

С. Т. Ходько, С. В. Лазовский, А. М. Ходачек

БАЛТИЙСКОЕ МОРЕ: ОТ КООРДИНАЦИИ СТРАТЕГИЙ К ПРОЦВЕТАНИЮ РЕГИОНА



Санкт-Петербург, 2013

УДК 332.1
ББК 65.9 (2Рос)
Х69

*Утверждено к печати по решению организационного комитета
IX Ежегодной международной конференции
«ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ, ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И НОРВЕГИЯ»*

Рецензент:

доктор экономических наук, профессор ИПРЭ РАН Кузнецов С. В.

Научный редактор:

заслуженный экономист РФ, к. э. н., доцент Совершаева Л. П.

Ходько, С. Т., Лазовский, С. В., Ходачек, А. М. Балтийское море: от координации стратегий к процветанию региона : науч. издание [Текст] / С. Т. Ходько, С. В. Лазовский, А. М. Ходачек, ; Санкт-Петербургский филиал Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики». — СПб.: НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2013. — 28 с. — 150 экз. — ISBN 978-5-00055-004-5 (в обл.)

Х69 Европейское направление развития СЗФО является естественным геополитическим фактором развития округа. Европейский вектор развития СЗФО интегрируется в механизмы стратегического территориального планирования и управления региональной экономикой. На основании материалов Стратегии социально-экономического развития СЗФО до 2020 г. проведен анализ принципов управления макрорегиона «Северное измерение», включающего как регион Балтийского моря, так и территории приграничного сотрудничества. Одновременно Европейским союзом разработан подход к реализации стратегии развития Балтийского моря. Для эффективного развития одного макрорегиона не может быть двух стратегий. Целью настоящей публикации является демонстрация возможностей по координации двух стратегий и их планов реализации с последующей селекцией в соответствии со стратегическим развитием макрорегиона стран Балтийского моря.

УДК 332.1
ББК 65.9 (2Рос)

© Коллектив авторов, 2013
© Оформление. Отдел оперативной полиграфии
ISBN 978-5-00055-004-5 НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. История создания Стратегии ЕС для региона Балтийского моря и Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа Российской Федерации на период до 2020 г.	9
2. Институциональная структура управления проектами, предложенными в рамках Стратегии ЕС для региона Балтийского моря и Стратегии Северо-Западного федерального округа Российской Федерации на период до 2020 г.	11
3. Сущность, правовые особенности Стратегии ЕС для региона Балтийского моря и Стратегии Северо-Западного федерального округа Российской Федерации на период до 2020 г.	13
4. Практические механизмы реализации Стратегии ЕС для региона Балтийского моря и Стратегии социально-экономического развития на период до 2020 г. Возможности развития сотрудничества с третьими странами	19
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	23
ПРИЛОЖЕНИЕ. Сравнительная таблица приоритетов Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа и Стратегии Европейского союза для региона Балтийского моря	25

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы макрорегион Балтийского моря демонстрировал высокие экономические показатели и был локомотивом роста как в европейской, так и в российской части территории. Наличие мощного производственного потенциала, богатая ресурсная база, переплетение национальных и региональных экономик, ухудшение экологической ситуации ставят вопрос о планировании развития макрорегиона как целостной социально-экономической системы.

Россия и Европейский союз проявляют повышенное внимание к проблематике макрорегионального стратегического планирования. Европейский союз в 2009 г. принял Стратегию для региона Балтийского моря (далее — Стратегия ЕС для РБМ или Балтийская стратегия ЕС), а в 2011 г. — Стратегию по развитию Дунайского региона. Россия, которая в 2000 г. ввела систему федеральных округов, продолжает процесс макрорегионального планирования. Одним из последних шагов стало принятие Правительством Российской Федерации в конце 2011 г. Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г. (далее — Стратегия СЗФО 2020).

После появления двух стратегий — российской и европейской — стало ясно, что они частично совпадают как в области географии, так и по основным приоритетным направлениям. Сторонами активно обсуждается возможность синхронизации усилий России и Европейского союза в макрорегионе Балтийского моря для решения общих задач. Одним из первых шагов стало согласование в начале 2012 г. 18 общих российско-европейских проектов, реализация которых окажет позитивный эффект на весь регион Балтийского моря.

Проблематика исследования разделяется на две составляющие — научную и практическую.

Научная составляющая — несоответствие документов Российской Федерации и Европейского союза, определяющих ориентиры стратегического развития региона Балтийского моря, в вопросах обозначения наиболее важных проблем, методик их разрешения, плана действий.

Практическая составляющая — отсутствие учета российского фактора в европейской стратегии, отсутствие европейского фактора в российской стратегии, отсюда неэффективная политика сторон при решении общих проблем макрорегиона в области экологии, развития туризма, энергетической безопасности, транспортной доступности и т. д.

Главная цель исследования — определение перспективных направлений сотрудничества и синхронизации практических шагов Российской Федерации и Европейского союза в вопросах стратегического развития региона Балтийского моря и возможностей по координации действий Российской Федерации и Европейского союза в регионе Балтийского моря.

В числе задач, способствующих достижению цели, сформулированы следующие:

1. Поиск расхождений в трактовках общих проблем (идентификации проблемы, инструментов ее устранения, временных рамок) в документах стратегического характера России и Европейского союза.

