

УДК: 339.96 (474/476)

И. М. Бусыгина
М. Г. Филиппов

**«СЕВЕРНОЕ
ИЗМЕРЕНИЕ»:
СТРАТЕГИИ
УЧАСТНИКОВ**



Статья посвящена инициативе ЕС «Северное измерение», в которой участвуют также Северо-Запад России, Норвегия и Исландия. Отмечается, что «Северное измерение» в теоретической перспективе может рассматриваться как часть стратегически связанных многоуровневых взаимодействий между государствами-членами ЕС и Россией. На этой основе анализируются последствия и эффекты стратегической взаимозависимости между всеми уровнями отношений России и Евросоюза.

This article is devoted to the “Northern Dimension” initiative of the EU which also includes North-West Russia, Norway and Iceland. It is noted that the “Northern Dimension” in the theoretical perspective can be considered as part of strategic multi-level interactions between member-states of the EU and Russia. On this basis, the authors analyze implications and effects of the strategic interdependence of all the EU-Russia relation levels.

Ключевые слова: Европейский союз (ЕС), Россия, «Северное измерение» (СИ), трансграничное сотрудничество, межрегиональное сотрудничество, субсидиарность во внешней политике ЕС.

Key words: European Union (EU), Russia, the “Northern Dimension” (ND), cross-border cooperation, inter-regional cooperation, subsidiarity in the EU foreign policy.

Инициатива ЕС «Северное измерение» была выдвинута Финляндией в 1997 г. и принята Европейской комиссией в качестве стратегии ЕС в 1999 г. первоначально на период с 2000 по 2003 г. Важнейшей составной частью «Северного измерения» является развитие трансграничного сотрудничества между сопредельными административными единицами стран-участниц. В соответствии с документами ЕС оно охватывает территории Финляндии, Швеции, Норвегии, Исландии, стран Балтии и Польши, а также Карелию, Мурманскую, Архангельскую, Ленинградскую, Псковскую, Новгородскую, Вологодскую, Калининградскую области Российской Федерации и г. Санкт-Петербург.

Уникальность программы «Северное измерение» состоит в том, что сотрудничество между странами-участницами должно осуществляться горизонтально и вертикально на нескольких уровнях: государственном, региональном, локальном. «Северное измерение» означает для России дополнительную возможность привлечь внимание партнеров как к освоению богатств еще плохо обжитых территорий, так и к совместному решению проблем российского Северо-Запада, имеющих трансграничное влияние [2, с. 180]. Среди них: защита окружающей среды, развитие транспортной и пограничной инфраструктуры, проблемы безработицы и здравоохранения.

Углубление «Северного измерения ЕС» — в значительной мере работа по конкретным направлениям (*policies*). Однако она имеет выра-

женное горизонтальное измерение, в котором большую роль играет координация. Особенно в сфере финансирования взаимодействие и координация деятельности инструментов ЕС и международных финансовых учреждений может обеспечить большую эффективность и дать практические результаты.

В 2003 г. Еврокомиссия учредила Второй план действий «Северного измерения» на 2004—2006 гг. Второе «Северное измерение» должно было внести вклад в реализацию политики добрососедства. В настоящее время в рамках «Северного измерения» действуют два партнерства: Природоохранное партнерство и Партнерство в области здравоохранения и социального обеспечения (создано в соответствии с Декларацией, принятой на состоявшейся 27—28 октября 2003 г. в Осло международной конференции). За четыре года функционирования Природоохранное партнерство зарекомендовало себя как действенный многосторонний механизм сотрудничества, имеющий адекватную финансовую базу и менеджера проектов — Европейский банк реконструкции и развития. Общий объем средств Партнерства — 1,8 млрд евро. В рамках Партнерства осуществляются 15 проектов, которые в основном финансируются международными банками развития на возвратной основе, а часть средств предоставляется в форме грантов в качестве софинансирования из специального фонда Природоохранного партнерства. Проектами первой очереди в рамках партнерства являются юго-западные очистные сооружения Санкт-Петербурга (проект завершен в 2005 г.); строительство комплекса защитных сооружений от наводнений в Санкт-Петербурге; завод по сжиганию отходов в Санкт-Петербурге (проект завершен в 2007 г.); программа природоохранных инвестиций для Ленинградской области; проекты модернизации ЖКХ в Архангельске, Сыктывкаре и Новгороде; проекты реконструкции систем централизованного теплоснабжения в Калининграде и Мурманске; организация сбора и удаления отходов в Калининграде; проект прекращения прямого сброса стоков в реку Неву; экологическая программа реки Ладоги, проекты городского водоснабжения Калининграда и Вологды [3, с. 31].

