

УДК 341

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА БАЛАНСА РОССИЙСКО-ЕВРОПЕЙСКИХ ИНТЕРЕСОВ В ЕВРОРЕГИОНЕ «БАЛТИКА»

© 2016

Красовский Александр Михайлович, кандидат политических наук,
докторант факультета национальной безопасности

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
Москва (Россия)*

Аннотация. В статье рассматривается институциональная основа баланса российско-европейских интересов в еврорегионе «Балтика». На основе изложенного материала подготовлены выводы и рекомендации по совершенствованию институциональной основы приграничного сотрудничества. Статья содержит актуальные сведения по развитию Калининградской области в сфере приграничного сотрудничества, а также индикативные показатели, текущие и прогнозируемые.

Ключевые слова: Европейский союз, еврорегион, институциональная основа, приграничное сотрудничество, Калининградская область, баланс, индикаторы приграничного сотрудничества.

THE INSTITUTIONAL BASIS OF THE RUSSIAN AND EUROPEAN INTERESTS IN THE BALTIC EUROREGION

© 2016

Krasovsky Alexander Mikhaylovich, the candidate of political sciences, the doctoral candidate
of faculty of a homeland security

*Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation,
Moscow (Russia)*

Abstract. The article deals with the institutional basis of the Russian and European interests in the Baltic Euroregion. It presents the conclusions and improvement recommendations of the institutional basis of the border cooperation on the ground of the material. The article contains the actual information of the Kaliningrad region development in the sphere of the border cooperation, and also the current and predicted indicative indicators.

Keywords: European Union, Euroregion, institutional basis, border cooperation, Kaliningrad region, balance, indicators of the border cooperation.

Институциональная основа баланса интересов – система взаимосвязанных социальных и законодательных норм, институтов гражданского общества и государственной власти, определяющих баланс интересов в настоящей геополитической ситуации.

Законодательная база межрегионального приграничного сотрудничества в Российской Федерации формируется на основе следующих ключевых документов:

– Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации (утверждена в феврале 2001 г.), которая определяет, что федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации и граждане в рамках законодательства Российской Федерации могут участвовать в приграничном сотрудничестве. При этом органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах их полномочий могут осуществлять сотрудничество с органами власти административно-территориальных образований сопредельных государств, а в отдельных случаях (с согласия Правительства Российской Федерации) – с органами государственной власти сопредельных государств [1];

– Федеральный закон Российской Федерации «О ратификации Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» (принят в июле 2002 г.) [2];

– Федеральный закон Российской Федерации «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и «Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр» (принят в мае 2001 г.) [3, 4].

Сотрудничество между Российской Федерацией и Европейским союзом достигло нового уровня – уровня регионов. В результате, возрос интерес к Калининградской области Российской Федерации со стороны государств региона Балтийского моря, что привело к активизации процессов приграничного сотрудничества между областью и ее соседями по региону Балтийского моря – странами-членами Евросоюза.

Приграничное сотрудничество предполагало и

предполагает помощь российским регионам со стороны Европейского союза в различных сферах – охрана окружающей среды, передача опыта по вопросам регионального и муниципального управления и развития гражданского общества, решение проблем социального характера. Хорошей основой для развития приграничного сотрудничества являются культурные связи.

Создание еврорегионов может рассматриваться как этап институционализации трансграничных регионов и преследует долгосрочные цели социальной и экономической интеграции по обе стороны границы. Именно такие процессы происходили и происходят в результате создания «первой волны» еврорегионов – внутри границ Европейского союза (до 1 мая 2004 г.). Вторым типом еврорегионов являются трансграничные регионы, созданные на границе между «старыми» государствами-членами Евросоюза и бывшими странами-кандидатами с целью поддержки процесса расширения ЕС и обеспечения условий для социально-экономической интеграции. Третий тип еврорегионов – между странами ЕС и сопредельными государствами (в том числе Россией) является наиболее уязвимым, поскольку в самой основе их лежит внутреннее противоречие между целями развития приграничного сотрудничества и «содействия взаимным контактам» и правилами Лиссабонского соглашения, суть которого – держать внешнюю границу Евросоюза «на замке». Другими проблемами, снижающими результативность деятельности еврорегионов с участием России являются существующие административные барьеры, отсутствие общего видения будущего развития, а также, в немалой степени, и проблемы получения финансирования. Последняя проблема стала следствием недостаточной координации между различными финансовыми инструментами поддержки сотрудничества, имеющимися у Евросоюза [5].