2. Анализ деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов Европейского союза в сфере практической реализации документов стратегического характера в регионе Балтийского моря.

3. Формирование рекомендаций в отношении развития сотрудничества между сторонами в регионе Балтийского моря, направленного на решение общих проблем.

В ходе исследования использовано три основных метода:

1. Сравнительный анализ документов стратегического характера Российской Федерации и Европейского союза.

В качестве объекта для проведения сравнительного анализа выступают два документа:

— Стратегия развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г. и План по ее реализации;

— Стратегия ЕС для региона Балтийского моря и сопутствующий План действий.

Анализ проводился по следующим основаниям:

- история создания документов;
 - институциональная структура управления проектами, предложенными в рамках Стратегий;
 - содержание и правовые особенности двух Стратегий;
 - механизмы реализации Стратегий;
 - возможности развития сотрудничества с третьими странами.
2. Экспертные заключения, интервью, подготовленные в ходе конгрессных мероприятий, организованных Санкт-Петербургским филиалом Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (далее — НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург).

С сентября 2011 г. по март 2012 г. Высшая школа экономики при поддержке аппарата полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе, Министерства регионального развития РФ, Министерства иностранных дел РФ и Северо-Западного агентства развития и привлечения инвестиций провела серию мероприятий, посвященных развитию сотрудничества в регионе Балтийского моря, к ним относятся:

– VII ежегодная международная конференция «Приграничное сотрудничество: Российская Федерация, Европейский союз и Норвегия», 22–23 сентября 2011 г., Калининград¹.

– Экспертное совещание по вопросам развития сотрудничества в регионе Балтийского моря, 14 декабря 2011 г., Санкт-Петербург².

– Совещание по вопросам развития сотрудничества в макрорегионе «Регион Балтийского моря: от планирования к совместным действиям», 21 марта 2012 г., Санкт-Петербург³.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 2004 по 2012 гг. 2004 г. обусловлен пятым расширением Европейского союза, после которого восемь из девяти государств, имеющих выход к Балтийскому морю, стали членами ЕС.

¹ Приграничное сотрудничество: Российская Федерация, Европейский союз и Норвегия / Материалы Ассоциации «Северо-Запад» <<http://www.n-west.ru/24-09-2011/>>

² Экспертное совещание по вопросам развития сотрудничества в регионе Балтийского моря / Материалы Ассоциации «Северо-Запад» <<http://www.n-west.ru/14-12-2011/>>

³ Регион Балтийского моря: от планирования к совместным действиям / Материалы Ассоциации «Северо-Запад» <<http://www.n-west.ru/21-03-2012/>>

При подготовке материала использованы следующие источники:

1. Документы стратегического характера Российской Федерации и Европейского союза:

– Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. с сопутствующими документами в виде проекта Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г⁴.

– Сообщение Комиссии Европейского союза по Стратегии ЕС для региона Балтийского моря⁵ с сопутствующим Планом действий⁶.

В результате стало возможным представить функциональные аспекты российской и европейской стратегий. Был проведен сравнительный анализ российского и европейского подхода в отношении развития сотрудничества в регионе Балтийского моря.

2. Нормативно-правовые акты Российской Федерации и Европейского союза:

– Указ Президента Российской Федерации «Об основах стратегического планирования в РФ»⁷.

– Заключение Совета ЕС по вопросу пересмотра Стратегии Европейского союза для региона Балтийского моря⁸.

Работа с нормативно-правовой базой позволила оценить кон-

⁴ Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г. <http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/szfo/>

⁵ 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: 10.6.2009. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_en.pdf>

⁶ Commission staff working document accompanying the 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. Action plan. January 2012 Version. Commission of the European Communities. Brussels: 2012. <http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/ES_parama_verslui/2012-02-01_action2012_en.pdf>.

⁷ Указ Президента РФ № 536 от 12 мая 2009 г. «Об основах стратегического планирования в РФ» <<http://www.kasparov.ru/note.php?id=4AEEEC233AEA5>>

⁸ Council conclusions on the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region 3125th GENERAL AFFAIRS Council meeting Brussels, 15 November 2011 <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/424&format=HTML&aged=0&lg=cs&guiLanguage=en>>

текст подготовки обеих стратегий, особенности механизмов их реализации и макрорегионального планирования. Благодаря Заключению Совета ЕС была запущена процедура пересмотра Стратегии ЕС для РБМ.

1. История создания СТРАТЕГИИ ЕС ДЛЯ РЕГИОНА БАЛТИЙСКОГО МОРЯ И СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2020 г.

Регион Балтийского моря на протяжении своей истории был местом интенсивных контактов между народами и государствами.

Одним из главных исторических примеров является Ганзейский союз. В различное время он объединял более 200 городов, расположенных в Балтийском регионе.

Не менее важным историческим наследием является Кальмарская уния, существовавшая в период с 1397 по 1523 г., объединившая скандинавские страны и ставшая примером для их сотрудничества на современном этапе.

Последний пик противостояния в регионе Балтийского моря приходится на холодную войну. Железный занавес, пролегавший «от Штеттина на Балтийском море до Триеста на Адриатике», сделал восточную часть региона Балтийского моря по сути периферией Европы.