Несмотря на то что инициатива «Северное измерение» с самого начала ожесточенно критиковалась, в ее рамках было достигнуто немало; возможно, ключевым ее достоинством является то, что она способствовала эффективному вовлечению России в европейские структуры вне так называемой «высокой политики». Интерес к «Северному измерению», его практике и теоретическому опыту ныне распространяется гораздо шире Северной Европы и стран, непосредственно в эту инициативу вовлеченных [6].

Однако инициатива «Северное измерение» интересна не только сама по себе, но в контексте отношений между Европейским Союзом и Россией. В теоретической перспективе «Северное измерение» можно рассматривать как часть стратегически связанных многоуровневых взаимодействий между государствами-членами ЕС и Россией. Исследователи уже неоднократно подчеркивали принципиальную важность

многоуровневого характера отношений между этими двумя субъектами: речь идет об 1) отношениях между институтами ЕС и российскими институтами; 2) двусторонними отношениями Россия — государства-члены ЕС; 3) трансграничными связями и сотрудничеством на региональном (субнациональном) уровне [12]. Базируясь на этом, мы можем сделать следующий шаг и попытаться более предметно проанализировать последствия и эффекты стратегической взаимозависимости между всеми уровнями отношений России и Евросоюза.

Основной наш аргумент заключается в том, что оба субъекта, взаимодействуя на множестве институциональных уровней и балансируя между ними, пытаются достичь различных целей в одно и то же время. Основные акторы должны принимать во внимание последствия взаимодействий на всех уровнях, однако при этом они придают разный «вес» (разную значимость) результатам этих взаимодействий. Поэтому выбор стратегии (или тактики) сотрудничества или отказа от нее на одном уровне может объяснить характер решений, принимаемых на других уровнях.

Отношения ЕС — Россия: общий контекст

Отношения между Россией и Европейским союзом в последние годы складываются крайне интересно: наблюдается все более усиливающийся контраст между бурно развивающейся сферой взаимной торговли и внешнеполитическими отношениями, которые близки к «точке замерзания». В 2007 г. этот контраст уже в качестве устойчивой тенденции закрепился и даже усилился, поскольку взаимная торговля продолжала динамично развиваться к взаимной выгоде участников, а сфера внешнеполитических отношений принимала все более неблагоприятные для России формы, значительно ослабляя внешнеполитические позиции нашей страны не только сейчас, но и на будущее. Можно утверждать, что к середине 2007 г. произошел переход к принципиально новой парадигме в позиции ЕС по отношению к России — европейские лидеры признали несостоятельность попыток влиять на реформы в России и начали создавать механизм выработки общих мер, позволяющих нейтрализовать возможные негативные действия России в отношении Союза.

Благоприятный вектор развития внешнеполитических отношений с европейскими странами и Союзом в целом достиг максимума в 1997 г., когда наконец полностью вступило в силу подписанное еще в 1994 г. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между ЕС и Россией. К этому моменту Амстердамский договор определил конституционные (договорные) принципы внешней политики ЕС.

