

Россия в “Северном измерении”: особенности и проблемы экономического сотрудничества

© 2011 А.П. Калинин

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

E-mail: Al.p.kalinin@gmail.ru; meimb@fa.ru

В статье анализируются тенденции, проблемы и перспективы экономического сотрудничества России в рамках проекта ЕС “Северное измерение”, созданного по инициативе Финляндии в конце прошлого века. Показана роль приграничного сотрудничества в укреплении внешнеэкономических связей России и стран Северной Европы, указано на необходимость диверсификации экспорта России и развития промышленного и научно-технического сотрудничества в рамках “Северного измерения”.

Ключевые слова: “Северное измерение”, Европейский союз, приграничное сотрудничество, регионы Российской Федерации, промышленное и научно-техническое сотрудничество.

“Северное измерение” (СИ) в настоящее время является международным проектом Европейского союза (ЕС) и входит в число других региональных организаций, объединений и проектов северо-европейских стран с участием России¹. Среди них, в частности, числятся: Совет Баренцева-Евроарктического региона (СБЕР), Арктический совет (АС), Совет государств Балтийского моря (СГБМ). К этой группе относятся и Совет министров Северных стран (СМСС).

В СИ участвуют не только правительственные органы, его важными участниками являются также региональные, субрегиональные и местные органы, неправительственные организации, университеты, научно-исследовательские институты, бизнес-сообщества, профсоюзные объединения².

Своему возникновению СИ обязано Финляндии, которая выступила с инициативой его создания в 1997 г. Основной целью СИ было провозглашено развитие трансграничного сотрудничества северо-европейских стран-участниц. На сессии Европейского Совета в Люксембурге в декабре 1997 г. было отмечено, что предложение Финляндии “принимается к сведению”, и Европейской комиссии было поручено подготовить промежуточный отчет по СИ. Саммит ЕС в Вене в декабре 1998 г. одобрил отчет и поручил Европейской комиссии разработать Руководящие направления по реализации концепции СИ, которые и были одобрены в июне 1999 г. на очередной встрече глав стран ЕС в Кельне. Необходимо отметить, что некоторые члены ЕС весьма скептически отнеслись к идее создания данного объединения, но, благодаря жесткой позиции Финляндии, позитивный подход в решениях ЕС возобладал и одним из ключевых понятий концепции функционирования СИ стало понятие “позитивная взаимозависимость”. Так, в решении Совета ЕС от 31 мая 1999 г. подчеркива-

лось, что “северное измерение ЕС может способствовать укреплению позитивной взаимозависимости Европейского союза, России и других государств Балтийского моря, особенно принимая во внимание процесс расширения ЕС, и тем самым обеспечить безопасность, стабильность и устойчивое развитие Северной Европы”³.

Участниками СИ в настоящее время являются ЕС, Норвегия, Исландия и Россия. При этом географически зона действия СИ охватывает территорию Дании, Финляндии, Швеции, Норвегии, Исландии, Польши, стран Балтии и России. В реализации совместных проектов в рамках СИ теоретически могут принимать участие и третьи страны⁴. Как указывает ведущий российский специалист по странам Северной Европы Ю. Дерябин, повысилось внимание к этому региону и со стороны США, которые еще в 1997 г. разработали собственную Северо-европейскую Инициативу (СЕИ), предусматривающую, в частности, поддержку интеграции государств Балтии в ключевые европейские и евроатлантические структуры, развитие сотрудничества между Северо-Западом России и его соседями по Балтийскому региону, а также развитие отношений США со странами Северной и Центральной Европы: Польшей, Германией и Европейским союзом⁵. В этой связи необходимо отметить, что США никогда не были заинтересованы в укреплении экономического и политического сотрудничества России и стран Северной Европы. Так, в частности, они оказывали давление на Швецию с целью воспрепятствовать прохождению проектируемого северо-европейского газопровода “Северный поток” через шведскую экономическую зону, и только твердая позиция Германии и России по данному вопросу не позволила США сорвать реализацию данного проекта⁶.