Расширение ЕС стало одним из самых главных факторов, повлиявших на конфигурацию сотрудничества в регионе Балтийского моря.

В октябре 1994 г. выходит сообщение ЕК «Ориентирующие направления для союза в отношении Региона Балтийского моря»⁹, одно из главных назначений которого было определение перспектив и направлений сотрудничества в регионе после расширения ЕС за счет Швеции и Финляндии.

В 1995 г. Финляндия и Швеция становятся членами ЕС. Их присоединение привнесло то, что затем было названо «естественному Северному измерением Европейского союза»¹⁰. Региональные особенности севера Европы, политический статус государств, которые не так давно перестали быть нейтральными, подстегивали их амбиций к повышению роли при формировании повестки развития Евросоюза.

⁹ Communication from the Commission, Orientations for a Union Approach towards the Baltic Sea Region, SEC(94) 1747.

¹⁰ Финляндия и Северное измерение. Хельсинки: Edita Prima Oy, 2006. С. 12.

В октябре 1997 г. премьер-министр Финляндии П. Липпонен на заседании Совета Баренцева / Евроарктического региона впервые представил понятие «Северное измерение». Во многом благодаря усилиям Финляндии «Северное измерение» в скором времени стало одновременно и географическим понятием, и политической, под действия которой подпадает Баренц / Евроарктический регион, Северо-Запад России с акцентом на Калининградскую область и регион Балтийского моря.

Российский фактор играл также серьезную роль в сотрудничестве в регионе на начальном этапе. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между РФ и Европейскими сообществами было подписано 24 июня 1994 г., стало базовым документом в отношениях России и ЕС и способствовало укреплению сотрудничества, в том числе и в регионе Балтийского моря.

Большая часть статей раздела VII «Экономическое сотрудничество» — сельское хозяйство, энергетика, окружающая среда, транспорт, туризм, таможенное дело — вошли в Балтийскую стратегию ЕС в качестве важных направлений сотрудничества России и ЕС¹¹.

В 2004 г. Литва, Латвия, Эстония и Польша стали членами Европейского союза. Границы ЕС и России значительно расширились. Встал вопрос о новом формате взаимодействия на приграничных территориях.

Россия и ЕС приняли решение о запуске пяти программ Европейского инструмента соседства и партнерства 2007–2013 гг. — «Коларктик», «Карелия», «Юго-Восточная Финляндия», «Эстония — Латвия — Россия», «Литва — Польша — Россия». Главная их особенность состоит в совместном финансировании, а следовательно, и в совместном управлении трансграничным сотрудничеством.

Балтийская стратегия запустила широкую общественную и внутриполитическую дискуссию о создании новой системы территориального управления в ЕС — макрорегионов и сопутствующих стратегий. За Балтийской стратегией появилась Дунайская, обсуждается вопрос о создании Адриатико-Ионической Стратегии, Стратегии для Черного моря.

¹¹ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией с одной стороны и Европейскими сообществами и их государствами-членами — с другой стороны. Корфу, 24 июня 1994 г. <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/pca_russia.htm>

2. Институциональная структура управления проектами, предложенными в рамках Стратегии ЕС для региона Балтийского моря и Стратегии Северо-Западного федерального округа Российской Федерации на период до 2020 г.

Несмотря на то что при разработке Балтийской стратегии одним из ключевых стал принцип «нет новым институтам», после перехода к фазе реализации появилась настоятельная необходимость упорядочить управление большим количеством проектов.

1. В общем виде управление выглядит следующим образом: Совет ЕС. Сфера компетенции — разработка конкретных мер по развитию Стратегии, рассмотрение периодических отчетов ЕК по ее реализации и разработка рекомендаций в адрес Комиссии.

2. Европейская комиссия. Сфера ответственности — координация, мониторинг, отчетность о прогрессе реализации Стратегии, содействие реализации проектов.

3. Группа высокого уровня (старшие должностные лица государств-членов). Сфера ответственности — консультирование ЕК в вопросах реализации Балтийской стратегии.

4. Национальные контактные группы. Отвечают за реализацию Стратегии на национальном уровне, горизонтальное сотрудничество с другими контактными группами и предоставление необходимой информации ЕК и другим партнерам.

5. Координаторы приоритетных направлений. Основное назначение — координация работы по пятнадцати приоритетным направлениям Стратегии, содействие реализации проектов, предоставление информации ЕК о расходовании средств, отчетность о состоянии соответствующей приоритетной области.

6. Ведущие партнеры по флагманским проектам. Сфера ответственности — реализация проектов по соответствующему приоритетному направлению, отчетность координаторам приоритетных направлений¹².

¹² 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. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_2012_en.pdf>.

На неформальном уровне, помимо упомянутых ранее интергруппы ЕП «Балтийская Европа» и группы Балтийского моря Комитета регионов, действует также межсервисная рабочая группа Европейской комиссии. Она состоит из представителей генеральных директоратов ЕК, отвечающих за отраслевые вопросы, представленные в Балтийской стратегии.

В качестве публичного мероприятия, позволяющего всем заинтересованным сторонам «сверить часы», организуется ежегодный форум по Стратегии ЕС для РБМ.