Отношения с Россией рассматривались как тот общий внешнеполитический проект, относительно которого у стран-членов ЕС имеется единство целей и который станет «пилотным проектом», на котором

можно будет отработать механизмы взаимоотношений ЕС (как объединения) с внешним миром. Найти такой общий проект было крайне важно, ведь трудность развития общей внешней политики для ЕС заключается в противоречивых внешнеполитических интересах разных стран, и прежде всего Германии, Франции и Великобритании. Но поскольку все страны Евросоюза заинтересованы в предсказуемости России, ее обеспечение и есть наиболее очевидный первоочередной проект новой общей внешней политики [1]. Амстердамский договор учредил в качестве одного из главных инструментов внешней политики «общие стратегии» ЕС во внешней политике. Самой первой «общей стратегией» ЕС (принятой в июне 1999 г.) стала программа действий по обеспечению демократии и рыночной конкуренции в России. В целом ожидалось, что совместными усилиями на Россию можно будет влиять таким же образом, как влияли западные державы-победительницы на развитие послевоенных Германии и Японии, добиваясь развития в них демократии и конкурентного рынка как главных средств обеспечения предсказуемой и добрососедской внешней политики. Как известно, государства с демократически избранными правительствами не могут позволить себе враждовать друг с другом.

Летом 1999 г. могло бы показаться, что перед Россией открылись хорошие возможности извлечь значимые дивиденды из заинтересованности функционеров ЕС в успехе своего первого внешнеполитического проекта, нацеленного на превращение России в демократическую европейскую державу, играющую по общим европейским правилам. Однако вскоре после прихода к власти Владимира Путина российская сторона стала активно сопротивляться попыткам ЕС проводить единую внешнюю политику в адрес России. Прежде всего Россия пыталась играть на противоречиях внутри Европейского союза. Однако быстро выяснилось, что попытки играть на противоречиях, а особенно противопоставлять «старую» Европу новым членам Союза оказываются контрпродуктивными. Это стало совершенно очевидным в 2007 г., когда неожиданно для российской дипломатии Польша заблокировала запланированное на саммите Россия — ЕС в Самаре подписание новой версии СПС, чего Россия добивалась более пяти лет. Руководство Союза не только не стало «одергивать» Польшу, как надеялась российская сторона, но на самом саммите (который из-за польского вето оказался провальным) председатель Еврокомиссии Мануэль Баррозо твердо заявил о поддержке позиции Польши.

Здесь необходимо пояснить, что важнейшей особенностью ЕС является то, что это межгосударственное объединение находится в процессе формирования. Это в существенной мере определяет внешнеполитические стратегии Союза, которые мотивированы не столько внешнеполитическими интересами ЕС (каковые по большей части еще не сформированы), сколько попытками создать условия для дальнейшего расширения полномочий Союза, в том числе полномочий, необходи-

мых для формирования из него реального субъекта внешнеполитической деятельности. Для этого страны-участницы должны отказаться от наиболее существенной части своего суверенитета, а это может произойти только при наличии серьезных побудительных мотивов. К настоящему моменту экономическое сотрудничество в рамках ЕС во многом достигло уровня федеративного союза, так что Союз выступает в качестве полноправного представителя общих интересов стран-участниц. В других же сферах, прежде всего в сфере внешней политики, объединение весьма ограничено: принципы принятия решений носят межгосударственный характер, т. е. решения принимаются только в том случае, если достигнут консенсус среди стран-участниц. А это означает, что в этой сфере еще не сложился механизм выработки общего «интереса», а есть всего лишь возможность опираться на «общий знаменатель» интересов отдельных стран.

Данная посылка: Европейский союз не сформировал еще механизм выработки общих интересов, часто приводит российских дипломатов к *ложному* выводу о том, что можно (и следует) пытаться играть на противоречиях интересов стран-участниц Союза. При этом не учитывается, что в настоящий момент для многих европейских политиков основной интерес заключается в выстраивании общих институтов (правил) внешней политики ЕС. Несмотря на различия в предпочтениях по поводу конкретных вопросов, объединяющим является понимание необходимости выработать правила, определяющие будущее развитие внешней политики Союза.