Таким образом, начиная с 1999 г. СИ является частью внешней политики ЕС и, как декларируется в его документах, целью данного объединения является укрепление стабильности, благополучия и устойчивого развития на севере Европы. В первую очередь, данное развитие с точки зрения стран - участниц СИ должно быть направлено на решение вопросов, имеющих особое значение для северных регионов, таких как охрана окружающей среды, здравоохранение и социальное благополучие, культурное разнообразие и вопросы коренных народов. Вместе с тем по отношению к России в конце XX - начале XXI в. в СИ придерживались традиционной точки зрения, принятой в ЕС: Россия должна быть, в первую очередь, поставщиком природных ресурсов в более развитые страны Европы. Но после выхода России из кризиса в начале 2000-х гг. ситуация несколько изменилась, и в СИ начали в большей степени учитывать экономические интересы России. Это привело к тому, что 24 ноября 2006 г. в ходе встречи лидеров ЕС, состоявшейся в Хельсинки, Российской Федерацией, Европейским союзом, Исландской Республикой, Королевством Норвегия были одобрены Рамочный документ и Политическая декларация по политике “Северного измерения”, которые вступили в действие с 1 января 2007 г.⁷ Это событие произошло в период председательства Финляндии в ЕС, которая на политическом уровне всегда выступала за нормализацию отношений ЕС с Россией. Принятые документы действуют на постоянной основе, при этом они заменили планы действий СИ в предшествующий период. На экспертном уровне была создана новая руководящая группа, состоящая из представителей ЕС, Исландии, Норвегии и России, с целью обеспечения непрерывной работы СИ в период между ежегодными встречами, проводимыми на уровне министров и других должностных лиц. Была достигнута договоренность, что министерские встречи в рамках СИ будут проводиться при участии четырех главных партнеров на уровне министров иностранных дел или их представителей каждые два года в месте, согласованном сторонами-партнерами. По решению партнеров в любой момент может быть созвана внеочередная министерская встреча.

Актуальность развития экономического и политического сотрудничества в рамках СИ для нашей страны объясняется тем, что политика СИ лежит в русле стратегии ЕС по реализации “дорожных карт” по общим пространствам ЕС и России. Общие пространства двух сторон охватывают сферы внешней безопасности; общего экономического пространства; внутренней безо-

пасности, свободы и порядка; общего культурного и образовательного пространства⁸. Таким образом, СИ, с точки зрения его участников, является региональной частью общих пространств Россия - ЕС. В этой связи важно подчеркнуть то обстоятельство, что после вступления Финляндии в ЕС в 1995 г. российско-финляндская граница стала общей границей между ЕС и Россией, а Финляндия, как уже указывалось выше, всегда была сторонницей укрепления связей между Россией и другими странами ЕС⁹. Тем самым североευропейский регион превратился в прямое связующее звено ЕС с Российской Федерацией и как таковой приобретает особое значение для сотрудничества между ЕС и Россией. Развитие данного сотрудничества стимулирует вступление в действие принятой в ЕС в 2007 г. политики Европейского соседства и партнерства (ENPF), которая должна способствовать приближению к политическим и экономическим стандартам ЕС его стран-соседей.

Для России, как указано во введении к Рамочному документу по политике “Северного измерения”, его деятельность, главным образом, сфокусирована в регионах северо-западной части России, т.е. в той части ее территории, которая в наибольшей степени подпадает под политику СИ. В этой связи приоритетными регионами России в рамках экономического сотрудничества в СИ являются Калининградская область, которая в силу своего особого географического положения имеет дополнительные возможности для развития, а также обширная территория Арктики и Субарктики, включающая регион Баренцева моря. Необходимо отметить, что практически всеми североευропейскими государствами Россия воспринимается как страна, претендующая на особую роль и державный статус¹⁰, и поэтому, с их точки зрения, без участия России осуществить крупные экономические проекты на севере Европы невозможно.

Для России важнейшее значение в деятельности СИ имеют совместные природоохранные мероприятия. Данные мероприятия в рамках “Северного измерения” (NDEP) были запланированы еще в 2001 г. для реализации проектов в области охраны окружающей среды и повышения ядерной безопасности¹¹. Кроме государств - членов ЕС и России, свои денежные вклады в Фонд поддержки проектов в рамках природоохранного партнерства внесли Комиссия ЕС, Норвегия и Канада. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2002 г. было одобрено участие России в программе Природоохранного партнерства СИ и принято решение о взносе в Специальный фонд 10 млн. евро в течение

5 лет начиная с 2003 г. Так как Россия является основным бенефициаром программы Природоохранного партнерства, Правительство РФ приняло решение о выделении в Специальный фонд дополнительного взноса в размере 10 млн. евро в период с 2006 по 2010 г.

Одним из приоритетных проектов данного Партнерства было строительство Юго-Западных очистных сооружений в Санкт-Петербурге, завершено в сентябре 2005 г. Много других проектов находится в стадии реализации или проектирования. Следующий крупный проект, имеющий важнейшее значение для Балтийского моря, – это программа прекращения прямых сбросов в р. Неву¹².