Несмотря на то что в Балтийской стратегии присутствует структура управления и координации, региональный и местный уровни выпадают из общей схемы. Отсутствие обратной связи от региональных и местных властей, на территории которых реализуются проекты Стратегии ЕС, является одной из серьезных проблем. В этом смысле Северо-Западный федеральный округ находится в преимущественном положении. Деятельность Координационного совета по приграничному и межрегиональному сотрудничеству при Полномочном представителе Президента РФ в СЗФО позволяет обеспечить устойчивый канал связи с региональными и местными властями.

В соответствии с Указом Президента РФ «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» система мониторинга и корректировки социально-экономического развития на основе Стратегии выглядит следующим образом:

– Ежегодно субъекты РФ представляют Доклад в Правительство РФ. Доклад содержит информацию о достижении поставленных целей, в том числе эффективность расходования ресурсов на устойчивое развитие региона.

– Правительство РФ направляет ежегодно в адрес Президента РФ сводный Доклад о результатах и основных направлениях деятельности. Доклад содержит анализ эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и использования ресурсов, направленных на достижение целей социально-экономического развития Российской Федерации.

– На основании представленных данных Президент РФ принимает решение о корректировке социально-экономического развития¹³.

¹³ Указ Президента РФ №536 от 12 мая 2009 года «Об основах стратегического планирования в РФ» <<http://www.kasparov.ru/note.php?id=4AEEEC233AEAS>>

3. Сущность, правовые особенности стратегии ЕС для региона Балтийского моря и Стратегии Северо-Западного федерального округа Российской Федерации на период до 2020 г.

В июне 2009 г. Комиссия ЕС подготовила Первую версию Балтийской стратегии, которая была утверждена на заседании Европейского совета 30 октября 2009 г.

Стратегия состоит из концептуального документа в виде Сообщения ЕК¹⁴ и периодически обновляемого Плана действий¹⁵.

В Плане действий представлен список, состоящий из 80 флагманских проектов, который распределен по 15 приоритетным направлениям. Последние, в свою очередь, объединены в 4 тематические колонны.

Стратегия ЕС для РБМ является документом, интегрирующим все многообразие политик Европейского союза, реализуемых на конкретной географической территории — макрорегионе Балтийского моря.

Второе Сообщение ЕК¹⁶ по Балтийской стратегии ЕС было опубликовано 23 марта 2012 г. Получив неофициальное название «Балтийская стратегия — 2.0», новое Сообщение Комиссии несколько меняет концептуальные подходы.

Первый целевой ориентир — «Спасти море». Направлен на достижение к 2020 г. хорошего экологического состояния Балтий-

¹⁴ 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: 10.6.2009. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_en.pdf>

¹⁵ Commission staff working document accompanying the 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. Action plan. January 2012 Version. Commission of the European Communities. Brussels: 2012. <http://www.esparama.lt/es_parama_plitra/failai/fm/failai/ES_parama_verslui/2012-02-01_action2012_en.pdf>

¹⁶ 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. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_2012_en.pdf>.

ского моря (понятие «хорошее состояние» детализируется в документах ХЕЛКОМ). Цель находится в соответствии с обязательствами ЕС и государств-членов, взятых перед Хельсинкской комиссией.

Второй целевой ориентир — «Объединение региона посредством транспортного сообщения».

Ориентир ставит следующие задачи:

1. Повышение внутренней и внешней доступности региона, снижение времени на путешествия и времени простоя на внешних границах.

2. Объединение энергетических рынков трех Балтийских государств с рынками остальной части макрорегиона к 2015 г., что прописано в Плане по объединению балтийских энергетических рынков¹⁷ к 2015 г.

Третий целевой ориентир — «Повышение благосостояния».

Ориентир ставит следующие задачи:

1. Повышение объема торговли внутри макрорегиона и трансграничных услуг на 15 % к 2015 г.

2. Повышение количества людей, участвующих в программах культурного, образовательного и научного обмена на 20 % к 2020 г.

Вторая версия Стратегии вводит систему индикаторов и задач, использование которых позволяет судить о степени достижения того или иного целевого ориентира.

Вторым важным изменением, предложенным ЕК, стали рекомендации по внесению изменений в законодательство. Например, результаты флагманского проекта в области снижения уровня содержания фосфатов в воде рекомендуется интегрировать во внутреннее законодательство.

Во второй версии Стратегии поименно названы фонды, из которых финансируются проекты Плана действий. Это и очерчивает финансовые рамки, и демонстрирует стремление контролировать расходы этих фондов в соответствии с положениями Балтийской стратегии. Но самое главное состоит в том, что Комиссия, отдавая долг важности использования текущих фондов ЕС, призывает усилить макрорегиональную составляющую при реализации будущей бюджетной перспективы 2014–2020 гг.

¹⁷ Memorandum of understanding on the Baltic Energy Market Interconnection Plan. 17 June 2009 <http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/doc/2009_bemip_mou_signed.pdf>

Особую роль играет мотивация региональных и местных властей. Они наиболее приближены к процессу имплементации флагманских проектов, но, по сути, не оказывают никакого влияния на процесс принятия политических решений в отношении всего макрорегиона. Более того, зачастую их мнение просто остается не услышанным. Представители ЕК все чаще называют создание каналов общения с региональными властями ключевым фактором для успешной реализации Балтийской стратегии¹⁸.

