



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Глеб Яровой
Елена Белокурова

Европейский Союз для регионов:

что можно и нужно знать
российским регионам о ЕС

ЕВРОПЕЙСКИЕ
ИССЛЕДОВАНИЯ



2 0 1 2

Глеб Яровой,
Елена Белокурова

**Европейский Союз
для регионов:
что можно и нужно знать
российским регионам
о ЕС**

НОРМА

Санкт-Петербург
2012

УДК 327(470+571):327.7

ББК 66.4(2Рос)

Я76

Грант Европейской Комиссии CD_JEP-27133-2006(RU), проект PREGO.

Рецензенты:

Ноженко М.В., кандидат политических наук (Европейский университет в Санкт-Петербурге).

Бусыгина И.М., профессор, доктор политических наук (Московский государственный институт международных отношений МИД России).

Яровой Г.О., Белокурова Е.В.

Я76 **Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. — СПб.: Норма, 2012. — 368 с.**

ISBN 978-5-87857-209-5

Книга содержит описание политических институтов Европейского Союза, региональной политики ЕС, анализ роли регионов и трансграничного сотрудничества в ЕС, а также рефлексию относительно роли регионального трансграничного сотрудничества в отношениях между Европейским Союзом и Россией. В ней представлена специфика европейского проектного менеджмента. Работа адресована широкому кругу участников сотрудничества российских и европейских регионов, а также представителям региональных государственных и негосударственных организаций и институтов, заинтересованных в таком сотрудничестве.

ISBN 978-5-87857-209-5

УДК 327(470+571):327.7

ББК 66.4(2Рос)

Данный материал опубликован при поддержке Европейского Союза. Содержание публикации является предметом ответственности авторов и не отражает точку зрения Европейского Союза.

© Яровой Г.О., Белокурова Е.В., 2012

© Норма, оформление, 2012

Оглавление

Введение	7
Глава 1. Что такое Европейский Союз?	12
Политические институты Европейского Союза	17
Европейская комиссия	18
Совет Европейского Союза / Совет министров	22
Европейский Совет	32
Европейский парламент	34
Суд Европейского Союза.	40
Счетная палата.	41
Европейский центральный банк	42
Европейский экономический и социальный комитет.	43
Комитет регионов	44
Европейские агентства и комитология.	45
Механизмы принятия политических решений в Европейском Союзе.	48
Обычная законодательная процедура	53
Процедура принятия бюджета в ЕС	55
Разделение властей и уровней в ЕС.	56
 Глава 2. Региональная политика Европейского Союза.	 62
Понятие региональной политики в ЕС	66
Краткая история региональной политики ЕС	71
Первый этап (1951–1975): предварительный	71
Второй этап (1975–1988): начальный.	73
Третий этап (1988 – настоящее время): основной	75
Реформа целей региональной политики: 2000–2007	79
Современные цели региональной политики ЕС (2007–2013)	83
Цели региональной политики ЕС на период 2014–2020 годов: ожидаемые изменения.	93
Структурные фонды ЕС	97
Принципы региональной политики ЕС.	100

Политические акторы региональной политики ЕС	106
Суперсистемный уровень	107
Системный уровень	108
Сети на субсистемном уровне	119
Процесс принятия и реализации решений	
в региональной политике ЕС	121
Реализация региональной политики ЕС	126
Практические примеры: региональная политика ЕС	
в Германии	127
Практические примеры: региональная политика ЕС в Польше .	132
Институты и механизмы реализации региональной	
политики в Польше	137
Проблемы региональной политики в Польше	141
Практические примеры: региональная политика ЕС	
в Португалии	142
Сотрудничество ЕС и РФ в сфере региональной политики	147
Заключение	150

Глава 3. Представительство региональных интересов

в Европейском Союзе	152
Региональные представительства на уровне ЕС	154
Британская модель — экономическое лоббирование	155
Германская модель — политическое лоббирование	158
Функции региональных офисов.	160
Ассоциации и сети регионов в Европе	168
Классификация и функции ассоциаций регионов	169
Ассамблея европейских регионов.	172
Ассоциация европейских приграничных регионов	176

Глава 4. Трансграничное сотрудничество в Европе 182

Понятие трансграничного сотрудничества.	183
История трансграничного сотрудничества в Европе	186
Стадии трансграничного сотрудничества и типы трансграничных	
регионов	193
Роль финансирования Европейского Союза в развитии	
трансграничного сотрудничества: Инициатива Интеррег	201

Глава 5. Политика ЕС по отношению к России: влияние на трансграничное сотрудничество	205
Сотрудничество Европейского Союза и России	207
I этап (1989–1997): начало сотрудничества	209
II этап (1997–2003): общая стратегия ЕС по отношению к России	213
III этап (после 2003 года): прагматическое сотрудничество и стратегическое партнерство	223
Реформирование финансовых инструментов:	
Европейский инструмент соседства и партнерства	234
Управление Программами ПГС ЕИСП	241
Заключение	251
 Глава 6. Трансграничные регионы на границе ЕС и России	253
Калининградская область	256
Программа ПГС ЕИСП «Польша – Литва – Россия»	261
Псковская область	263
Программа ПГС ЕИСП «Эстония – Латвия – Россия»	267
Карелия – республика и еврорегион	269
Программа ПГС ЕИСП «Карелия»	278
Мурманская область	280
Программа ПГС ЕИСП «Колярктик»	285
Ленинградская область и Санкт-Петербург	286
Программа ПГС ЕИСП «Юго-Восточная Финляндия–Россия»	289
 Глава 7. Принципы финансирования проектов в ЕС:	
логико-структурный подход в проектном менеджменте	291
Стратегические цели и приоритеты развития ЕС:	
от Лиссабонской стратегии к «Европе-2020».	292
Стратегическое развитие регионов и городов	299
Взаимосвязанность стратегических целей разного уровня.	306
Понятие проекта	312
Планирование проекта: логико-структурный подход.	316
Обязательные элементы проектов, поддерживаемых ЕС	326

Заключение	332
Приложение 1. Сети и ассоциации европейских регионов	338
Приложение 2. Справка о Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Совет Европы, Мадрид, 1980)	355
Приложение 3. Контактная информация о Программах приграничного сотрудничества в рамках ЕИСП с участием российских регионов.	359
Summary	364
Центр европейских исследований – Центр ЕС	366

Введение

Идея написания этой книги зародилась давно, когда авторы, обсуждая проблемы трансграничного сотрудничества между российскими и европейскими регионами, осознали, что в этом сотрудничестве европейцы приносят не только свою культуру и свой стиль работы. За их пониманием трансграничного сотрудничества и региональной активности стоят принципы и практический опыт, которые складывались годами и привели к формированию сложной системы целей, механизмов, принципов и технологий взаимодействия регионов и Европейского Союза. Регионы, понимаемые как субъекты федераций или другие административно-территориальные единицы внутри европейских государств, вернее, работающие на этом региональном уровне люди, в течение многих последних лет развили свои европейские навыки, научились работать с ЕС и в соответствии с принципами и целями Европейского Союза. Возможно, они сами уже не могут вычленить в своем обычном теоретическом и практическом багаже европейское знание и практики, к которым они привыкли. Однако от этого практики и знания никуда не делись, они уже укоренились в европейцах, в их представлениях о региональном развитии и политике, в их деятельности в сфере регионального и трансграничного сотрудничества.

Когда, однако, с этими европейцами общаются их российские партнеры, они не всегда понимают, наверное, даже не то, что говорят и делают европейцы, а скорее то, почему они так говорят и делают. Откуда появились все эти практики и представления, почему работа на региональном уровне выглядит так, а не иначе. Почему они ставят себе такие цели, почему ориентируются напрямую на Европейский Союз, активно участвуют в деятельности европейских ассоциаций регионов, почему, на что и каким образом получают средства от ЕС, почему принимают участие в трансграничном сотрудничестве, на каких принципах выстраивают его и на что ориентируются. Все эти вопросы, возможно, задавали себе российские партнеры, а возможно, и не задавали открыто, найдя для себя какой-нибудь простой собственный ответ, отнеся «странности» европейцев на счет их личных качеств — достижений или недостатков.

Однако есть и более глубокие ответы, и они представлены в этой книге. Мы постарались окунуться вглубь времен и содержания, чтобы проанализировать те аспекты, которые являются «фоном» для практического взаимодействия регионов и Европейского Союза. К ним относится понимание того, что такое Европейский Союз в целом (глава 1), какую политику он ведет в отношении регионов, как эта политика сложилась и почему она устроена сейчас таким сложным образом (глава 2). Эти аспекты касаются и собственной активности регионов на европейской арене — того, каким образом они представляют свои интересы в ЕС (глава 3), каким образом они сотрудничают и объединяются с другими регионами для продвижения своих интересов (глава 4). Естественно, что для понимания фона трансграничного сотрудничества между Россией и ЕС необходимы знания о роли и истории развития трансграничного сотрудничества внутри ЕС (глава 5), с одной стороны, и более широкого фона отношений между Россией и ЕС (глава 6), с другой. Это две внешние тенденции, которые определяют современное развитие трансграничного сотрудничества между Россией и ЕС. Наконец, в конце мы пишем об основных аспектах специфического европейского понимания проектного менеджмента (глава 7). Как нам кажется, вся эта информация и объяснения могут быть полезны российским участникам совместных с ЕС проектов, реализуемых как на региональном, так и на местном уровнях.

И потому мы очень надеемся, что благодаря нашей книге участников этого трансграничного сотрудничества станет больше, а кооперация будет более эффективной. Поскольку мы верим, что лучшее понимание друг друга, опыта и знания партнеров способствует более плодотворной, интенсивной и интересной кооперации. К тому же лучшее понимание российскими партнерами основных принципов региональной политики ЕС и требований проектного менеджмента, которые предъявляются в ЕС в том числе и к трансграничным проектам, сделает их более полноправными партнерами, к чему активно стремится российская сторона в последние годы.

Еще одна причина обращения к этой тематике связана, безусловно, с тем, что большая часть европейского опыта в отношениях ЕС и регионов кажется нам весьма продуктивной и успешной. В то время как в России региональная политика все больше демонстрирует свою неэффективность для социально-экономического развития регионов, выстраивание так называемой «вертикали власти», иерархичности и централизации полномочий, европейский опыт показывает многие положительные стороны децентрализации, регионализации, поиска консенсуса и взаимопонимания между всеми уровнями власти. Ориентация на общие цели, сопряжение общих европейских и частных

региональных целей реализуются в сложном процессе взаимодействия и сотрудничества между разными уровнями. Многие политологи говорят даже о том, что в ЕС выстраивается новый тип политики и управления, многоуровневый, неиерархический, консенсусный. Понимание этого и знание об этих современных тенденциях политики и управления в России кажется нам очень важным: здесь наконец необходимо понимание того, что не вертикаль власти, а децентрализация, регионализация и консенсусные многоуровневые процессы принятия и реализации политических решений способствуют эффективному социально-экономическому развитию регионов и в конечном итоге — всей России. И потому мы также ставим себе цель продемонстрировать механизмы такой политики, их преимущества и недостатки, чтобы оценить возможности применения их в современной России.