Вместе с тем до настоящего времени единой организационной структуры и общего бюджета СИ нет. В соответствии с п. 8 Рамочного документа по политике СИ его правилом является принцип совместного финансирования всеми партнерами. Наряду с национальными бюджетами стран-участниц и программами ЕС, большое значение при финансировании проектов имеют международные и частные финансовые институты, прежде всего Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк и Северный инвестиционный банк. Источники финансирования СИ включают в себя также региональные, субрегиональные и местные организации, университеты и научные учреждения, частные организации. В ЕС с начала действия данного проекта было определено, что дополнительных средств из бюджета для СИ выделяться не будет. Речь может идти лишь о перераспределении и более эффективном использовании уже имеющихся финансовых ресурсов.

В Политической декларации СИ, принятой, как уже указывалось, в ноябре 2006 г., была отмечена необходимость создания партнерства в области транспорта и логистики, нацеленного на ускорение реализации проектов, связанных с северными транспортными путями, в частности, “коридора 9 А” от Хельсинки до Москвы через Санкт-Петербург, “Виа Балтика” из Финляндии в Польшу через страны Балтии и др. Для России крайне важно налаживание расширенного сотрудничества в сфере энергоэффективности и возобновляемой энергии, т.е. в тех сферах, где страны Северной Европы лидируют не только в ЕС, но и во всем мире. Так, в соответствии с директивными нормами доли возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в конечном потреблении энергии в странах ЕС на 2020 г. в Швеции доля ВИЭ составит 49 % (2005 г. – 39,8 %), в Финляндии – 38 % (2005 г. – 28,5 %), в Дании – 30 % (2005 г. 17 %)¹³.

Поскольку и транспорт, и энергетика являются стратегически важными секторами эконо-

мики ЕС, данное объединение заинтересовано в более широком и эффективном использовании потенциала северо-западных регионов России путем реализации крупных совместных проектов. Это строительство северо-европейского газопровода для подачи газа из России через страны Северной Европы в континентальную Европу; освоение Штокмановского газоконденсатного месторождения в Баренцевом море (пятое по мощности газовое месторождение в мире); создание Балтийской нефтепроводной системы (BOPS) и др.¹⁴ Отдельный вопрос, имеющий особое значение для Северной Европы, – освоение для коммерческих целей Северного морского пути¹⁵. Можно назвать и другие объекты экономического интереса ЕС к российским северо-западным регионам (совместное использование лесных богатств, разработка рудных и других полезных ископаемых).

Особое внимание в СИ уделяется региональному и приграничному сотрудничеству. Как указано в п. 15 Рамочного документа по политике “Северного измерения”, приграничное сотрудничество станет сквозной темой, приносящей отдачу на субрегиональном и транснациональном уровнях за счет усиления устойчивого регионального развития, вовлечения гражданского общества и улучшения контактов между людьми, учитывая прогресс в отношении безвизового передвижения как долгосрочной задачи в отношениях между Россией и ЕС, о чем говорится в решениях саммита в Санкт-Петербурге в мае 2003 г. Исландия и Норвегия также присоединяются к выполнению этой задачи в рамках своих отношений с Россией. Политика СИ будет поощрять муниципальные и местные органы власти запуск совместных конкретных и взаимовыгодных проектов. С экономической точки зрения, данное сотрудничество должно способствовать развитию малого и среднего бизнеса в России.

Потенциал приграничного сотрудничества убедительно демонстрирует российско-финляндское взаимодействие на основе межправительственного Соглашения о сотрудничестве в Мурманской области, Республике Карелии, Санкт-Петербурге и Ленинградской области 1992 г. Следует отметить, что речь идет не только о сотрудничестве между отдельными регионами, а о межгосударственном сотрудничестве, направленном на содействие развитию данных российских регионов. В настоящее время Финляндией реализуются три программы с участием регионов России: Коларктик (с Мурманской и Архангельской областями и Ненецким АО), Карелия (с Республикой Карелия), Юго-Восточная Финляндия (с г. Санкт-Петербургом и Ленинградской областью). Для

реализации данных программ финские приграничные регионы получают из Европейского фонда регионального развития 39,6 млн. евро. В 2008-2013 гг. через ENPF дополнительно будет выделено 85 млн. евро, из которых на программу Коларктик будет затрачено 28,2, Карелия - 23,2, Юго-Восточная Финляндия - 36,2 млн. евро¹⁶.