Региональная политика и поддержка приграничного сотрудничества является одной из сфер сотрудничества Совета министров Северных стран (СМСС) – организации межправительственного сотрудничества пяти стран Северной Европы (Дании, Исландии, Финляндии, Норвегии и Швеции) и трех автономных регионов (Гренландии, Фарерских и Аландских островов), уч-

режденной в 1971 году. С начала 1990-х годов СМСС начал активную работу в Прибалтике и на северо-западе Российской Федерации. В 2002 г. с целями усиления трансграничного сотрудничества в прибалтийских государствах и на северо-западе России в рамках расширения Евросоюза, содействия созданию сети регионов трансграничного сотрудничества (еврорегионов) в сопредельных регионах и обеспечения тесных связей между новой сетью еврорегионов и уже существующей сетью трансграничного сотрудничества стран Северной Европы в 2002-2004 гг. был реализован проект «Региональное трансграничное сотрудничество на прилегающих территориях». В новой сети участвуют 12 еврорегионов, в том числе с участием регионов Российской Федерации.

Проект «Региональное трансграничное сотрудничество на прилегающих территориях» к настоящему моменту завершен. В то же время СМСС считает необходимым обеспечить дальнейшее функционирование и развитие созданной сети еврорегионов, например, в рамках нового совместного пилотного проекта между СМСС и СГБМ (Совет государств Балтийского моря). Целью такого проекта должно стать создание совместной программы по поддержке приграничного сотрудничества на внешней границе Евросоюза в регионе Балтийского моря. СМСС также считает целесообразным осуществлять и другие проекты в сфере приграничного сотрудничества совместно с СГБМ. Поскольку это позволит обеспечить совместные действия всех стран, входящих в регион Балтийского моря и повысить координацию действий организаций, деятельность которых затрагивает вопросы развития северной Европы. По мнению СМСС, дальнейшее развитие взаимодействия на границе между Евросоюзом и Россией требует определения новых конкретных тем для приграничного сотрудничества, поскольку общая формулировка «поддержка приграничного сотрудничества», используемая Северными странами до настоящего времени, является слишком широкой и трудно выполнимой в условиях новой границы между ЕС и Россией.

В целом расширение Евросоюза в 2004 г. привело к кардинальному пересмотру механизмов взаимодействия между ЕС и соседними государствами, в том числе с Россией. Инициатива Европейского союза, получившая название «Широкая Европа – Новое Добрососедство», была провозглашена в 2003 году. Целями данной инициативы являлось улучшение условий для свободного передвижения товаров, услуг, капитала и людей, а также развития зоны процветания и дружественного добрососедства. Особое место инициатива «Нового добрососедства» отдавала укреплению отношений и сотрудничества с Россией. Практическая реализация этой политики была прописана в принятом Европейской Комиссией Сообщении «На пути к новому механизму добрососедства». Данный документ предусматривал создание механизма решения общих задач, возникающих в процессе взаимодействия на внешних границах расширенного ЕС. Данный механизм добрососедства был призван обеспечить условия для развития приграничного, регионального или транснационального сотрудничества на внешних границах. Он затронул не только сферу реализации внешней политики Евросоюза, но и задачи экономической и социальной интеграции. Приоритетами этого механизма добрососедства явились:

- содействие экономическому и социальному развитию приграничных областей;
- совместная деятельность по решению общих задач в таких областях как окружающая среда, здравоохранение и борьба с организованной преступностью;
- обеспечение эффективности и безопасности границ;
- содействие мероприятиям, способствующим контактам между людьми на местном уровне [6].