Работа над этой книгой началась давно, по меркам европейской истории — практически в прошлой эпохе. А по меркам нашей, российской, истории — вполне в той же самой, где мы сейчас и находимся. То есть в то время как с начала 2009 до 2011 года в российской политике не произошло никаких кардинальных изменений, в истории ЕС они случились. Речь идет, конечно, о внедрении в жизнь с декабря 2009 года нового основополагающего договора о Европейском Союзе — Лиссабонского договора. С этого момента в Европе произошли существенные перемены, и написанные прежде главы пришлось переписывать, чтобы соответствовать новой действительности. Хотя это и заставило нас работать больше, мы не жалеем о том, что нам пришлось это сделать сейчас — теперь книга не устареет дольше, поскольку реформ такого масштаба в ближайшее время не предвидится.

Более того, немного сменились и ориентиры: если до сих пор во всех документах относительно региональной политики ЕС фигурировала «Лиссабонская стратегия», то сейчас она тоже стала делом прошлого. В 2010 году на смену ей пришла Стратегия «Европа-2020». Не столь масштабное изменение, но для нашего предмета важное. Началась работа по подготовке нового финансового периода региональной политики ЕС. И все эти изменения нам необходимо было учитывать.

Хотя данные обстоятельства и увеличили срок написания книги, они сделали работу над ней гораздо интереснее. Постоянное изменение предмета, вновь вскрывающиеся нюансы и постепенная трансформация — все это свидетельства актуальности тематики, динамического развития и потому неугасающего интереса политики к рассматриваемым процессам. Более того, сегодня процессы регионализации, повышение роли регионов в ЕС, региональной политики ЕС и в более широком смысле отношений между ЕС и регионами

привлекают внимание к себе не только внутри Европейского Союза, но и за его пределами. Мы надеемся, интересен будет этот опыт и для России.

Несмотря на то что, как нам кажется, интерес к этой тематике в России может быть высоким, в нашей стране о европейских регионах и регионализме написано пока немного. В 1990-е годы интерес к европейскому регионализму и трансграничному сотрудничеству был достаточно высок, в это время вышло около десятка книг как о регионах Европы и отдельных стран, так и о региональном развитии в Европе. Однако в последние годы таких работ достаточно мало. Есть общие обзоры о регионах в Европе, но они позволяют понять лишь общую картину происходящего. Так, в издании Ассоциации европейских исследований «Европейский Союз: факты и комментарии», которое выходит несколько раз в год и доступно в интернете¹, находят отражение последние новости о различных сферах политики ЕС, в том числе и о региональной политике. Однако зачастую эта информация является переводом или пересказом официальных публикаций ЕС, посвященных региональной политике, таких как журнал «Панорама»². Более того, в связи с быстро меняющимися реформами в ЕС, эти материалы довольно быстро устаревают. Этим недостатком не грешит вышедший недавно большой учебник «Европейская интеграция» под редакцией О. Буториной³, но и там дается хоть и важный, но все же достаточно общий фон рассматриваемой проблематики. В последние годы вышла лишь одна серьезная монография о региональной политике в ЕС, но она в большей степени концентрируется на региональной политике отдельных государств-членов ЕС⁴.

Гораздо больше написано о региональной политике ЕС, регионах и трансграничном сотрудничестве в Европе собственно в европейской литературе. Но и она либо излишне научна для наших целей, либо, наоборот, чрезмерно практически-политическая. Тем не менее в своей работе мы в основном опирались как раз на европейскую литературу и материалы.

Помимо этого, мы сделали ряд экспертных интервью для прояснения определенных сложных моментов как в России, так и в Европе. Это были эксперты-практики: представители региональных и местных органов власти, активисты гражданского общества в регионах, представители институтов ЕС. Конечно, мы много общались и с экспертами из университетов, исследовательских центров и институтов, которые занимаются изучением нашей

¹ <http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive.html>

² Сайт ЕС: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/panorama/index_en.cfm

³ Буторина О. (ред.) Европейская интеграция, М.: МГИМО, 2011.

⁴ Кузнецов А. (ред.) Региональная политика стран ЕС, М.: ИМЭМО РАН, 2009.

проблематики на протяжении многих лет. В России нам помогли люди, которые давно и долго работают в сфере трансграничного сотрудничества и являются экспертами в вопросах отношений между Россией и ЕС в целом. Всем им мы выражаем огромную благодарность.

Также нам хотелось бы поблагодарить и наших коллег, помогавших при работе над книгой. Во-первых, это наши партнеры по проекту Темпус PREGO (Promoting European Governance in the North-Western Regions of Russia), в рамках которого была подготовлена книга. Это профессора и сотрудники Университетов Хельсинки и Генуи, Петрозаводского и Поморского государственных университетов и, конечно, Европейского университета в Санкт-Петербурге. Особенно хотелось бы отметить постоянную поддержку Марии Ноженко, благодаря которой во многом написание этой книги оказалось возможным.

Также в процессе работы над некоторыми главами нам помогали практиканты и сотрудники Центра изучения Германии и Европы: Маркус Бингель, который проанализировал применение региональной политики ЕС в Германии и Польше, Еунис Кастро Сейксас, которая изучила случай Португалии. Информацию о сетях регионов помог собрать Пири Валтари, а о трансграничных регионах — Екатерина Колесова. Случай Польши помог более подробно описать аспирант Центрально-Европейского университета Андрей Демидов. На разных стадиях в процессе подготовки текстов и перевода помогали также сотрудники и практиканты ЦИГЕ Анна Желнина, Виктория Дука, Лилия Брестель. Всем им мы также приносим свою огромную благодарность.

Наконец, мы благодарны нашим научным рецензентам — Марии Ноженко и Ирине Бусыгиной — за их внимательное отношение к нашему труду и важные комментарии, которые позволили сделать его лучше.

Глава 1.

Что такое Европейский Союз?

Прежде чем приступить к анализу роли регионов в Европейском Союзе и региональной политики ЕС, необходимо разобраться в том, что такое Европейский Союз, как он функционирует. Тем более что ответить на эти вопросы непросто. Более того, однозначно сделать это сложнее тому, кто больше знает о ЕС и дискуссиях, ведущихся вокруг него в политических и научных кругах: «Европейский Союз — очень странное, непонятное политическое существо. Так он определяет себя сам. Европейский Союз создан из сотен и тысяч противоречий»⁵. Прежде всего это связано с уникальностью как истории европейской интеграции, так и современного состояния Европейского Союза. Но поскольку любой единичный случай может быть понят лишь в сравнении, в современной политологии и политике предпринимается множество попыток сопоставления его с чем-то более понятным и хорошо изученным. При этом в процессе углубления европейской интеграции сравнительный предмет менялся: если изначально Европейские Сообщества в большей степени сравнивали с традиционными международными организациями, то современный Европейский Союз чаще сравнивают с обычными государствами.

Сравнение Европейского Союза с такими международными организациями, как ООН, ОБСЕ, НАТО, ВТО и т.д., возможно, поскольку ЕС, как и все названные организации, состоит из государств, которые вступили в него в соответствии с собственным заявлением и заданными критериями по определенной процедуре. На сегодня (2012 год) в Европейский Союз входят 27 государств-членов: Австрия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чехия, Швеция, Эстония. Как организацию, объединяющую эти государства, ЕС можно отнести к международным организациям.

⁵ Барабанов О., Зуев В. Европейский Союз и «Группа восьми», М.: ГУ-ВШЭ, 2011, с. 122.

Однако политические институты ЕС и их полномочия сильно отличают ЕС от традиционных международных организаций. Различия состоят прежде всего в принципах формирования и функционирования политических институтов, в наличии необыкновенно большого для международных организаций объема компетенций ЕС. По усредненным данным, на сегодня около 80% законодательства в странах-членах Европейского Союза испытывает влияние ЕС. Это, безусловно, отличает ЕС от других международных организаций, определяющих политику государств только в тех сферах и в той степени, на которую согласились все участвующие государства, посредством подписания отдельных договоров, хартий или конвенций.

Международную организацию можно определить как «постоянное объединение межправительственного или неправительственного характера, созданное на основе международного соглашения в целях содействия решению оговоренных в соглашении международных проблем. Международные организации характеризуются:

- наличием учредительного документа;
- постоянным или регулярным характером деятельности;
- использованием в качестве основного метода деятельности многосторонних переговоров и обсуждения проблем;
- принятием решений путем голосования или консенсуса;
- (обычно) рекомендательным характером решений»⁶.

В отличие от обычных международных организаций, отвечающих этому определению, политические институты ЕС обладают правом вырабатывать политические решения и издавать собственные законодательные акты, обязательные для выполнения государствами-членами. В тех сферах, которые переданы в компетенцию ЕС, законодательство ЕС доминирует над законодательством государств-членов. Таким образом, в определенных сферах решения принимаются не на уровне государств, а лишь на уровне Европейского Союза в целом. Более того, в некоторых областях политики, например, таких как торговля, ЕС даны полномочия вести переговоры от имени всего Европейского Союза на международной арене.

Другим отличием ЕС от традиционных международных организаций является его особая система политических институтов, в рамках которой принимаются решения, обязательные для исполнения в государствах-членах. В ЕС есть не только объединяющая представителей государств-членов структура Советов министров и Европейского Совета, но и собственный

⁶ Международная организация: http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RMlmkztgwukt:lluwjgtong.oo

избираемый напрямую Европейский парламент, особый институт Европейской комиссии, собственный бюджет и даже собственный Суд ЕС и Счетная палата. Такой развитостью институтов и их полномочий ЕС может сравниться не столько с международными организациями, сколько с обычными государствами. Так, в адрес ЕС звучат обвинения в том, что он практически сам стал новым супергосударством.

Сравнение ЕС с государствами интересно и тем, что оно проводится в рамках сравнительной политологии, которая анализирует политику на уровне государств, их политических систем и режимов. Поэтому такое сравнение проводится не столько в отношении полномочий, которыми обладает ЕС, сколько в отношении структуры его политических институтов.

Стал ли уже Европейский Союз обычным государством? Если мы проанализируем его политические институты, то сможем найти множество сходств. Если же мы посмотрим на одно из главнейших свойств государства, которое *«владеет монополией на законное насилие»*⁷, то ответ на вопрос будет определенно отрицательным. Монополия на насилие, обычно отданная специально созданным институтам в виде полиции, армии, и в целом государственным силовым структурам, на уровне ЕС отсутствует: эти компетенции по-прежнему остаются в руках стран-членов. Таким образом, о внутреннем суверенитете ЕС пока говорить рано.

