критичной оказывается ситуация с визовым режимом. При этом решение проблемы видится не в его облегчении для отдельных категорий граждан, включая жителей приграничных районов (при том что на практике отдельные страны ЕС могут даже усложнять получение виз россиянами), а в отмене визового режима в течение ближайших нескольких лет. В противном случае не просто будут по-прежнему осложняться деловые и гуманитарные контакты. Дело в том, что наличие четкой границы между Россией и ЕС неизбежно отражается в сознании людей и вся их деятельность начинает восприниматься через призму «своя территория» — «чужая территория». К тому же довольно оскорбительны сами рассуждения чиновников из ЕС о возможности наплыва неблагонадежных лиц со стороны России (ведь возможна и обратная ситуация, что, в частности, в условиях нынешнего кризиса показал поток спекулянтов из прибалтийских стран).

Учитывая отмену виз и в ЕС, и в России по отношению к довольно большому числу стран, сохранение визового режима между Россией и Евросоюзом будет постепенно формировать отстраненное отношение к своим партнерам по другую сторону границы. Например, языковые курсы и культурные фестивали не приведут к сближению соседних народов, если оформление поездок через границу будет по-прежнему отнимать время и силы (при этом необходимо понимать, что выделение в особую категорию «приграничных» жителей при стремлении современного общества к мобильности населения абсурдно). Вряд ли окажется полностью использован и потенциал развития пограничной транспортной инфраструктуры. В результате вообще многие «малые» достижения еврорегионов и подобных им проектов потеряют смысл.

Список литературы

1. Кузнецов А. В. Еврорегионы: полвека «малой» интеграции // Современная Европа. 2008. №2. С. 48—59.
2. Кузнецов А. В. Возможности и барьеры для российского участия в еврорегионах // Мировое развитие. Вып. 2. М., 2007. С. 11—18.
3. Кузнецова О. В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М., 2002.
4. Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. М., 2009.
5. *The European Structural Funds. A solidarity policy.* URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas/factsheets/pdf/fact_eu25_en.pdf (дата обращения: 17.07.2009).
6. *Cohesion Policy 2007—13. Commentaries and official texts.* URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_en.pdf (дата обращения: 17.07.2009).
7. *Regional Policy — Inforegio. European Territorial Co-operation.* URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/index_en.htm (дата обращения: 17.07.2009).
8. *European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007—2013. Indicative Programme 2007—2010.* URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf (дата обращения: 17.07.2009).
9. *Baltic Sea Region Programme 2007—2013. Programme under European Territorial Co-operation Objective and European Neighbourhood and Partnership Instrument. Final approved version as of 21 December 2007.* URL: <http://eu.baltic.net> (дата обращения: 17.07.2009).