Несмотря на то что важность сотрудничества с третьими странами подтверждается, цели и задачи, такого взаимодействия не указываются. Фиксируется лишь целесообразность сохранения текущих форм сотрудничества.

В этом смысле она имеет много общих черт со Стратегией развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г., также являющейся направляющим инструментом, фиксирующим цели развития, не подразумевая создания каких-либо жестких рамок и путей их достижения.

Стратегия СЗФО — 2020 является элементом системы документов стратегического планирования:

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Разрабатывается на перспективу до 20 лет (уточняется каждые 5 лет).

2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Разрабатывается на перспективу до 20 лет (уточняется каждые 6 лет).

3. Направления социально-экономического развития Российской Федерации. Детализируются на перспективу до 10 лет и выражаются в следующих документах:

- в стратегиях (программах) развития отдельных секторов экономики;
 - в приоритетных национальных проектах;
 - в межгосударственных программах, в выполнении которых принимает участие Российская Федерация.
4. Стратегии развития федеральных округов на 10 лет.
 5. Стратегии (комплексные программы) социально-

¹⁸ A conference to launch new EU-Russia joint initiatives in the Baltic Sea region. Delegation of the European Union to Russia (02/02/2012). <http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2012/20120202_en.htm>

экономического развития субъектов Российской Федерации на 5 лет¹⁹.

Основное назначение Стратегии СЗФО 2020 состоит в определении стратегических приоритетов и направлений развития объектов федеральной транспортной, энергетической, производственной и социальной инфраструктуры, расположенных в пределах СЗФО. К этим целям можно добавить еще одну — координация мероприятий, предусмотренных долгосрочными документами стратегического планирования²⁰.

Стратегия СЗФО 2020 выполняет роль ориентира при формировании федеральных целевых программ²¹.

Стратегия СЗФО 2020 схожа с Балтийской стратегией ЕС, она не содержит положений, предусматривающих изменение федерального законодательства по вопросам социально-экономического развития всей территории Российской Федерации.

Для разработки рекомендаций по синхронизации российских и европейских усилий в регионе Балтийского моря целесообразно отобрать направления Стратегии СЗФО — 2020, которые тематически и территориально могут использоваться для активизации российско-европейского сотрудничества.

В силу того что российская часть региона Балтийского моря заметно меньше площади государств ЕС, расположенных в макрорегионе, за основу отбора направлений была взята именно европейская Стратегия.

Какие отрасли, перечисленные в Стратегии СЗФО — 2020, наиболее перспективны для активизации сотрудничества с ЕС с целью решения общих проблем?

Из Стратегии СЗФО — 2020 видно, что одной из главных ее целей является формирование экономического комплекса приграничного типа. Ключевое направление — это обеспечение

¹⁹ Указ Президента РФ № 536 от 12 мая 2009 г. «Об основах стратегического планирования в РФ» <<http://www.kasparov.ru/note.php?id=4AEEEC233AEAS>>

²⁰ Проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» <http://www.economy.gov.ru/mines/about/structure/depstrategy/doc2011121_005>

²¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 г. № 2074-р «О Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года» <<http://government.ru/gov/results/17299/>>

внешнеэкономической деятельности России. Именно для этих целей ставятся задачи по развитию транспортной инфраструктуры, включая порты и сеть дорог.

В 2012 г. через Северо-Запад России было вывезено около трети внешнеторговых грузов страны²². В силу этого Северо-Запад России и регион Балтийского моря приобретают стратегическую важность для нашей страны. Одну из главных функций играют транспортные коммуникации — железные дороги, автомагистрали и порты.

В российской части региона Балтийского моря расположены такие крупные российские порты, как Приморск, Большой порт Санкт-Петербург, порт Усть-Луга.

Транспортная система выполняет также транзитные функции. В ближайшие годы их значимость будет возрастать. Северо-Запад России включен в сеть международных транспортных коридоров:

- Северный морской путь.
- Паневропейские транспортные коридоры № 1 и 9.
- Два евроазиатских коридора — «Транссиб» и развивающийся проект коридора «Север-Юг».

Укрепление российско-европейского сотрудничества в транспортно-логистической сфере отвечает обоюдным интересам.

Еще одним направлением, где потенциально возможно значительное расширение взаимовыгодного сотрудничества, является энергетика.

В конце 2009 г. в соответствии с обязательствами, которые взяла на себя Литва при вступлении в ЕС, была закрыта Игналинская АЭС. Это создало существенные трудности в обеспечении энергии во всех Балтийских государствах.

Закрытие Игналинской АЭС также повлияло и на ситуацию в России, более трети потребностей Калининградской области в электроэнергии обеспечивалось за ее счет. Для преодоления энергodefфицита в Калининградской области было принято решение о строительстве Балтийской АЭС.