Однако можно смело говорить о политической системе ЕС, состоящей из совокупности политических институтов. И эту систему вполне можно сравнивать с политической системой государств как в целом, так и в отношении отдельных институтов, таких как парламент, избирательная система, партийная система, бюрократия, представительство интересов и т.д. Также релевантными понятиями для описания ЕС являются такие типы территориального устройства государств, как федерации и конфедерации, поскольку они описывают соотношения между разными уровнями власти. Тем не менее при внимательном рассмотрении политических институтов ЕС выявляются их своеобразность и особенность, что будет продемонстрировано в данной главе.

Уникальность ЕС, однако, состоит не только в его отличии от существующих в традиционной форме международных организаций и государств, но и в особом неиерархическом характере взаимоотношений между разными политическими структурами, институтами и агентами, вовлеченными в европейскую политику. Вместе эти и другие аспекты политической системы ЕС позволяют говорить об особом типе европейского управления, обозначаемом

⁷ Вебер М. Избранные произведения, М.: Прогресс, 1990, с. 645.

в англоязычной литературе как «European governance». Данный термин можно перевести на русский язык как «управление», однако, поскольку он означает особый тип управления, то иногда его переводят как «соуправление».

Понятие «governance» изначально появилось в 1990-х годах при анализе политики на уровне государств, для определения нового типа управления, при котором не только и не столько государство сверху вниз спускает решения и ожидает их выполнения со стороны общества, сколько представители государственных структур вместе с негосударственными формулируют и реализуют политические решения. В этом смысле «государственное управление утрачивает прежнюю жесткость, детализированность и регламентированность; оно базируется скорее на горизонтальных, чем на вертикальных связях между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом»⁸. Особую роль здесь приобретает понимание негосударственных акторов и принципов общественного участия.

Вторая интерпретация термина «governance» появилась в исследованиях международных отношений и мировой политики. Опять же ключевым моментом здесь стало его противопоставление понятию government (англ. — «правительство»), то есть традиционного определения правительств государств, которые всегда рассматривались в качестве ключевых акторов международных отношений и мировой политики. Современная мировая политика давно определяется не только лидерами и правительствами отдельных государств, но и такими глобальными акторами, как транснациональные корпорации, межправительственные и неправительственные международные организации, а также глобальными и международными правилами и нормами, которыми связаны эти и другие акторы в том или ином регионе или сфере регулирования. Последнее в совокупности обозначаются понятием «международный режим»⁹. Оно, в свою очередь, тесно связано с пониманием глобального и международного управления в смысле governance, включающего в себя не только правительства государств, но и участие множества других акторов и следование нормам.

При характеристике европейского управления как governance, подчеркивается отсутствие на европейском уровне традиционного государства с единым координационным центром, функцию которого исполняет правительство или подобная ему структура, которая могла бы обозначаться как «government». Определение governance, сформулированное Европейской комиссией в Белой книге 2001 года, гласит, что это «правила, процессы и поведение, влияющие

⁸ Сморгун Л. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance», в: Политические исследования, 4, 2003, с. 6.

⁹ Кјаег А. Governance, Polity Press, 2004, p. 89.

на способ реализации/осуществления власти на уровне ЕС, в особенности касательно подотчетности, ясности, прозрачности, последовательности, эффективности процесса и результата»¹⁰.

Во-вторых, это понятие подчеркивает неиерархический сложный порядок согласования решений в политических институтах, с участием сложной структуры комитетов и экспертных оценок. В этом смысле оно иногда переводится как «соуправление». «Соуправление означает процесс принятия коллективных решений, в котором правительство необязательно играет ключевую или вообще какую-либо роль. По сути, “соуправление” означает способы и средства, с помощью которых многообразные предпочтения граждан претворяются в эффективные практические политические решения; оно также о том, каким образом многообразие социальных интересов превращается в консолидированное действие, причем социальные акторы достигают взаимного согласия»¹¹. В данной книге это будет показано особенно ярко в последующих главах на примере региональной политики ЕС.

В связи с этим, несмотря на то, что в русском языке пока не найден адекватный эквивалент понятию «governance» и управление означает как государственное управление, так и глобальное и европейское управление, в данной книге, говоря о европейском управлении, речь будет идти о European governance.

По отношению к ЕС понятие «European governance» имеет два разных значения¹²: во-первых, в более широком смысле оно означает в целом европейское управление как совокупность всех политических институтов и акторов европейского уровня. Специфика здесь состоит в том, что governance представляет собой не иерархическую формальную структуру принятия политических решений, а сетевую, не всегда иерархическую политическую сеть принятия и реализации решений. При этом в ее состав входят не только представители разных уровней органов власти, но и негосударственные агенты, прежде всего, из бизнеса или общественных организаций. Во-вторых, в более узком смысле это понятие употребляется при подчеркивании многоуровневого характера управления (multi-level governance), которое означает участие в принятии и реализации политических решений не только национального и наднационального, но и регионального (субгосударственного) и даже местного уровней. Это особенно применимо по отношению к региональной политике ЕС, что будет более детально показано в главе 2.

¹⁰ European Commission. White Paper on European Governance, 2000, p. 4.

¹¹ Kohler-Koch B., Eising R. (eds.) The Transformation of Governance in the European Union, London: Routledge, 1999, p. 14.

¹² Kjaer A. Governance, Polity Press, 2004, p. 108.

Сравнения ЕС с международными организациями или государствами станут более понятными после анализа отдельных политических институтов ЕС и понимания того, как принимаются и реализуются политические решения в системе этих институтов. Это необходимо и для понимания отдельных сфер политики, такой как, например, региональной политики ЕС, а также роли отдельных участников политического процесса в ЕС, таких как регионы и их представители. Поэтому в данной главе будут рассмотрены основные политические институты ЕС, структуры и процедуры принятия решений. На основе этого далее будет возможно определить, какую роль в ЕС играют регионы, как устроено формирование региональной политики ЕС в отношении и собственных, и находящихся на внешней границе ЕС регионов.

Политические институты Европейского Союза

Как уже было сказано, структура политических институтов Европейского Союза довольно сложна, что связано с уникальностью ЕС, который значительно отличается и от международных организаций, и от государств. Эта уникальность и специфика ЕС в наибольшей степени закреплена в политических институтах управления, механизмах их формирования, их взаимосвязанности и разной степени участия в принятии решений в разных сферах политики. Поэтому в данной главе основное внимание будет сначала уделено механизмам формирования отдельных институтов, а затем — их взаимоотношениям и роли в процессах принятия решений.

Политические институты ЕС формировались не одновременно и играли разную роль в процессах принятия решения в разные периоды истории европейской интеграции. Однако основная идея, лежащая в основе механизмов их формирования, оставалась чаще всего неизменной, несмотря на то, что расширения Союза влияли на изменения пропорций представительства и численный состав институтов, их роль в процессе принятия решений. Наиболее серьезной из последних изменений структуры институтов ЕС стала реформа, реализуемая сегодня в соответствии с Лиссабонским договором, вступившим в силу в декабре 2009 года. Некоторые из положений, предусмотренных этой реформой, уже вступили в силу, некоторые, однако, вступят в силу лишь при формировании нового состава представителей этих институтов. Согласно правилам, это должно произойти лишь в 2014 году: во время выборов в Европейский парламент в июне и формирования нового состава Европейской комиссии осенью 2014 года. В этом состоит некоторая сложность настоящего

описания принципов формирования и функционирования институтов: существующие на сегодня институты находятся в процессе постоянной трансформации и реформирования и будут выглядеть по-другому уже в совсем недалеком будущем. Поэтому в данной книге предлагается описание и существующего на сегодня состояния дел, и краткой истории их становления, и основных аспектов будущих принципов формирования и функционирования политических институтов ЕС, которые начнут проявляться в ближайшем будущем.

Европейская комиссия

Европейская комиссия (European Commission)¹³ — политический институт Европейского Союза, созданный еще в соответствии с самым первым договором о Европейском объединении угля и стали (ЕОУС), положившим начало европейской интеграции в 1951 году. На тот момент этот институт назывался Верховным институтом ЕОУС (High Authority), который был создан для защиты общих интересов всего Сообщества и углубления европейской интеграции. Подобные структуры были созданы позже при формировании, согласно Римским договорам 1957 года, двух других Европейских Сообществ — Европейского Экономического Сообщества и Европейского Сообщества по атомной энергии (Евроатома). Позже, в 1967 году, согласно Договору о слиянии, они были объединены в единый орган, получивший свое современное название — Европейская комиссия.

Поскольку этот институт изначально задумывался с целью продвижения интересов Сообществ, с самого начала был разработан специальный механизм формирования его состава, который с тех пор изменился по процедуре, но не в отношении заложенного в его основе принципа. Все эти годы главное отличие Европейской комиссии от других институтов заключается в его наднациональном характере, то есть его представлении и выражении не интересов государств-членов, а всего наднационального Сообщества. Главным образом, это закреплено в принципах формирования и функционирования Комиссии.

В узком смысле Европейская комиссия часто приравнивается к так называемому «колледжу комиссаров», состоящему из 27 комиссаров — по числу государств-членов. В более широком смысле Европейская комиссия включает в себя не только комиссаров, но административные структуры комиссии (так называемые Генеральные директораты — Directorate General, DG) и аппарат, который обеспечивает функционирование всей Европейской комиссии

¹³ Официальный сайт Европейской комиссии: <http://ec.europa.eu>

(сегодня около 30 000 человек). У каждого комиссара есть также свой кабинет — ряд помощников и экспертов.

Назначение комиссаров проходит по довольно сложной процедуре, которая призвана обеспечить их автономию и независимость от правительств тех стран, которые их направили, а также гарантировать достаточный уровень профессионализма в соответствующей области политики. При формировании нового состава Европейской комиссии сначала Европейский Совет, состоящий из глав государств и правительств стран-членов ЕС, путем консенсуса выдвигает кандидатуру президента Комиссии, которая утверждается большинством голосов Европейского парламента. Далее назначенный таким образом президент подбирает комиссаров из списков кандидатов, представленных государствами-членами ЕС. После этого Европейский парламент проводит индивидуальные слушания с номинированными комиссарами, по результатам которого голосует за весь состав колледжа комиссаров целиком. Важно, что после этого государства не могут отозвать или переназначить своих выдвиженцев. Таким образом, комиссары, хотя изначально и выдвигаются государствами, в своей работе должны представлять не интересы своих государств, а руководствоваться интересами всего Союза и действовать как профессионалы в своей сфере политики.

Формирование нового состава комиссии проходит каждые пять лет, осенью того же года, когда проводятся выборы в Европейский парламент, которые обычно проходят в июне. Сейчас работает состав Европейской комиссии, назначенный на период с 2009 до 2014 года. Соответственно, следующий состав будет назначен осенью 2014 года на срок до 2019 года.