Однако растущее политическое напряжение между ЕС и Россией может быть «компенсировано» сотрудничеством на других институциональных уровнях. Так, политические трения на самом верхнем уровне может стимулировать правительство России более активно участвовать в региональных (пространственных) инициативах Союза (таких как СИ). При этом *критически важным* является то, что для достижения успеха в этом балансировании между уровнями, контекст СИ должен быть строго отделен от проблематики «высокой политики». В этом случае программа(ы) трансграничного и межрегионального сотрудничества станут работать более эффективно, если будут концентрироваться вокруг локализованных и неполитизированных вопросов. Надо признать, что программы такого рода слабо приспособлены для разработки таких «высоких» политизированных тем, как развитие демократии в России, свобода СМИ, права человека, а также безопасность и вопросы поставок энергоресурсов. Иными словами, как идеологи, так и практики СИ должны сознательно избегать вовлечения в определенные (политизированные) проблемы.

Можно предположить, что если одни акторы выберут как приоритет уровень отношений между Россией и ЕС в целом, то другие будут заинтересованы в развитии двусторонних отношений. Точно также и приоритетные области у разных акторов будут различны. В целом

можно ожидать, что члены ЕС и субнациональные территории (регионы) будут следовать разным, возможно, даже противоречивым стратегиям в отношении России. Более того, один и тот же актор станет использовать разные стратегии на разных институциональных площадках. Например, Финляндия будет по-разному действовать в Евросовете, в рамках «Северного измерения» и в двусторонних отношениях с Россией. Так что дефицит последовательности во внешней политике ЕС — это естественное следствие его многоуровневой структуры управления.

Развитие «Северного измерения» — это хорошая иллюстрация того, что напряжение в области «высокой политики» не обязательно должно резко сократить возможности практического сотрудничества на нижних уровнях. Разные формы межрегионального сотрудничества в рамках «Северного измерения» продвинулись гораздо дальше, чем полагали критики этой инициативы; несмотря на многочисленные трудности, инициатива не была серьезно затронута и вовлечена в ухудшающиеся отношения между Россией и ЕС, и, что наиболее важно, Россия не вышла из инициативы, сохранив свои обязательства.

Формула успеха: малые шаги малых стран

Как показывает Аальто [4], СИ было прежде всего попыткой преодолеть нарастающее размежевание между ЕС и Россией посредством совместного решения практических функциональных проблем, а не еще одним каналом борьбы за «высокую политику». Безопасность и вопросы политики были либо исключены из повестки дня, или обсуждались в самом ограниченном объеме. Возможно, наиболее удачным стало решение не поднимать в рамках СИ вопросов поставок нефти и газа; лишь ядерная безопасность и энергосбережение были включены в Экологическое партнерство в рамках СИ. Важность Севера для энергетической стратегии ЕС прекрасно осознается «евробюрократией»: «Северное измерение представляет собой существенную границу для безопасности поставок в силу важности российских и норвежских поставок энергоносителей (“The Northern Dimension represents one essential frontier for security of supply due to the importance of Russian and Norwegian energy supplies” (Commission, 1999)).

Так, с самого начала СИ было ориентировано на партнерский и равноправный подход, было открытым для равноправного участия стран — не членов ЕС. Как подчеркивают Ланнон и Ван Эльсуведе, «тот факт, что эти страны-партнеры были вовлечены в процесс с самого начала и участвовали в конференции министров иностранных дел по «Северному измерению», весьма необычен в контексте ЕС. Другими словами, ожидалось, что страны-партнеры будут не только принимать политику, но и делать ее (“the fact that these partner countries have become involved in the process from the very beginning and participated in the Foreign Ministers’ conferences on the Northern Dimension is rather unusual

in the EU context. In other words, the partner countries were expected to be not only policy-takers but also policymakers”) [9, p. 25]. Браунинг и Йонниemi также согласны с тем, что открытость для участия внешних партнеров в смысле возможности формирования политики — это действительно отличительная черта СИ [5]. Для всех участвующих стран эта вовлеченность в инициативу создает возможность (и площадки!) для обсуждения интересующих всех проблем на равноправной основе. Так что партнерский и равноправный подход фактически гарантировал то, что СИ будет заниматься ограниченным числом вопросов, «приемлемых» для всех участников. И действительно, как правило, СИ занимается функциональным сотрудничеством в сфере так называемой «низкой» политики.