Значительными масштабами приграничного сотрудничества отличается и Калининградская область, начавшая взаимодействие с отдельными территориями Литвы в середине 1990-х гг. Вместе с тем почти везде многие планы относительно сотрудничества в сельском хозяйстве, промышленности и связи, сфере пространственного планирования пока остаются нереализованными¹⁷. Сейчас РФ и страны Балтии совместно участвуют в трех программах, финансируемых ЕС на период 2007 - 2013 гг., - программе соседства Эстония - Латвия - Россия, программе региона Балтийского моря и программе Литва - Польша - Калининградская область РФ. К основным их приоритетам относится содействие социально-экономическому развитию территорий (бизнес, транспорт, туризм, инновации), решению проблем приграничного характера (окружающая среда, культура), работе местных сообществ. Финансирование осуществляют ЕС, федеральный бюджет РФ и региональные бюджеты, при этом софинансирование России не должно быть менее 10%.

В силу сказанного для России важно, чтобы в связи с необходимостью модернизации своей национальной экономики в СИ она рассматривалась как равноправный субъект многостороннего сотрудничества, а не только как значимый поставщик топливно-сырьевых ресурсов. Экономическое сотрудничество в рамках СИ для России должно способствовать диверсификации ее экспорта, увеличению доли продукции с высокой добавленной стоимостью, для чего необходимо развивать промышленное и научно-техническое сотрудничество в регионе. Структура двусторонней торговли России и ЕС, в том числе и со странами Северной Европы, в настоящее время отражает существенные различия в технологическом уровне двух экономик, поэтому серьезным изъяном в экономических отношениях России и ЕС является то, что традиционные торговые отношения не удается дополнить кооперационными связями в научно-технической и производственной сферах. Визит Президента РФ Д.А. Медведева в Норвегию и Данию в апреле 2010 г. и подписание межправительственных документов по сотрудничеству в сфере экономики, энергетики, экологии во многом способствуют решению данной проблемы¹⁸.

В XXI в. для России насущной является задача создания современной промышленной

базы, на основе которой можно обеспечить переход к инновационной модели развития экономики¹⁹, многостороннее сотрудничество в рамках СИ должно способствовать достижению данной задачи. Пример стран Северной Европы, в частности Норвегии - участницы СИ, которая после Второй мировой войны была одной из беднейших стран Европы, а в настоящее время лидирует в мире по основному социально-экономическим показателям, весьма показателен для нашей страны²⁰.

¹ Северное измерение. Википедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

² Основополагающие документы "Северного измерения", на англ. яз. URL: http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/.

³ Дерябин Ю. Северное измерение и интересы России. URL: <http://www.ieras.ru/journal/journal2.2000/6.htm>.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Воронов К.В. Северная Европа после кавказского кризиса: безопасность и отношения с Россией // Мировая экономика и международные отношения. 2009. □ 5. С. 52-58.

⁷ Рамочный документ по политике "Северного измерения". Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://archive.kremlin.ru/interdocs/2006/11/24/>.

⁸ Расширение Европейского союза и зоны евро в аспекте торгово-экономического сотрудничества России и ЕС / под ред. Б.М. Смитиенко и Н.В. Лукьяновича. М., 2010. С. 15-16.

⁹ Бурнаева Е.М. Региональная политика Финляндии // Мировая экономика и международные отношения. 2009. □ 5. С. 72-73.

¹⁰ Воронов К.В. Восприятие России на Севере Европы: знаки времени // Мировая экономика и международные отношения. 2009. □ 10. С. 43.

¹¹ Северное измерение. Посольство Финляндии в Москве. URL: <http://www.finland.org.ru/public/default.aspx?nodeid=36994>. См. также: Природоохранное партнерство (NDEP). URL: <http://www.ndep.org>.

¹² Там же.

¹³ Каныгин П. Альтернативная энергетика в ЕС: возможности и пределы // Экономист. 2010. □ 1. С. 57.

¹⁴ Дерябин Ю. Указ. соч.

¹⁵ Лукьянович Н.В. Морской транспорт в мировой экономике. М., 2009. С. 130-133.

¹⁶ Бурнаева Е.М. Указ. соч. С. 72-73.

¹⁷ Кузнецов А., Четверикова А. Проблемы российско-прибалтийских экономических связей // Мировая экономика и международные отношения. 2009. □ 7. С. 73-81.

¹⁸ Терехов А. Скандинавская весна Дмитрия Медведева // Независимая газ. 2010. □ 86(5001).

¹⁹ Иноземцев В.Л. Будущее России - в новой индустриализации // Экономист. 2010. □ 11. С. 4-6.

²⁰ Сычева Л. Уроки Норвегии // Российская Федерация сегодня. 2008. □ 1. С. 38.