Колледж комиссаров собирается как минимум один раз в неделю для обсуждения и принятия предложений по новым политическим курсам и законодательству. Решения в рамках колледжа комиссаров принимаются простым большинством голосов (на сегодняшний день для принятия решения необходимо 14 голосов), но при этом колледж несет общую коллективную ответственность за принятые решения.

Колледж комиссаров как политический уровень Комиссии связан со вторым, административным уровнем, который представлен Генеральными директоратами — аналогами национальных министерств. Они занимаются подготовкой и затем реализацией политических решений в ЕС в разных сферах политики, таких как сельское хозяйство, конкуренция, окружающая среда. Во главе каждого Генерального директората (Direktorate General) стоит генеральный директор, позиция которого соответствует позиции министра. Количество генеральных директоратов может варьироваться в зависимости от важности той или иной сферы политики в регулировании на уровне ЕС.

Каждый из комиссаров курирует определенное направление политики и соответствующие генеральные директораты, которых может быть один или несколько. Здесь можно провести аналогию между комиссарами, курирующими директораты, и вице-премьерами в правительстве, курирующими министерства.

Наднациональный характер Европейской комиссии, то есть ее приверженность общим интересам Союза, обеспечивается не только порядком назначения комиссаров и их независимостью от государств, но и порядком назначения сотрудников Европейской комиссии в более широком смысле. Так, сотрудники генеральных директоратов набираются на конкурсной основе и работают в рамках европейской гражданской службы (European civil service). В этом смысле они представляют собой европейскую бюрократию, которая формируется и функционирует не по политическим, а по бюрократическим принципам. Это означает, что они набираются на работу в рамках строго определенных формальных правил, обладают особой системой социальных гарантий, периодически проходят процедуру аттестации и ротации, и это происходит вне зависимости от назначения новых комиссаров или генеральных директоров. Несмотря на то, что в каждом директорате существуют определенные квоты на принадлежность сотрудников от разных государств-членов ЕС, гражданство не является главным критерием для назначения служащих. Они набираются в зависимости от своего профессионализма и предыдущего опыта работы в соответствующей сфере политики. При этом несмотря на то, что Европейскую комиссию часто критикуют за излишнюю бюрократизацию, в целом она не так высока по сравнению с государствами. К примеру, ЕС тратит всего лишь 6% своего в целом не очень большого ежегодного бюджета (который составляет лишь около 1% ВВП стран-членов ЕС) на администрацию, зарплаты всему штату сотрудников и поддержание всех зданий, в которых располагаются институты ЕС¹⁴.

Как уже было сказано ранее, общее управление и координацию деятельности Европейской комиссии осуществляют президент и два вице-президента. Административная координация находится в руках генерального секретариата (Secretariat General), для технической поддержки создан ряд служб: переводческая, юридическая и т.д. Сотрудники этих служб также работают в системе европейской гражданской службы.

Таким образом, механизмы назначения как Комиссаров, так и служащих Европейской комиссии необходимы для того, чтобы Комиссия была и оставалась основным институтом ЕС, который должен действовать в интересах всего Союза, при этом углубляя и развивая интеграцию за счет принятия

¹⁴ Официальный сайт Европейского Союза: http://europa.eu/pol/financ/index_en.htm

и реализации общей политики в разных сферах. Как уже было показано ранее, на институциональном уровне это осуществляется через ориентацию на критерии профессионализма при назначении и на политическом уровне — уровне комиссаров, и на административном уровне — служащих в рамках системы европейской гражданской службы. И руководство, и сотрудники всех уровней не столько должны представлять свои государства, сколько отбираются на основе своего экспертного знания и опыта. Независимость комиссаров от своих государств также обеспечивается невозможностью их отзыва государствами. Способностью выражения недоверия по отношению к Комиссии обладает лишь Европейский парламент.

Такому наднациональному принципу формирования и функционирования Европейской комиссии соответствуют ее основные функции, которые заключаются в следующем:

- Во-первых, Комиссия отстаивает интересы исключительно Европейского Союза в целом. Выполняя эту функцию, Комиссия должна выступать в качестве своеобразного посредника, сглаживающего возникающие разногласия между странами-членами и другими органами управления ЕС.
- Во-вторых, Комиссия является единственным органом, которому дано право инициировать законодательство в рамках компетенции ЕС. Помимо собственно законодательной инициативы, Европейская комиссия готовит также так называемые «Белые» и «Зеленые» книги, в которых предлагает реформы и обосновывает свои предложения в разных сферах политики.
- В-третьих, на Комиссию возложена обязанность следить за выполнением принятого ЕС законодательного акта или решения в области реализации той или иной политики. С этой целью Европейская комиссия активно взаимодействует с органами исполнительной власти государств-членов ЕС, а также с Судом ЕС, публикует отчеты о прогрессе в выполнении того или иного решения.
- В-четвертых, на Европейскую комиссию возложены функции по работе с бюджетом ЕС, которые включают в себя обязательства по составлению предварительного годового бюджета, отслеживание расходов ЕС, а также исполнение доходных статей.
- Пятая функция, выполнение которой обеспечивает Европейская комиссия, состоит в представлении интересов ЕС на международной арене при взаимодействии с другими международными организациями, такими как ООН и ВТО.

Как было показано в перечне функций Европейской комиссии, одна из ее важнейших функций заключается в монопольном праве на законодательную инициативу, то есть в разработке и представлении другим политическим институтам ЕС предложений относительно политических решений. Эта разработка чаще всего происходит в соответствующих генеральных директоратах. При этом комиссары со своим аппаратом лишь направляют и одобряют действия директоратов. Это хорошо видно на *рис. 1*, где показано, каким образом принимаются решения в Комиссии и, соответственно, предложения законодательной инициативы в рамках ЕС.

В целом, как видно на *рис. 1*, Европейская комиссия отличается сложностью своей бюрократической структуры, которая возникла в результате необходимости выступать в качестве представителя общих интересов Союза и одновременно экспертного института по вопросам деятельности ЕС во всех сферах политики. Более того, при подготовке решений Комиссия вынуждена поддерживать баланс между «европейскими» интересами и интересами государств-членов, находя компромиссы для достижения своих целей. С другой стороны, Европейская комиссия принимает активное участие не только в принятии, но и в исполнении политических решений. При этом, как и другие политические институты, Комиссия обладает разными полномочиями и играет разную роль в различных сферах политики. Это более подробно будет описано ниже в разделе о принятии решений в ЕС.

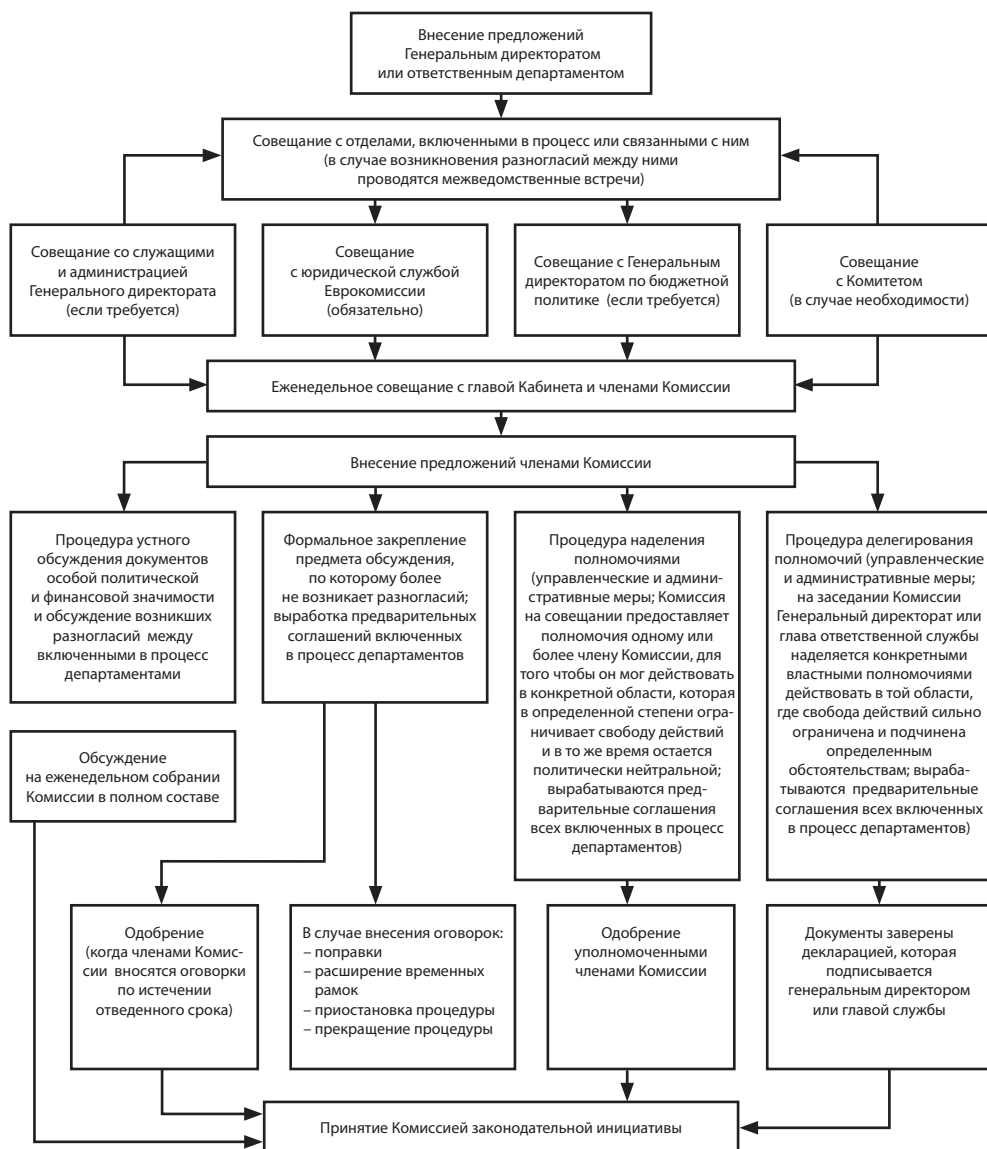
Совет Европейского Союза / Совет министров

Совет Европейского Союза, или Совет министров, часто просто Совет (Council of the European Union / Council of Ministers / The Council)¹⁵ – главный межправительственный политический институт ЕС, в конечном итоге принимающий все важнейшие решения, является одним из наиболее влиятельных институтов ЕС. Он состоит из министров стран-членов ЕС, по должности представляющих интересы своих стран, а также председателя Европейской комиссии.