Реализация механизма добрососедства началась в 2006 г., после того как были урегулированы правовые и

бюджетные вопросы. Период с 2004 по 2006 гг. являлся переходным. Задачей переходного этапа было укрепление взаимодействия между существующими механизмами сотрудничества на основе создания программ добрососедства (ПД). Такие программы создавались и реализовывались специальными рабочими группами, учрежденными по обе стороны границы. Финансирование ПД осуществлялось на основе существующих механизмов (ИНТЕРРЕГ, Тасис, ФАРЕ, КАРДС), однако была введена единая программа, единая процедура применения и единый процесс отбора приграничных проектов. Ключевым условием участия в программе и выделения финансирования являлось осуществление работы по проекту как на территории ЕС, так и вне ее.

С 2010 года основным финансовым инструментом для развития приграничного сотрудничества является Европейский инструмент Соседства и Партнерства (ЕИСП), который позволяет вести серьезную работу по достижению более устойчивого развития экономики и социальной сферы в регионах, граничащих с Европейским союзом, на основе усиления регионального сотрудничества и кооперации [7]. Программа приграничного сотрудничества ЕИСП «Литва – Польша – Россия 2007-2013» была ориентирована на четыре цели:

- содействие экономическому и социальному развитию регионов;
- сотрудничество по преодолению общих вызовов;
- обеспечение эффективных и безопасных границ;
- содействие приграничному сотрудничеству [8].

Основными инструментами развития приграничных отношений для муниципальных образований с ближайшими соседями – литовскими и польскими партнерами выступают договоры об экономическом и социально-культурном сотрудничестве, включая договоры прямого взаимодействия организаций и учреждений сферы образования и социальной защиты, институтов гражданского общества. К концу 2010 года администрации 22 муниципальных образований второго уровня имели 18 договоров об экономическом и социально-культурном сотрудничестве с приграничными территориями Литовской Республики и 74 договора об экономическом и социально-культурном сотрудничестве с городами, гминами и повятами Республики Польша.

Для дальнейшего совершенствования инфраструктуры, в том числе погранпереходов и трансевропейских транспортных коридоров, проходящих по территории муниципальных образований, состыковки вопросов охраны окружающей среды, решения социальных вопросов с приграничными партнерами администрациями муниципальных образований Калининградской области при поддержке Министерства по муниципальному развитию Калининградской области формируются новые проектные заявки для подачи на II конкурс Программы приграничного сотрудничества «Литва – Польша – Россия».

Как важный перспективный инструмент расширения приграничного сотрудничества рассматривается формат новой программы приграничного сотрудничества «Литва – Польша – Россия 2014-2020» с большим объемом европейско-российского финансирования.

С учетом окончательного оформления положений, регулирующих вопросы европейских региональных объединений сотрудничества в Российской Федерации, потребуется основательная и оперативная проработка вопросов по закреплению новых статусов еврорегионов, действующих в Калининградской области, в том числе и возможное рассмотрение мер по оптимизации их количества с целью консолидации сил и средств участников данных объединений.

Для качественного регулирования вопросов организации приграничного сотрудничества на уровне муниципальных образований Калининградской области, повышения эффективности использования финансовых ресурсов, привлекаемых в рамках соответствующих

программы, актуализируется вопрос подготовки целевой программы Калининградской области, определяющей стратегические цели, участие муниципальных образований Калининградской области в проектах приграничного сотрудничества и тактические задачи, обеспечивающие достижение заявленных приоритетов. Подобный документ обеспечит:

– проведение комплексной оценки (анализа) состояния ресурсов и возможностей муниципальных образований Калининградской области в части их перспектив работы в проектах приграничного сотрудничества;