Однако одним из более важных назначений Балтийской АЭС станет покрытие потребностей в электроэнергии в сопредельных государствах. В настоящий момент в качестве одних из главных

²² Кочегарова Т. М. Роль Балтийского региона в сотрудничестве Россия — Евросоюз // Фонд исторической перспективы. <http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/rol_baltijskogo_regiona_v_sotrudnichestve_rossija-evrosojuz_2011-06-24.htm>

потребителей энергии Балтийской АЭС рассматриваются государства Балтии, которые за исключением кабеля Estlink остаются вне энергетических сетей ЕС.

Учитывая это обстоятельство, у России и ЕС есть все возможности для сотрудничества в сфере энергетики. Вопросы энергетики тесно связаны с экологической безопасностью.

В Стратегии СЗФО — 2020 вопросам защиты окружающей среды уделяется гораздо меньше внимания, чем развитию социально-экономического потенциала. Тем не менее именно работа над разрешением экологических проблем наиболее перспективна с точки зрения выстраивания российско-европейского сотрудничества в макрорегионе Балтийского моря. В этой сфере наименее очевидны конфликты интересов.

Главными проблемами, влияющими на состояние Балтийского моря в настоящий момент, являются:

- эвтрофикация²³;
- ограниченное биоразнообразие²⁴;
- ядерная безопасность;
- загрязнение моря судоходством, промышленно-бытовыми отходами и сточными водами.

4. ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ЕС ДЛЯ РЕГИОНА БАЛТИЙСКОГО МОРЯ И СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА ПЕРИОД ДО 2020 Г. ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА С ТРЕТЬИМИ СТРАНАМИ.

По Балтийской стратегии был принят План действий. Одна из главных особенностей Плана — гибкость и возможность внесения изменений.

План действий представляет собой документ, содержащий четыре тематические колонны:

- I. Экологически устойчивый регион.
- II. Процветающий регион.
- III. Доступный и привлекательный регион.
- IV. Безопасный регион.

В Российском Плане мероприятий по реализации Стратегии СЗФО — 2020 109 пунктов, распределенных по четырем группам, которые направлены на:

- 1) создание условий для эффективного развития экономики;
- 2) снятие транспортных, энергетических, информационных, телекоммуникационных и других инфраструктурных ограничений;
- 3) социальное развитие Северо-Западного федерального округа;
- 4) решение экологических проблем.

Четыре раздела российского Плана реализации по структуре напоминают тематические колонны Плана действий Стратегии ЕС для РБМ. Это стало следствием хорошо налаженной сети взаимодействия на региональном уровне и активных европейских усилий по информационному продвижению Стратегии ЕС для РБМ.

Однако иерархия приоритетов двух стратегий отличается. Охрана окружающей среды, вынесенная в качестве первой тематической колонны в Плане действий Балтийской Стратегии, в Российском документе стоит на последнем месте. Дело в том, что именно экологические проблемы Балтийского моря были главным предлогом для запуска Стратегии ЕС для РБМ. План реализации Стратегии СЗФО — 2020, в свою очередь,

²³ Мосин О. В. Основные экологические проблемы Балтийского моря и пути их решения // Балтийский регион 2011. Выпуск № 1 (7) < <http://journals.kantiana.ru/upload/iblock/f67/ggzprpatfo.pdf>>

²⁴ Goulet R. The European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Background and Analysis. European Commission, Directorate-General for Regional Policy. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union, 2010.

сохраняет классический для современного российского политического дискурса подход — ориентированность на решение экономических задач.

Балтийская стратегия ЕС подчеркивает важность развития отношения с третьими государствами для достижения поставленных в ней целей.

ЕС использует в своей Стратегии два варианта определения региона Балтийского моря — расширенное и узкое.

Узкое определение сводит регион Балтийского моря к государствам ЕС, имеющим выход к побережью. Исключение касается Германии, которая представлена только тремя федеральными землями — Гамбургом, Шлезвиг-Гольштейном и Мекленбургом — Передней Померанией.

Расширенное определение используется в том случае, когда необходимо обозначить возможность подключения третьих стран, в основном в области решения экологических проблем. Оно соотносит макрорегион с водосборным бассейном Балтийского моря, территории которого объединяет не только государства ЕС, но и Норвегию, часть Беларуси, западные регионы Украины и семь субъектов Российской Федерации²⁵. Среди них Калининградская и Ленинградская область, Санкт-Петербург, имеющие непосредственный выход к морю, а также Республика Карелия, Псковская, Новгородская и Вологодская область, по территории которых протекают реки, впадающие в Балтийское море.

Стратегия СЗФО — 2020 определяет платформы сотрудничества, такие как Арктический совет, Совет Баренцева / Евроарктического региона, Совет государств Балтийского моря, партнерство «Северное измерение».

В настоящий момент существуют следующие каналы сотрудничества Российской Федерации и Европейского союза в регионе Балтийского моря:

- Межгосударственное сотрудничество, например деятельность Российской-Польской межправительственной комиссии по экономическому сотрудничеству;

²⁵ Goulet R. The European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Background and Analysis. European Commission, Directorate-General for Regional Policy. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union, 2010.

- Межрегиональное сотрудничество, например создание еворегиона «Балтика» или деятельность регионов-партнеров (Санкт-Петербург — Гамбург);

- Программы приграничного сотрудничества Европейского инструмента соседства и партнерства.