Совет ЕС сложен по своей структуре, потому что он представляет собой целую совокупность советов, созданных из разных отраслевых министров стран-членов ЕС. Являясь единым органом, Совет заседает и принимает решения в разных составах, или конфигурациях, в зависимости от обсуждаемых вопросов. Основной постоянной конфигурацией считаются разделившиеся в последние годы Совет по общим делам (General Affairs Council) и Совет иностранных дел (Foreign Affairs Council), состоящий из министров иностранных

¹⁵ Официальный сайт Совета Европейского Союза: <http://www.consilium.europa.eu>

Рис. 1. Процесс подготовки и принятия законодательной инициативы в рамках Европейской комиссии



Источник: Сайт ЕС: http://eur-lex.europa.eu/en/droit_communaire/procedure_commission.gif

дел. При этом Совет по общим делам занимается главным образом подготовкой встреч Европейского Совета, а Совет иностранных дел — соответственно, вопросами внешней политики и политики безопасности ЕС. Другими важными конфигурациями являются Совет министров экономики и финансов (Council of Economic and Finance Ministers — Ecofin), Сельскохозяйственный совет (Agriculture Council), в который входят министры сельского хозяйства, и другие советы. В общей сложности на сегодня таких конфигураций десять. Интенсивность встреч разных конфигураций Совета может меняться в зависимости от того, насколько соответствующая сфера политики передана в компетенцию ЕС. Некоторые конфигурации Совета встречаются раз в месяц, тогда как другие до шести раз в год.

Поскольку структуры правительств разных стран могут варьироваться, то может оказаться, что одни и те же министры участвуют в работе двух и более конфигураций Совета. Главным для формирования конфигураций является характер обсуждаемых вопросов, в зависимости от которых каждое представительство делегирует министра, отвечающего за них в своем правительстве. При этом, несмотря на множественность конфигураций Советов, их решения объявляются решением всего Совета и обладают соответствующим статусом.

Председательство в Совете осуществляется отдельными странами, которые меняются путем ротации каждые шесть месяцев (каждый год с 1 января и с 1 июня) в соответствии с заранее утвержденным графиком с перечнем стран-членов ЕС. Страна-председатель формирует программу действий на шесть месяцев председательства, обеспечивает председательство на заседаниях Совета в разных конфигурациях, готовит их и сопровождающие мероприятия, такие как конференции, неформальные встречи министров, саммиты с лидерами третьих стран и т.д. Поскольку задач в период председательства довольно много, для его успешной реализации необходима большая подготовительная и организационная работа, требующая серьезных усилий правительства страны-председателя. Поэтому для облегчения этой работы и обеспечения преемственности политики Лиссабонский договор 2009 года зафиксировал сложившуюся ранее практику тройного президентства, в котором помимо непосредственно страны-председателя участвуют еще две страны — предыдущая и последующая страны-председатели.

В политике председательство в Совете обычно связывается с возможностью влиять на формирование повестки дня в ЕС, хотя эта возможность оказывается разной в различных сферах политики и довольно серьезно

снизилась в связи со вступлением в силу Лиссабонского договора¹⁶. Главным образом, это касается сферы внешней политики, в которой председательство традиционно играло высокую роль в связи с особой ролью Совета в данной сфере. Однако с 2009 года, вступления в силу Лиссабонского договора, председательство в этой конфигурации Совета — в Совете министров иностранных дел — стало исключением из правила председательства. В нем председательствует Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy), назначаемый на эту позицию Европейским Советом. Одновременно с председательством этой конфигурации Совета он также является комиссаром по внешним связям и вице-президентом Европейской комиссии, что осложняет его ситуацию двойного подчинения Совету и Комиссии¹⁷. Его особый статус также выражается в том, что Высокий представитель возглавляет теперь созданную после 2009 года службу внешних сношений (European External Action Service), включая представительства ЕС в третьих странах, в том числе, например, и в России. Эта позиция в некотором смысле выносится за скобки собственно Совета. Первым Высоким представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности в 2009 году была назначена Кэтрин Эштон.

В целом, работу Совета обеспечивает и поддерживает Комитет постоянных представителей (Committee of Permanent Representatives — COREPER / КОРЕПЕР), состоящий из двух частей. КОРЕПЕР II состоит из постоянных и полномочных послов государств-членов в Европейском Союзе, согласующих интересы разных стран перед принятием решений в Совете. КОРЕПЕР I, состоящий из заместителей послов, осуществляет, скорее, техническую подготовку решений и документов.

Оба подразделения — КОРЕПЕР I и II — проводят свои встречи на регулярной основе, по меньшей мере два раза в неделю. Заседания обычно продолжаются в течение всего дня. Повестка может включать от 10 до 50 пунктов для обсуждения. Вопросы делятся на два основных типа: вопросы первого типа (А) принимаются без дискуссий (например, введение в состав Комитета новых членов и т.д.), вопросы второго типа (В) подлежат детальному обсуждению, дискуссиям и поиску компромисса. Именно такие решения являются принципиально важными и значимыми.

¹⁶ Korhonen K. The Belittled Trio. Towards a New Managerial Identity for the Rotating EU Council Presidency, in: FIIA Briefing Paper, 71, 2010, p. 1–6.

¹⁷ Кавешников Н. Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС, в: Актуальные проблемы Европы: Научный журнал, 2, 2010, с. 64.

Вопросы второго типа в дальнейшем выносятся на «большой» Совет, то есть Совет министров, и официально делятся на три категории:

– Вопросы типа i – предназначены для информации и не требуют решения министров.

– Вопросы типа A – согласованы на уровне КОРЕПЕР и не предполагают дебатов на уровне Совета. Утверждение этих вопросов может быть снято с повестки дня, если хотя бы одна из национальных делегаций высказывается против его принятия. Чаще всего в этот тип попадают вопросы, которые лежат за рамками деятельности постоянных конфигураций Советов, то есть не относятся строго к компетенции ни одного из них. В этих случаях роль КОРЕПЕР возрастает многократно, поскольку принятые им решения в большинстве случаев становятся окончательными. Именно к таким типам вопросов относятся вопросы региональной политики ЕС, и поэтому КОРЕПЕР можно назвать вторым по значимости после Европейской комиссии институтом ЕС в сфере региональной политики. По этой же причине на КОРЕПЕР оказывается серьезное давление со стороны всех акторов, участвующих в разработке и реализации региональной политики, – от Европейской комиссии и государств-членов до региональных властей и ассоциаций регионов.

– Вопросы типа B – вопросы, требующие обсуждения и дискуссий, то есть решение по поводу которых не было окончательно согласовано в КОРЕПЕР и исход обсуждения заранее неизвестен.

Кроме трех официальных типов, существует четвертый, неофициальный, тип вопросов повестки дня Совета. Он известен как *«фальшивый тип B»*. К такому типу относятся вопросы, которые вызывают или могут вызвать общественный резонанс и, соответственно, требуют более серьезного публичного обсуждения. Министры в этом случае действительно активно дискутируют, однако зачастую это лишь видимость дебатов, поскольку вопрос уже согласован в КОРЕПЕР.

Очень немногие вопросы действительно обсуждаются как вопросы типа B: обычно при их обнаружении они возвращаются в КОРЕПЕР для подготовки его к вопросу типа A, либо как *«фальшивому B»*.

Помимо КОРЕПЕР, важную роль в подготовке решений и согласовании интересов государств играют более 250 рабочих групп, созданных в разных сферах политики из представителей более низкого уровня чиновников стран-членов ЕС.

В целом, на сегодня около 85% решений подготовлены и согласованы в рабочих группах и КОРЕПЕР до уровня консенсуса уже до заседаний Совета. И только около 15% решений принимаются политически, то есть в рамках

заседаний собственно Совета. Это означает, что КОРЕПЕР является важнейшим рабочим органом Совета министров, а в некоторых сферах политики — фактически единственным институтом, в котором происходят согласования и принимаются решения.

В целом, Совет министров как политический институт стоит на страже интересов государств-членов ЕС и совместно с другими институтами ЕС принимает ключевые решения и участвует в формировании законодательства ЕС. Поэтому особенно важно понимать и принимать во внимание процедуры голосования, используемые в Совете для принятия решений.

Изначально при формировании Европейских Сообществ решения в Совете принимались на основе полного консенсуса. Однако по мере углубления европейской интеграции эта процедура принятия решений для большей эффективности уступила место разным вариантам голосования на основе большинства во многих сферах деятельности ЕС. В настоящий момент консенсус используется для голосования лишь по вопросам, особо чувствительным для государств-участников, — например, по вопросам фискальной или внешней политики. Но наиболее распространенным на сегодняшний день является принцип квалифицированного большинства.

Процедура принятия решений на основе квалифицированного большинства появилась еще в 1957 году, однако использовалась на тот момент крайне редко. Она активно обсуждалась при каждой реформе политической системы ЕС. Это объясняется тем, что при использовании данной процедуры отдельные государства могут, оказавшись в меньшинстве, быть обязанными выполнять те решения, в пользу которых они не голосовали. Естественно, что такая постановка вопроса вызывала и продолжает вызывать сомнения у многих стран.

В основе голосования по принципу квалифицированного большинства в Совете министров ЕС находится правило «взвешивания» голосов: каждая страна имеет фиксированное количество голосов, пропорциональное численности ее населения. На сегодня квалифицированное большинство в Совете определено как около 74% от всех голосов (255 голосов из 345 возможных). В *табл. 1* указано распределение голосов, которое имеет каждая из стран-членов ЕС. Из нее видно, что представительство населения разных стран разное, притом что страны большим количеством населения «вешают» больше, чем менее населенные. В то время как один голос Германии — самой большой страны — представляет на сегодня примерно 2,84 млн человек, Франции и Великобритании соответственно по 2,19 и 2,1 млн человек, один голос Мальты и Люксембурга как самых малых стран ЕС представляют всего по 0,13 млн человек. Средний показатель представительства на сегодня составляет 1,44 млн человек.