С течением времени Финляндия начала прилагать усилия к трансформации образа СИ — от внешнеполитического проекта к проекту сотрудничества, который в равной степени принадлежал странам-партнерам и ЕС [14, p. 6]. Из всех стран-партнеров по СИ только Финляндия входит в ЭВС, однако довольно скептически относится к продвижению общей оборонной политики. Так что для внешнего наблюдателя СИ может показаться проектом, в рамках которого страны Севера Европы намерены сепаратно строить свои отношения с миром, и в частности с Россией. СИ может рассматриваться даже как своего рода «северная альтернатива» «восточному» и «южному» векторам развития ЕС. Как предполагает Тренин [13], существует возможность формирования новой общей глобальной идентичности — «северной».

Неоднократно подчеркивалось, что СИ доказывает то, что малые страны ЕС могут много добиться, проводя «умную маленькую политику» (“smart small policies”). В случае России речь идет о регионах, которые активно участвовали в деятельности СИ, а успех сотрудничества в высшей степени зависел от интереса и вовлеченности местных и региональных (субнациональных) акторов.

Такого рода инициативы и проекты не случайно разворачиваются на субнациональном уровне — этого требует, помимо прочего, технология практически-ориентированного сотрудничества. Попытки согласовать и реализовать подобные проекты между национальными правительствами неизбежно влекут за собой огромные транзакционные издержки. Межрегиональные контакты, напротив, позволяют сохранить издержки низкими; сотрудничество развивается как «общая практика», вне «высокого» политического контекста.

Принцип субсидиарности во внешней политике ЕС и «Северное измерение»

Развитие «измерений» — это форма исключения: партнерство в определенном измерении означает, что государство не может рассчитывать на полноценное членство в Союзе [8, p. 7]. СИ имеет и северную, и

восточную составляющие. И с точки зрения его восточной «географии» это действительно граница между Европой и не-Европой [11, р. 96]. Если понимать СИ в этом смысле, то оно действительно базируется в Брюсселе, в тех кабинетах, где разрабатывается внешняя политика ЕС [11, р. 97]. Иными словами, если концептуализировать СИ как один из элементов внешней политики ЕС, то оно превращается не более чем в усеченную региональную часть общей стратегии ЕС по отношению к России.

Альтернативное будущее для СИ могло бы заключаться в поддержании определенной степени автономии от внешней политики ЕС; СИ уже имеет важные инновации и отличия от традиционных инструментов внешней политики, что облегчает достижение автономии. СИ — это комбинация партнерского, равноправного и многоуровневого подходов, и такая уникальная комбинация создает «особую форму субсидиарности», которая заключается в том, что страны-члены ЕС формулируют и реализуют внешнюю политику в сотрудничестве с внешними акторами, способными генерировать необходимую «мощность» для решения отдельных проблем [7, р. 390]. Субсидиарность такого рода позволит ЕС проводить многоуровневую внешнюю политику. С другой стороны, «наиболее заинтересованные» (“the member states most concerned”) смогут избежать противоречий «высокой политики», сосредоточившись на тех областях сотрудничества, где вовлеченность региональных и субрегиональных акторов приведет к созданию добавленной стоимости (Northern Dimension Policy Framework Document, 2006).