Рекомендации для двух Стратегий могут касаться не только тех направлений, которые приведены в российском и европейском документе, но и тех сфер, где усиление российско-европейского сотрудничества является важным для достижения положительного эффекта для всего региона Балтийского моря.

Рекомендации могут быть распределены по следующим категориям:

Экологически устойчивый регион:

1. Европейский союз может внести серьезный вклад в предотвращение загрязнения Балтийского моря. В этой связи встает вопрос о необходимости укрепления межведомственного взаимодействия между Россией и ЕС (включая государства-члены) по вопросам развития АПК.

2. Механизмы государственно-частного партнерства могут оказать воздействие на решение экологических проблем в российской части региона Балтийского моря.

3. Вкладом в решение проблем окружающей среды региона Балтийского моря может стать модернизация природоохранных сооружений на ведущих российских и зарубежных предприятиях, действующих в регионе Балтийского моря.

Экономика. Процветающий регион — полноценное использование потенциала инновационного развития государств региона:

4. Провозглашенная российская стратегия по перемещению мест совершения таможенных операций к государственным границам заметно повышает потенциал сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере.

Процветающий регион. Содействие деловому сотрудничеству, усилению малых и средних предприятий:

5. Территории, прилегающие к государственной границе, являются экономической периферией. Одним из способов повы-

шения благосостояния населения приграничных областей может стать укрепление малого и среднего бизнеса на этих территориях.

6. Российской Федерации необходимо подключение к программе приграничного сотрудничества «Балтийское море». Особенno важным представляется переориентирование этой программы с внутриевропейских задач на внешнее сотрудничество и создание программ, посвященных сотрудничеству с третьими странами.

Энергетика. Доступный и привлекательный регион — повышение доступности, эффективности и безопасности энергетических рынков региона Балтийского моря:

7. В условиях, когда на территории региона Балтийского моря в настоящее время строится несколько атомных электростанций, крайне важным представляется обмен информацией между Россией и ЕС по вопросам соблюдения норм экологической безопасности на объектах строительства АЭС.

Туризм. Поддержка и усиление привлекательности региона Балтийского моря посредством акцентирования внимания на образовании, туризме и здравоохранении:

8. Одним из главных назначений Стратегии ЕС для РБМ является укрепление региональной идентичности. Продвижение культурного и природного наследия, формирование совместных российско-европейских международных туристических программ, в том числе и по Ганзейскому маршруту, представляет особый интерес.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наличие общей границы между Россией и Евросоюзом придает региональной политике значительную внешнеполитическую составляющую. Приграничное сотрудничество, взаимодействие в рамках политики «Северного измерения», участие в сетевых структурах, таких как Совет государств Балтийского моря, является сферой компетенции как внешнеполитических ведомств, так и институтов, ответственных за региональное сотрудничество.

Российско-европейские отношения испытывают значительное влияние истории и общего культурного контекста.

Новой формой взаимодействия может стать развитие российско-европейского сотрудничества на основе макрорегионального планирования. Россия и ЕС делят макрорегион Балтийского моря для решения комплекса общих проблем в сфере экологии, экономики и контактов между людьми.

Сегодня Россия и Европейский союз разработали два документа, которые адресованы вопросам развития общего региона. Взаимодействие России и ЕС в регионе Балтийского моря предоставляет значительные возможности для совместных действий.

По итогам анализа российских и европейских документов стратегического характера и деятельности институтов, ответственных за развитие российско-европейских отношений в регионе Балтийского моря, можно сформулировать ряд выводов.

Совместные действия по решению экологических проблем наиболее перспективны для развития сотрудничества. Поэтому поддержание интенсивного диалога в этой области является крайне важным.

Энергетика остается одним из наиболее перспективных направлений сотрудничества как в области поставок электроэнергии, так и в сфере развития энергоэффективности. Сотрудничество России и ЕС в сфере использования атомной энергии принесет общий положительный эффект.

Регион Балтийского моря является одним из наиболее перспективных для развития транзита по направлению ЕС — Юго-Восточная Азия. Сотрудничество России и Европейского союза в реализации транзитного потенциала региона Балтийского моря должно получить мощный импульс развития.

В вопросах сотрудничества России и ЕС в регионе Балтийского моря существует целый ряд ограничений. Снятие этих ограничений может способствовать закрепление географии российско-европейского сотрудничества в обновленном договоре, который заменит Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

Россия и ЕС лишены институтов практического взаимодействия в регионе Балтийского моря. Совет государств Балтийского моря играет важную роль в создании общей позитивной атмосферы и обеспечивает обмен мнениями по актуальным вопросам. Реструктуризация институтов, прежде всего направленное на расширение их финансовых возможностей, может придать сотрудничеству в регионе необходимую динамику.

Дальнейшая институционализация должна затрагивать и формы общения между Россией и ЕС на межрегиональном уровне. Повышение информированности сторон о планах и действиях друг друга должно способствовать укреплению сотрудничества.

Сотрудничество в регионе Балтийского моря на основании макрорегиональных подходов России и ЕС находится в начальной стадии. Повторит ли оно судьбу «Северного измерения» или станет платформой активного взаимодействия, зависит только от способности России и ЕС к ведению содержательного диалога. Согласование первых восемнадцати проектов сотрудничества демонстрирует, что они есть.