Табл. 1. Распределение голосов при процедуре

Страна	Население ление (млн чел.)	1995–2004			01.05.2004–
		Голоса	%	На 1 млн чел.	Голоса
Германия	82,3	10	11,7	8,23	10
Франция	63,6	10	11,7	6,36	10
Великобритания	60,8	10	11,7	6,08	10
Италия	59,1	10	11,7	5,91	10
Испания	44,5	8	9,6	5,56	8
Польша	38,1				8
Румыния	21,6				
Нидерланды	16,3	5	5,5	3,26	5
Греция	11,1	5	5,5	2,22	5
Чешская республика	10,3				5
Бельгия	10,6	5	5,5	2,12	5
Португалия	10,6	5	5,5	2,12	5
Венгрия	10,1				5
Швеция	9,1	4	4,5	2,28	4
Австрия	8,3	4	4,5	2,08	3
Болгария	7,7				
Словакия	5,4				3
Дания	5,4	3	3,5	1,80	3
Финляндия	5,3	3	3,5	1,77	3
Ирландия	4,3	3	3,5	1,43	3
Литва	3,4				3
Латвия	2,3				3
Словения	2				3
Эстония	1,3				3
Кипр	0,8				2
Люксембург	0,5	2	2,1	0,25	2
Мальта	0,4				2
Всего	495,3	87	100,0	5,69	124
Квалифицированное большинство		62			88
Минимум для вето		26			37

квалифицированного большинства в Совете (1995–2014)

01.11.2004		01.11.04–2007			2007–2014		
%	На 1 млн чел.	Голоса	%	На 1 млн чел.	Голоса	%	На 1 млн чел.
8,06	8,23	29	9,03	2,84	29	8,7	2,84
8,06	6,36	29	9,03	2,19	29	8,7	2,19
8,06	6,08	29	9,03	2,10	29	8,7	2,10
8,06	5,91	29	9,03	2,04	29	8,7	2,04
6,45	5,56	27	8,41	1,65	27	8	1,65
6,45	4,76	27	8,41	1,41	27	8	1,41
					14	4	1,54
4,03	3,26	13	4,05	1,25	13	3,7	1,25
4,03	2,22	12	3,74	0,93	12	3,4	0,93
4,03	2,06	12	3,74	0,86	12	3,4	0,86
4,03	2,12	12	3,74	0,88	12	3,4	0,88
4,03	2,12	12	3,74	0,88	12	3,4	0,88
4,03	2,02	12	3,74	0,84	12	3,4	0,84
3,23	2,28	10	3,12	0,91	10	2,8	0,91
2,42	2,77	10	3,12	0,83	10	2,8	0,83
					10	2,8	0,77
2,42	1,80	7	2,18	0,77	7	2	0,77
2,42	1,80	7	2,18	0,77	7	2	0,77
2,42	1,77	7	2,18	0,76	7	2	0,76
2,42	1,43	7	2,18	0,61	7	2	0,61
2,42	1,13	7	2,18	0,49	7	2	0,49
2,42	0,77	4	1,25	0,58	4	1,1	0,58
2,42	0,67	4	1,25	0,50	4	1,1	0,50
2,42	0,43	4	1,25	0,33	4	1,1	0,33
1,61	0,40	4	1,25	0,20	4	1,1	0,20
1,61	0,25	4	1,25	0,13	4	1,1	0,13
1,61	0,20	3	0,93	0,13	3	0,8	0,13
100	3,99	321	100	1,54	345	100	1,44
		232			255		
		90			91		

Источник: собственные расчеты, исходя из данных по распределению голосов, зафиксированные в основополагающих договорах ЕС, а также данных по численности населения в 2007 году¹⁸ — году последнего на сегодня расширения.

Замечание: Численность населения стран-членов ЕС менялась в рассматриваемые годы, однако для упрощения расчетов здесь за основу взяты данные по 2007 году. Поэтому некоторые данные, учитывающие численность населения, незначительно различаются с результатами расчетов похожих показателей другими авторами¹⁹.

Это наглядно демонстрирует, что население больших стран, а именно — Германии, Великобритании, Франции и Италии — «недопредставлено», в то время как население других стран «перепредставлено», причем степень «перепредставленности» увеличивается пропорционально уменьшению населения.

Таким образом, в Совете существует определенный перекос в сторону увеличения значимости малых государств и одновременного ослабления значимости больших стран. Эта схема призвана в определенной степени сглаживать диспропорции веса разных государств в Совете ЕС, снижая вес больших государств и усиливая вес малых, таким образом в целом снижая зависимость малых стран от воли больших.

Принцип учета численности населения стран и снижения роли больших государств в пользу малых существует довольно давно. Как видно из *табл. 1*, эта система существовала уже до последнего расширения. При других нормах представительства (большинство 62 голоса из 87) эти принципы уже применяли в ЕС 15 стран-членов. Тогда «недопредставленными» были пять больших государств — Германия, Великобритания, Франция, Италия и Испания. При этом бросалась в глаза «недопредставленность» Германии, которая, несмотря на значительное увеличение своего количества населения в связи с объединением, сохранила равное количество голосов с Францией, Великобританией и Италией. Это в определенной степени снижало усиление Германии внутри ЕС, которого, в первую очередь, опасались Франция и Великобритания в связи с объединением страны.

В первое время после большого расширения 2004 года использовалась система, при которой новые страны-члены ЕС просто получили сопоставимое

¹⁸ Данные Евростата за 2007 год: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001>

¹⁹ Романова Т. Институты и учреждения Европейского Союза. Учебно-методическое пособие. СПб: Издательство СПбГУ, 2009, с. 104; Hix S. The Political System of the European Union, Palgrave Macmillan, 2nd ed., 2005, p. 85; Bomberg E., Stubb A. The EU's Institutions, in: Bomberg E., Peterson J., Stubb A. (eds.) The European Union. How Does It Work? Oxford University Press, 2nd ed., 2008, p. 54–55.

с нормами старого представительства количество голосов в зависимости от количества своего населения. Во-первых, это привело к тому, что в целом все страны естественным образом стали иметь меньший вес внутри системы квалифицированного большинства. Во-вторых, поскольку новые страны в большинстве своем являются малыми, то степень «недопредставленности» больших стран еще больше усилилась. При этом из новых стран «недопредставленной» оказалась лишь Польша. Это привело к тому, что система в целом была пересмотрена и несколько сбалансирована после 1 ноября 2004 года. Однако эти проблемы не были решены полностью. Если наложить разделение между ролью больших и малых стран в Совете ЕС на проблемы расширения, то можно сделать вывод о том, что на формальном уровне расширение в большей степени снизило роль больших старых государств и дало в руки новых малых государств довольно благоприятные шансы на вес внутри Совета.

В целом, система квалифицированного большинства, в отличие от консенсусного принятия решений, усиливает его эффективность, поскольку согласие 70% государств достижимо легче, чем всех участников.

С другой стороны, на неформальном уровне в Совете сложилась практика консенсусного принятия решений, когда в каждом конкретном случае наблюдается стремление к достижению компромисса и согласия всех государств. Это достигается путем длительных переговоров и «пакетных соглашений» и разного рода торга на разных уровнях — от рабочих групп до КОРЕПЕРА и в конечном итоге — заседаний разных конфигураций Совета на уровне министров. Также необходимо отметить, что в любом случае, как при единогласном голосовании, так и при процедуре квалифицированного большинства, у каждого государства есть возможность воздержаться от принятия решения, то есть не голосовать ни против, ни за. В этом случае решение принимается, и все страны подчиняются решению. Однако лидеры воздержавшихся государств могут продемонстрировать своему населению, что они не голосовали за то или иное решение, и в этом смысле снизить свою ответственность. Такой стратегии часто придерживается Великобритания, в которой на уровне элит может осознаваться необходимость принятия того или иного решения на уровне ЕС, в то время как население в целом настороженно относится к ЕС²⁰.

Лиссабонский договор предусматривает, что с 1 ноября 2014 года, то есть после назначения нового состава Европейской комиссии, будет применяться

²⁰ Laffan B., Stubb A. Member States, in: Bomberg E., Peterson J., Stubb A. (eds.) *The European Union. How Does It Work?* Oxford University Press, 2nd ed., 2008, p. 82–83.

другая система голосования по процедуре квалифицированного большинства. В целом, вводится система «двойного большинства» (double majority), то есть необходимость при голосовании одновременно иметь большинство в двух измерениях: в количестве поддерживающих государств и доле населения поддерживающих стран. То есть для принятия решения потребуется следующее количество голосов:

- 55% государств (на сегодня 14,85, то есть 15 государств, при наличии инициативы Комиссии), или 72% государств (на сегодня 19,44, то есть 20 государств, при отсутствии инициативы Комиссии);
- и 65% всего населения граждан ЕС.

При этом блокирующее меньшинство должно состоять из как минимум четырех стран. В переходный период до 2017 года государства имеют право требовать применения старой системы квалифицированного большинства.

Несмотря на то, что в большинстве сфер политики теперь применяется система квалифицированного большинства, после внедрения Лиссабонского договора еще сохраняются сферы политики, в которых требуется единогласное решение Совета. К таким сферам относятся внешняя политика, безопасность, социальная и налоговая политика, борьба с финансовыми нарушениями, сфера сотрудничества по вопросам уголовного права и ключевые аспекты экологической политики²¹. В этом случае каждая страна может заблокировать решение. При этом существует понятие «конструктивного воздержания», при котором голоса воздержавшихся не препятствуют единогласному решению.

Таким образом, Совет ЕС, или Совет министров, является одним из важнейших институтов ЕС, принимающих решения. При этом он и по механизму формирования, и по своей структуре является межгосударственным — то есть представляет интересы правительств государств-членов ЕС.

Европейский Совет

Европейский Совет (European Council)²², официально существующий с 1986 года, а неформально работающий уже с 1970-х годов, только в результате введения в действие Лиссабонского договора стал полноценным политическим институтом ЕС. Он состоит из глав государств и правительств стран-членов ЕС, Президента Европейской комиссии, а с 2009 года — и Президента Европейского Совета. Встречи Европейского Совета, или саммиты, проводятся как минимум четыре раза в год, в настоящее время чаще всего в Брюсселе.

²¹ Кавешников Н. Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС, в: Актуальные проблемы Европы: Научный журнал, 2, 2010, с. 62.

²² Официальный сайт Европейского Совета: <http://www.european-council.europa.eu>

В заседаниях Совета, помимо глав государств и правительств и Президента Совета, принимают также участие 27 министров иностранных дел и Комиссар по внешним связям.

В ходе встреч обсуждаются вопросы общего политического развития ЕС, внешней политики, а также спорные решения, по которым не удалось достигнуть консенсуса в рамках политической системы ЕС. Кроме того, в ходе саммитов принимаются решения об основных реформах основополагающих договоров ЕС, то есть так называемые «исторические решения». Это делает Европейский Совет одним из главных институтов в структуре ЕС. При этом Европейский Совет не принимает участия в принятии решений в рамках обычной законодательной процедуры принятия решений в ЕС, то есть не обладает законодательной властью.

Интересна история с председательством в Совете ЕС, которое было существенным образом реформировано Лиссабонским договором. До 2009 года председательство в Европейском Совете осуществлялось подобно председательству в Совете министров отдельными странами-членами, которые менялись путем ротации каждые шесть месяцев в соответствии с заранее утвержденным перечнем стран. С 2009 года Лиссабонским договором был введен пост постоянного Президента Европейского Совета, избираемого Советом квалифицированным большинством на срок два с половиной года с возможностью переизбрания лишь дважды. В функции Президента входит подготовка и ведение заседаний Европейского Совета как в аспекте их официальной модерации, так и с точки зрения предварительных переговоров при их подготовке. В декабре 2009 года первым Президентом Европейского Совета был избран Херманн ван Ромпей, который был переизбран в начале 2012 года на следующий срок 2,5 года до ноября 2014 года.