– обоснование выбора индивидуальных приоритетов и основных направлений сотрудничества муниципальных образований Калининградской области;

– закрепление необходимых финансовых ресурсов и усиление контроля их использования;

– отбор лучших европейских разработок и практик, используемых в реализации механизмов приграничного сотрудничества;

– создание перспективной системы взаимодействия, поддержки и развития межмуниципальных центров (центра) приграничного сотрудничества и развития;

– подготовку муниципальных специалистов в области приграничного сотрудничества, обладающих необходимыми профессиональными навыками разработки документов для проектов, реализуемых с участием иностранных партнеров;

– укрепление и сохранение партнерских отношений и многочисленных контактов между участниками приграничных проектов;

– ускорение адаптации процессов социально-экономического развития территорий муниципальных образований Калининградской области в европейском пространстве хозяйственного развития и возможность их последующего проецирования в качестве модельных проектов на иные приграничные территории Российской Федерации.

Представленные меры позволят вывести вопросы приграничного сотрудничества на более качественный уровень и использовать данный инструмент как мощный потенциал социально-экономического развития всей территории Калининградской области.

Одним из основных документов, определяющим направление приграничного сотрудничества в Калининградской области и создающим основу для развития российского компонента стратегии развития стран региона Балтийского моря применительно к Калининградской области, является «Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу», принятая к реализации [9].

Калининградская область рассматривается как контактная территория и полюс интеграции России и Европейского союза, где приоритетное значение имеет развитие разнообразных форм приграничного сотрудничества как в экономической, так и социальной сфере.

Выделяют три группы индикативных показателей приграничного сотрудничества: общие, частные и специальные [10].

Общие индикаторы (табл. 1) отражают макроэкономические обобщающие характеристики социально-экономического положения Калининградской области, а также тенденции и прогнозные параметры будущего развития. Таблица составлена на основе данных, приведенных в прогнозе социально-экономического развития городского округа «Город Калининград» на долгосрочный период, а также на основе стратегии социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу.

Частные индикаторы приграничного сотрудничества отражают общие условия развития приграничного сотрудничества при минимизации региональных аспектов развития приграничного сотрудничества Калининградской области. Частные индикаторы приграничного сотрудничества отражены в журнале «Балтийский гуманитарный журнал». 2016. Т. 5. № 1(14)

ничного сотрудничества – параметры желаемого состояния конъюнктуры мировых рынков и условий развития мирохозяйственных связей, которые оказывают влияние и обуславливают перспективы для международного развития Калининградской области.

Таблица 1. Общие индикаторы социально-экономического развития Калининградской области на период 2014-2018 гг. [9, 11].

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018
1. Валовой региональный продукт (ВРП), млн. руб.	29474,2	298718	316956	348549	385740
В сопоставимых ценах, к предыдущему году	100,7	94,1	100,1	103,9	105,2
2. ВРП на душу населения, тыс. руб.	329,5	361,3	319,4	360,6	391,3
Индекс физического объема ВРП (процент к предыдущему году в сопоставимых ценах) (первичный)	105,0	104,5	84,0	107,0	103,0
3. Прогнозируемая фактическая численность населения, тыс. чел.	966,0	971,8	977,7	984,0	990,3
4. Индекс промышленного производства, в % к предыдущему году	108,7	91,5	100,9	102,4	100,5
5. Продукция сельского хозяйства во всех категориях хозяйств, млн. руб.	24785	30879	34364	37396	40419
Индекс производства, в % к предыдущему году	109,1	106,4	105,4	104,3	104,0
6. Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования, в действующих ценах, млн. руб.	58501	59515	68011	76936	83773
В сопоставимых ценах, к предыдущему году, %	81,8	92,4	106,4	106,5	103,8
7. Реальная заработная плата, в % к предыдущему году	97,4	92,1	100,2	104,9	104,2
8. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	12,4	13,0	12,9	12,5	12,1
9. Прогноз регистрируемой безработицы на конец года, %	1,1	1,6	1,4	1,3	1,2

Важными условиями развития всех форм приграничного сотрудничества в Калининградской области является урегулирование круга вопросов организационного, административно-правового характера. Во-первых, необходимо решить вопросы транспортного сообщения с остальной территорией России, обеспечить развитие механизмов свободного перемещения труда, капитала, товаров и услуг через границы сопредельных государств.