ПРИЛОЖЕНИЕ

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ПРИОРИТЕТОВ
СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА
и СТРАТЕГИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
для региона Балтийского моря**

Стратегия Европейского союза для Региона Балтийского моря	Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г.
<p><i>I тематическая колонна «Экологически устойчивый регион»</i></p> <p>1) сокращение сброса удобрений в море до приемлемого уровня; 2) охрана окружающей среды и биологического разнообразия Балтийского моря, включая продвижение разумного рыболовства; 3) сокращение использования опасных веществ в регионе; 4) продвижение безопасного и чистого судоходства; 5) смятчение последствий изменения климата.</p>	<p><i>I. Цели, направленные на решение экологических проблем:</i></p> <p>1) сохранение и защита природной среды; 2) снижение уровня воздействия на окружающую среду всех антропогенных источников; 3) реализация проектов по сохранению, защите и воспроизведству биоресурсов Балтийского и Баренцева морей; 4) модернизация объектов водопроводно-канализационного комплекса, формирование устойчивого землепользования субъектов сельскохозяйственного производства; 5) развитие транспортной инфраструктуры в соответствии с экологическими нормами (Евро-4 и Евро-5).</p>
<p><i>II тематическая колонна «Процветающий регион»</i></p> <p>6) устранение барьеров внутри единого рынка в регионе Балтийского моря; 7) полноценное использование потенциала инновационного развития государств региона; 8) реализация положений Акта ЕС по малому бизнесу (Small Business Act) в том числе в части содействия деловому сотрудничеству, усилению малых и средних предприятий, повышению эффективности использования человеческих ресурсов; 9) укрепление устойчивого развития сельского хозяйства, лесопользования и рыболовства.</p>	<p><i>II. Цели, направленные на создание условий для эффективного развития экономики:</i></p> <p>6) укрепление и расширение торговли с сопредельными государствами, расширение внешнеэкономических связей, создание условий, способствующих прохождению экспортных и импортных товаров через приграничную территорию округа; 7) усиление интеграции научных, производственных и образовательных организаций и учреждений по выделенным для Северо-Западного федерального округа важнейшим направлениям инновационной деятельности; институционализация межрегиональных и внутрирегиональных кластерообразующих связей; 8) развитие малого бизнеса, 9) развитие сельского АПК, рыболовства и лесопользования.</p>

<p><i>III тематическая колонна «Доступный и привлекательный регион»</i></p> <p><i>Приоритетные направления:</i></p> <p>10) повышение доступности, эффективности и безопасности энергетических рынков региона Балтийского моря; 11) улучшение внешних и внутренних транспортных коммуникаций; 12) поддержка и усиление привлекательности региона Балтийского моря посредством акцентирования внимания на образовании, туризме и здравоохранении.</p>	<p><i>III. Цели, направленные на снятие транспортных, энергетических, информационных, телекоммуникационных и других инфраструктурных ограничений:</i></p> <p>10) до 2020 г. предусматривается ввод новых мощностей атомных электростанций, в условиях возможного объединения энергосистем Литвы и Польши для обеспечения надежного электроснабжения потребителей Калининградской энергосистемы рассматривается проект сооружения 2-цепной линии электропередачи Калининградская энергосистема — энергосистема Польши; 11) диверсификация маршрутов экспорта газа в Европу и снижение транзитных рисков, увеличение мощности Балтийской трубопроводной системы, обеспечивающей транспортировку российской нефти на рынки Европы и США, нефтепродуктопровода «Север» и объемов перевалки нефти и нефтепродуктов в портах Приморск и Усть-Луга; обеспечение условий развития и совершенствования транзитного моста между Европой и Азией. Включение транспортного комплекса округа в глобальную систему; 12) продвижение макрорегиональных туристических продуктов; необходимость формирования совместных с сопредельными государствами Европы международных туристических программ (Калининградская область — Республика Польша — Литовская Республика, Республика Карелия — Финляндия, Республика Коми — Ненецкий автономный округ — Мурманская область — Финляндия — Норвегия).</p>
<p><i>IV тематическая колонна «Безопасный регион»</i></p> <p>13) обеспечение безопасности мореплавания, повышение уровня гражданской защиты от основных угроз на море и на суше.</p>	<p><i>IV Цели, направленные на предотвращение угроз природного и техногенного характера</i></p> <p>13) создание условий для интеграции систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций сопредельных государств с целью повышения эффективности реагирования на чрезвычайные ситуации, имеющие трансграничные последствия.</p>

С. Т. Ходько, С. В. Лазовский, А. М. Ходачек

**БАЛТИЙСКОЕ МОРЁ:
ОТ КООРДИНАЦИИ СТРАТЕГИЙ
К ПРОЦВЕТАНИЮ РЕГИОНА**

Научное издание

Ответственный за выпуск *О. Александрова*

Подписано в печать 18.09.2013. Формат 60×88 1/16.
Бумага офсетная. Гарнитура NewtonC.
Тираж 150 экз. Заказ № 745.

Подготовлено к печати
Отделом оперативной полиграфии
НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург
198099, Санкт-Петербург, ул. Промышленная, д. 17а
Тел./факс: (812) 786-58-95