В функции Европейского Совета входят такие вопросы, как выборы и назначение Президента Европейской комиссии, принятие общих стратегий в рамках общей внешней политики и политики безопасности, принятие общего многолетнего финансового плана на семь лет, общие положения в рамках открытого метода координации. В целом, решения Европейского Совета обычно касаются общих стратегий ЕС в разных сферах политики, обозначают основные направления развития ЕС и подготавливают разного рода «исторические решения» типа основополагающих договоров или очередных расширений ЕС. Как правило, решения в Европейском Совете принимаются консенсусом (большинством принимаются только процедурные решения).

Соответственно, и Европейский Совет является институтом, представляющим правительства стран-членов ЕС.

Европейский парламент

Европейский парламент (European Parliament)²³ уникален тем, что является единственным мультинациональным парламентом, избираемым напрямую населением. Хотя Европейский парламент был создан уже в 1957 году, на тот момент он представлял собой межпарламентскую ассоциацию, представленную делегациями национальных парламентов. Первые прямые выборы в парламент состоялись в 1979 году, и с тех пор проводятся каждые пять лет.

Выборы в Европейский парламент организуются в каждой стране по отдельности в отведенный срок, по пропорциональной избирательной системе, с некоторыми вариациями в разных странах. При этом каждой стране выделены квоты представительства: каждая страна представлена разным количеством депутатов в соответствии с численностью населения. После выборов 2009 года общее количество депутатов Европейского парламента составляет 736 человек, из них наибольшее количество депутатов из Германии (99 депутатов), а наименьшее — из Мальты (6 депутатов). Выборы 2009 года проводились еще по старой системе, а следующие выборы в 2014 году будут проводиться уже по новой. Лиссабонский договор, вступивший в силу в конце 2009 года, предусматривает ограничение количества депутатов до 750 человек плюс не имеющий права голоса председатель, вне зависимости от количества вступающих в него стран.

В истории Европейского парламента представительство стран выглядело так, как показано в *табл. 2*.

В целом, уровень представительства примерно повторяет принцип представительства в Совете ЕС в зависимости от численности населения каждой страны, то есть призван снизить степень доминирования больших государств и увеличить влияние малых стран. Поэтому здесь также население больших стран оказывается представленным в гораздо меньшей степени, чем население малых.

В то же время представительство стран-членов ЕС не является главной задачей депутатов Европейского парламента. Избираемые напрямую населением, они не зависят от своих правительств и отличаются от других институтов ЕС тем, что представляют интересы населения, которое отдало им свои голоса. Более того, имея свои политические предпочтения и членство в разных политических партиях и соответствующих фракциях в Европейском парламенте, депутаты могут быть не только сторонниками, но и противниками правительств своих государств.

²³ Официальный сайт Европейского парламента: <http://www.europarl.europa.eu>

Табл. 2. Квоты представительства стран-членов ЕС в Европейском парламенте

	1979	1981	1986	1994	1995	2004	2007	2009	Лиссабонский договор (после 2014)
 Германия	81	81	81	99	99	99	99	99	96
 Франция	81	81	81	87	87	78	78	72	74
 Италия	81	81	81	87	87	78	78	72	73
 Великобритания	81	81	81	87	87	78	78	72	73
 Нидерланды	25	25	25	31	31	27	27	25	26
 Бельгия	24	24	24	25	25	24	24	22	22
 Дания	16	16	16	16	16	14	14	13	13
 Ирландия	15	15	15	15	15	13	13	12	12
 Люксембург	6	6	6	6	6	6	6	6	6
 Греция		24	24	25	25	24	24	22	22
 Испания			60	64	64	54	54	50	54
 Португалия			24	25	25	24	24	22	22
 Швеция					22	19	19	18	20
 Австрия					21	18	18	17	19
 Финляндия					16	14	14	13	13
 Польша						54	54	50	51
 Чехия						24	24	22	22
 Венгрия						24	24	22	22
 Словакия						14	14	13	13
 Литва						13	13	12	12
 Латвия						9	9	8	9
 Словения						7	7	7	8

	1979	1981	1986	1994	1995	2004	2007	2009	Лиссабонский договор (после 2014)
 Эстония						6	6	6	6
 Кипр						6	6	6	6
 Мальта						5	5	5	6
 Румыния							35	33	33
 Болгария							18	17	18
 ЕС в целом	410	434	518	567	626	732	785	736	751

Источник: Официальный сайт Европейского парламента: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0005bfbcb6b/Number-of-Members-per-Member-State.html>

Партийная и, соответственно, фракционная идентичность в Европейском парламенте усиливается пропорциональной избирательной системой, которая позволяет избираться только представителям политических партий, выставляющих на выборы свои списки. После победы на выборах представители близких политических партий («политические семьи») разных стран формируют политические группы. Таковые могут быть созданы при наличии не менее 25 депутатов из как минимум 50% государств-членов. Каждая группа имеет свой штат сотрудников, выделенные ресурсы, парламентские полномочия и т.д. Наиболее сильными группами в Европейском парламенте традиционно являются Европейская народная партия (союз христианско-демократических партий), Европейские социалисты (союз социал-демократических партий), намного отстают от них зеленые и либералы.

В период 2009–2014 годов структура политических групп в Европейском парламенте седьмого созыва выглядит следующим образом²⁴:

- Европейская народная партия (European People's Party): 265 депутатов,
- Прогрессивный альянс социалистов и демократов (Progressive Alliance of Socialists and Democrats): 184 депутата,
- Альянс либералов и демократов для Европы (Alliance of Liberals and Democrats for Europe): 84 депутата,

²⁴ Информация с сайта Европейского парламента: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/007f2537e0/Political-groups.html>

- Европейские зеленые — Европейский свободный альянс (European Greens—European Free Alliance): 55 депутатов,
- Европейские консерваторы и реформисты (European Conservatives and Reformists): 54 депутата,
- Европейские объединенные левые — Северные зеленые левые (European United Left—Nordic Green Left): 35 депутатов,
- Европа свободы и демократии (Europe of Freedom and Democracy): 32 депутата,
- Независимые депутаты: 27 депутатов.

Одной из главных проблем формирования Европейского парламента традиционно считается низкий уровень участия избирателей по сравнению с национальными выборами, который неуклонно снижается. Так, если в 1979–1984 годах явка избирателей составила около 60%, то в 2000-е годы она снизилась до 45,7% в 2004-м и 43% в 2009 году. Это было связано главным образом с тем, что Европейский парламент до последнего времени играл незначительную роль в системе принятия решений в ЕС. Также низкий уровень участия в выборах в Европейский парламент в некоторых странах объясняется невысокой степенью поддержки ЕС в целом.

Низкий уровень участия в выборах означает, что избиратели зачастую рассматривают выборы в Европейский парламент как выборы «второго порядка» по сравнению с основными выборами законодательных и исполнительных органов на уровне государств и даже регионов в федеральных государствах. Обычная логика для голосования на выборах «второго порядка» состоит в том, что избиратели их либо игнорируют, либо голосуют так, как из-за прагматичного расчета не могут позволить себе на главных выборах. При этом поскольку и партии рассматривают Европейский парламент как структуру «второго порядка», то они посылают туда зачастую либо молодых политиков для испытания их возможностей и способностей, либо, наоборот, уже завершивших свою основную политическую карьеру политиков. Это еще больше усиливает периферийное значение как выборов, так и самого Европейского парламента. Однако необходимо отметить, что изменение этой ситуации вполне вероятно уже в 2014 году, когда новый состав Европейского парламента будет впервые избираться после вступления в силу Лиссабонского договора, серьезно усилившего политическое влияние данного института в процессе принятия решений в ЕС.

Пленарные заседания Европейского парламента проходят раз в месяц в течение недели в Страсбурге, заседания комитетов один-два раза в месяц —

в Брюсселе. Помимо структурирования на политические группы парламентарии также распределены по постоянно действующим комитетам, специализирующимся в разных областях политики ЕС (социальная, региональная, сельскохозяйственная, экономическая и т.д.). Как и в государствах, наиболее важными являются такие комитеты, как бюджетный, экономический и т.д. На сегодня в Европейском парламенте работают 20 комитетов и два подкомитета по следующим вопросам²⁵:

- бюджет,
- бюджетный контроль,
- экономические и монетарные вопросы,
- занятость, социальные отношения,
- окружающая среда, здоровье, продовольственная безопасность,
- промышленность, исследования и энергетика,
- внутренний рынок и защита прав потребителей,
- транспорт и туризм,
- региональное развитие,
- сельское хозяйство и развитие села,
- рыболовство,
- культура и образование,
- юридические вопросы,
- гражданские свободы, правосудие и внутренняя политика,
- конституционные вопросы,
- права женщин и равенство полов,
- петиции,
- внешние связи: права человека (подкомитет), безопасность и оборона (подкомитет),
- развитие,
- международная торговля.

В каждый парламентский комитет входят от 24 до 76 депутатов. Каждый из комитетов имеет своего председателя, бюро и секретариат. Политическая структура комитетов в смысле представленности политических фракций отражает политическую структуру всего парламента. Комитеты заседают один или два раза в месяц в Брюсселе. Они рассматривают предложения Европейской комиссии и Совета, предлагают собственные поправки и предложения и по мере необходимости готовят свои доклады для пленарного заседания. Парламент также может формировать подкомитеты, временные или следственные

²⁵ Сайт Европейского парламента: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/parliamentary-committees.html>

комитеты для работы по отдельным вопросам. Председатели комитетов координируют работу подведомственных им структур посредством Конференции председателей комитетов.

Для понимания логики работы Европейского парламента также необходимо принять во внимание, что, играя вплоть до последнего времени довольно ограниченную роль в принятии политических решений на уровне ЕС, в борьбе за усиление собственной значимости он выработал общую идентичность, противопоставленную другим институтам ЕС. Поэтому, например, депутаты по многим вопросам, особенно институциональным, выступали и выступают совместно, выражая общую позицию всего Парламента.