Во-вторых, с целью содействия развитию разнообразных форм приграничного сотрудничества необходимо выполнять совместные проекты в сфере приграничной инфраструктуры, имеющей трансграничное значение.

В-третьих, возникает объективная необходимость в обеспечении регулярного диалога с сопредельными государствами по вопросам беспрепятственного транзита через их территорию, по гармонизации тарифной политики, более полного использования портового комплекса Калининградской области.

В-четвертых, должна вестись работа по укреплению и расширению договорно-правовой базы в форме двустороннего и многостороннего сотрудничества регионов.

На сегодняшний день на договорно-правовой основе уже развиваются партнерские связи с Поморским, Варминьско-Мазурским и Подляским воеводствами, осуществляется торгово-экономическое сотрудничество с регионами Литвы, Швецией, Данией и т. д. Однако динамичное развитие международного сотрудничества, в частности приграничного, предполагает развитие партнерских связей и более тесное партнерство со всеми странами Европы, в первую очередь со странами Балтийского региона. Это связано с тем, что по мере интернационализации хозяйственной жизни приграничные связи и многосторонние контакты выходят за пределы сфер сотрудничества только соседних государств региона.

С учетом имеющейся специфики региональных связей Калининградской области с сопредельными государствами целесообразно задать специальные параметры (индикаторы) развития приграничного сотрудничества Калининградской области на среднесрочную перспективу. Группа специальных индикаторов приграничного сотрудничества включает:

1. Число международных проектов и программ приграничного сотрудничества в сфере образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, энергетике.

2. Привлечение внешнего финансирования по меж-

дународным проектам и программам.

3. География международного сотрудничества, расширение партнерских отношений с приграничными государствами и странами Балтийского региона.

4. Развитие туризма: приток/отток туристов в/из Калининградской области.

5. Развитие новых и поддержка уже представленных на территории Калининградской области форм приграничного сотрудничества.

Таким образом, необходим междисциплинарный подход в определении формирования политического механизма обеспечения региональной безопасности на Балтийском направлении.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2001 г. № 196-р // СПС КонсультантПлюс

2. Федеральный закон от 22.07.2002 № 91-ФЗ «О ратификации Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» // СПС КонсультантПлюс

3. Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

4. Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр от 31.05.2001 г. // Сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации // www.mid.ru

5. «Договор о Европейском Союзе» (с изм. и доп. от 13.12.2007) // СПС КонсультантПлюс

6. «На пути к новому механизму добрососедства» / СОМ (2003)393 final, 1.7.2003

7. Приграничное сотрудничество в рамках Европейского Инструмента Соседства и Партнерства / Сайт Представительства Европейского Союза в России. URL : http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/cbc_enpi/index_ru.htm (дата обращения : 15.01.2016).

8. ЕИСП «Литва – Польша – Россия 2007-2013» (Официальный сайт) URL : <http://www.lt-pl-ru.eu/ru,1> (дата обращения : 20.01.2016).

9. Постановление Правительства Калининградской области от 02.08.2012 № 583 «О Стратегии социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу».

10. Волошенко, К. Ю. Комплексная система индикаторов приграничного сотрудничества Калининградской области / К. Ю. Волошенко. – В кн. : Российская Балтика : приграничное сотрудничество. – Калининград, 2004. – С. 94-109.

11. Прогноз социально-экономического развития городского округа «Город Калининград» на долгосрочный период // Официальный сайт администрации городского округа «Город Калининград». – Калининград, 2015. URL : <http://www.klgd.ru/economy/prognoz/> (дата обращения : 30.01.2016).