Принцип субсидиарности в применении к СИ принципиально отличается от идей концепций «Европы разных скоростей» или «Европы региональных блоков». Возможно, его легче всего объяснить через подход многоуровневого управления, который предполагает, что акторы могут воздействовать на процесс принятия решений в ЕС через разнообразные каналы — от работы с европейскими институтами до непрямого действия через региональные, национальные и субнациональные структуры. Формирующаяся таким образом политика есть «результат накладывающихся друг на друга компетенций, напряженностей и конфликтов в системе многоуровневого управления [10].

С применением субсидиарной логики к СИ можно ожидать, что процесс принятия решений по частным, «локализованным» вопросам, будет децентрализованным, т. е. рассредоточенным между различными институциональными уровнями — региональным, национальным, субнациональным, при этом наднациональные институты будут сохранять ответственность за формулирование общей политики в отношении России. Таким образом, разные вопросы будут входить в компетенцию различных игроков в зависимости от степени их важности и наличия общего интереса.

Отметим, что логика субсидиарности для СИ ни в коем случае не противоречит (и дополняет) наш аргумент, выдвинутый в начале ста-

тьи: ключевые акторы при определении своих стратегий будут руководствоваться, во-первых, общим контекстом отношений между Россией и ЕС, а во-вторых, выдвиганием разных приоритетов на разных уровнях и по отношению к различным вопросам. Вовлеченность СИ в области «высокой политики» выгодна скорее европейским (наднациональным) акторам, нежели странам-участницам, субнациональным единицам и региону в целом.

Список литературы

1. Бусыгина И. Асимметричная интеграция в Евросоюзе // Международные процессы. 2007. Т. 5, №3. С. 18—28.
2. Кондратьева Н. Большая Европа и региональное развитие// Расширение Европейского Союза и Россия. М., 2006.
3. Финляндия и Северное измерение. Издательство Министерства иностранных дел Финляндии, 2008.
4. Aalto Pami. European Union and the making of a wider northern Europe. New York: Routledge, 2006.
5. Browning Christopher, Pertti Joenniemi. The European Union's Two Dimensions: The Eastern and the Northern // Security dialogue. 2003. 34 (4):463—78.
6. Busygina I., Filippov M. End comment: EU-Russian relations and the limits of the Northern Dimension // The New Northern Dimension of the European Neighborhood / ed. by Michael Emerson and Pami Aalto, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, Belgium, 2008. P. 204—220.
7. Filtenborg, Mette Sicard, Stefan Ganzle, Elisabeth Johanson. An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy: Network Governance and the Case of the Northern Dimension Initiative. Cooperation & Conflict. 2002. 37 (4):387—407.
8. Haukkala Hiski. A hole in the wall?: dimensionalism and the EU's «new neighbourhood policy». Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2003.
9. Lannon Erwan, Peter Van Elsuwege. The EU's Northern Dimension and the EMP-ENP: Institutional Frameworks and Decision-Making Processes Compared // The European Union and the Mediterranean the Mediterranean's European challenge. Vol. 5 / ed. P. G. Xuereb. Msida: EDRC, University of Malta. 2004.
10. Marks Gary, Francois Nielsen, Leonard Ray, Jane E. Salk. Competencies, Cracks, and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union // Comparative political studies. 1996. 29 (2):164—92.
11. Moisio Sami. Back to Baltoscandia? European Union and Geo-Conceptual Remaking of the European North // Geopolitics. 2003. 8 (1):72—100.
12. Smith Hanna (ed.). The two-level game: Russia's relations with Great Britain, Finland and the European Union. Vol. 2. Helsinki: Aleksanteri Institute, 2006.
13. Trenin Dmitrii. Introduction: The Grand Redesign // Ambivalent neighbors: the EU, NATO and the price of membership / ed. A. Lieven and D. Trenin. Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
14. Vysotskaya Guedes Vieira, Alena. Dimensionalism in the EU External Relations and its implications for the ENP: the case of the Northern Dimension. The EU in International Affairs Conference 24—26 April 2008: Egmont Palace, Brussels, 2008.