Наиболее важные дискуссии вокруг Европейского парламента, а также прогресс в процессе углубления европейской интеграции связаны с вопросом о его данной структуре в системе принятия решений Европейского Союза. Так, Европейский парламент до сих пор не обладает правом законодательной инициативы и поэтому не занимается разработкой и подготовкой собственных предложений. Он лишь реагирует на предложения, поступающие от Европейской комиссии. При этом процесс принятия решений достаточно сильно менялся в ходе европейской интеграции начиная с 1950-х годов. Изначально участие Европейского парламента ограничивалось лишь консультациями, при которых он мог высказывать свое мнение, которое учитывалось или не учитывалось Европейской комиссией и Советом министров. Позже были введены новые процедуры, в соответствии с которыми Парламент получил возможность влиять на принимаемые решения в некоторых сферах политики. Так, процедура «совместного принятия решения» (co-decision procedure), делающая Парламент одним из основных принимающих решения политических институтов, была введена для некоторых областей политики в 1992 году. А в 2009 году с введением в действие Лиссабонского договора серьезные полномочия Европейского парламента были распространены на почти все сферы политики ЕС в рамках так называемой «обычной законодательной процедуры», которая будет описана далее в разделе о процессах принятия решений. Теперь Парламент принимает участие почти в 95% всех законодательных процедур.

Функции Европейского парламента состоят, однако, не только в представительстве интересов населения и участии в законодательном процессе на уровне ЕС, но и в контроле над Европейской комиссией и ее структурами за исполнением бюджета ЕС, в принятии которого Парламент участвовал уже давно. Кроме того, как уже было сказано ранее, Европейский парламент участвует в назначении состава Европейской комиссии, утверждая предложения

Европейского Совета и государств-членов. Более того, Парламент обладает возможностью выражения вотума недоверия Комиссии.

Хотя Парламент не обладает правом законодательной инициативы, он может обращаться в Суд ЕС. Парламент защищает права граждан ЕС путем создания и поддержания института омбудсмана, то есть уполномоченного по правам человека.

В целом, Европейский парламент принимает решения в большинстве случаев простым большинством, и только в ситуации выражения недоверия Комиссии требуется одобрение двух третей состава парламента.

Таким образом, Европейский парламент по своему характеру является наднациональным, поскольку он формируется не правительствами стран-членов ЕС, а населением всего Европейского Союза. Однако его наднациональность выражена не в чистом виде: Европейский парламент представляет интересы не населения всего сообщества в целом, а населения отдельных государств. Благодаря избирательной системе граждане каждого государства голосуют за свои национальные политические партии и тем самым формируют состав своей национальной делегации в соответствии с выделенными квотами. Избранные депутаты только после этого входят в состав политических групп, и только тогда у них появляется общеевропейское политическое представительство. Однако изначальное представительство — это представительство граждан государств.

В целом, это означает, что Европейский парламент является одним из важных институтов ЕС и по праву играет важную роль в процессе принятия политических решений в ЕС.

Суд Европейского Союза

Суд ЕС (Court of Justice of the European Union (CJEU))²⁶, который был создан уже в рамках самого первого договора, то есть в 1952 году, состоит на сегодня из 27 судей и восьми юридических советников, которые высказывают предварительные мнения по рассматриваемым случаям. Судьи назначаются Европейским Советом на срок шесть лет. При этом каждые три года происходит ротация половины состава судей: 13 или 14 из них. Несмотря на выдвижение судей национальными государствами, они не должны представлять интересы своих государств и быть подотчетными им. Они обязаны принимать решения в рамках наднационального европейского права.

В помощь Суду в 1989 году был создан дополнительный Суд первой инстанции (Court of First Instance), состоящий на тот момент еще из 15 судей

²⁶ Официальный сайт Суда Европейского Союза: <http://curia.europa.eu>

(по числу государств-членов на момент создания), который должен был взять на себя работу над менее сложными делами. Сейчас данная структура называется Суд общей юрисдикции (General Court) и состоит из 27 судей. Помимо этого, в 2004 году для разрешения внутренних вопросов гражданской службы в институтах ЕС в качестве отдельной судебной палаты был создан Трибунал по делам публичной службы.

Таким образом, ЕС имеет что-то наподобие конституционного и верховного суда, способного обеспечить общие юридические рамки, а также разбирать дела как в случаях, пришедших из национальных судов, так и в случаях, по которым пришло обращение напрямую от других институтов ЕС, стран-членов ЕС, частных компаний или граждан²⁷.

В целом, функции Суда заключаются в том, чтобы следить за надлежащим исполнением и интерпретацией основополагающих договоров ЕС. Суд выступает своеобразным арбитром в спорах между институтами ЕС и институтами стран-членов. Санкции Суда состоят в наложении штрафов на фирмы, государства и правительства, нарушающие, не исполняющие или исполняющие неверно европейское право.

К важнейшим принципам европейского права, которые Суд выработал в ходе рассмотрения серии прецедентов с середины 1960-х годов, относятся следующие: верховенство европейского права над правом государств-членов; прямое действие европейского права, доктрина о пропорциональности и доктрина о недискриминации.

Европейский Суд не относится к институтам законодательной власти, но его решения обязательны для всех, что означает, что Суд также в некоторой степени выполняет законодательную функцию, поскольку своими решениями и трактовками он расширяет границы законодательства ЕС. Иногда в литературе даже говорится об «интеграции через право» (integration through law), чтобы подчеркнуть особую роль Суда в становлении политической и правовой системы ЕС. Таким образом, роль Суда, а также порядок назначения и независимость судей свидетельствуют о его явном наднациональном характере, что означает, что он действует в интересах всего Европейского Союза.

Счетная палата

Еще одним институтом ЕС является Европейская Счетная палата (European Court of Auditors)²⁸, которая была создана в 1975 году и начала свою

²⁷ Wallace H. The Institutional Setting. Five Variations on a Theme, in: Wallace H., Wallace W. (eds.) Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2000, p. 23.

²⁸ Официальный сайт Счетной палаты Европейского Союза: <http://eca.europa.eu>

работу в 1977 году, заменив собой предыдущие отдельные контрольные органы Сообществ. Счетная палата контролирует исполнение бюджета ЕС и целевое расходование средств всеми институтами и агентствами Европейского Союза. Она проводит собственные проверки и каждый год представляет отчет Европейскому парламенту об исполнении бюджета ЕС со стороны Европейской комиссии. Парламент обязан учитывать этот отчет при принятии ежегодного отчета Комиссии по исполнению ежегодного бюджета ЕС. Проверки также относятся и к средствам, распределяемым через структурные фонды регионам и странам в рамках региональной политики ЕС. Если нарушения будут найдены в отдельных регионах или странах, то Европейская комиссия должна принимать эту информацию во внимание при принятии решений относительно дальнейшего финансирования данных регионов.

Счетная палата управляется членами, которые направляются в Палату государствами-членами по одному от каждого государства на срок шесть лет. Обычно это представители национальных контрольных органов, обладающие соответствующей квалификацией и авторитетом. Затем общий состав членов Палаты утверждается Советом министров квалифицированным большинством. При этом важным является то, что в дальнейшем отозвать членов Палаты может только Суд ЕС. Это означает, что в своей деятельности они должны представлять не просто интересы своих государств, а общие интересы Союза и руководствоваться лишь законом. Из своего состава члены самостоятельно на срок три года избирают Президента.

Работу Счетной палаты поддерживают еще около 800 аудиторов, которые проводят проверки отдельных аспектов, стран, регионов, институтов и организаций, а также Генеральный секретариат, координирующий их работу и готовящий проекты решений.

Таким образом, Счетная палата является еще одним наднациональным институтом, призванным стоять на страже интересов всего Европейского Союза.

Европейский центральный банк

Европейский центральный банк (European Central Bank)²⁹ был создан в 1999 году для управления единой валютой Европейского валютного союза — евро. Поэтому в строгом смысле это не столько институт ЕС, сколько институт зоны евро, на сегодняшний день включающей в себя 17 стран ЕС: Австрию, Бельгию, Германию, Грецию, Ирландию, Испанию, Италию, Кипр, Люксембург, Мальту, Нидерланды, Португалию, Словакию, Словению, Финляндию, Францию, Эстонию. Решение о неприсоединении к зоне евро было

²⁹ Официальный сайт Европейского центрального банка: <http://www.ecb.int>

принято Великобританией, Данией и Швецией. Из новых стран ЕС за период 2007–2011 годов в зону евро смогли вступить пока лишь Словения, Словакия, Эстония, Кипр и Мальта. Дальнейшее расширение зоны евро планируется не раньше 2014 года.

Европейский центральный банк управляется так называемым Управляющим советом, в состав которого входят шесть членов Исполнительного комитета, назначаемые Европейским Советом квалифицированным большинством, и главы центральных банков стран-членов зоны евро (на сегодня 17). Помимо этого, существует также более расширенный Общий совет, в состав которого, помимо членов Управляющего совета, входят также главы десяти национальных центральных банков государств-членов ЕС, не входящих в зону евро. Этот Совет принимает более общие рекомендательные и рамочные решения.

Европейский центральный банк расположен во Франкфурте-на-Майне и является в целом независимым органом, формулирующим монетарную политику ЕС и управляющим зоной евро. В рамках своих полномочий он издает собственные правовые акты, главным из которых является установление процентной ставки.

В связи с высоким уровнем полномочий и независимости Банка можно говорить об определенной степени его наднационального характера. Однако в связи с тем, что управляющие структуры главным образом состоят из представителей национальных банков, а Европейская комиссия и Парламент играют в его управлении очень незначительную роль, то все же главным является межгосударственный, или трансгосударственный, характер политики в валютной сфере³⁰.

Европейский экономический и социальный комитет

Европейский экономический и социальный комитет (European Economic and Social Committee)³¹ является одним из двух консультационных комитетов особого типа, созданных в рамках институциональной структуры Европейского Союза. Он появился еще в 1958 году в соответствии с Римским договором 1957 года и был призван консультировать и высказывать свое мнение относительно социально-экономических вопросов. В числе его задач — обеспечение доступа к формированию политики различным социально-экономическим группам, таким как профсоюзы, работодатели, фермеры, производители,

³⁰ Wallace H. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes, in: Wallace H., Pollack M., Young A. (eds.) Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 6th ed., 2010, p. 102.

³¹ Официальный сайт Европейского экономического и социального комитета: <http://www.eesc.europa.eu>

НКО и др. Поэтому в него входят представители профсоюзов и союзов работодателей, а также других экономических групп интересов из разных стран.

Сейчас в составе Комитета — 344 члена, направленных государствами в соответствии с квотами представительства от разных стран: от Германии, Франции, Италии и Великобритании в нем по 24 представителя, от Мальты — пять представителей, от остальных стран — пропорционально населению этих стран. Члены Комитета назначаются на пять лет. На сегодня работает состав, назначенный в октябре 2010 года на срок до сентября 2015 года. Комитет возглавляет Президент, избираемый на период 2,5 года.

Функции Комитета заключаются в консультировании, лоббировании интересов представленных социальных групп, а также экспертизе принимаемых в ЕС решений с точки зрения их влияния на социально-экономические отношения, экономику и социальную сферу. Несмотря на то, что в последнее время Европейский экономический и социальный комитет получил достаточно серьезные функции и может высказывать свое мнение по всем рассматриваемым вопросам, его влияние сильно ограничено тем, что его оценки и мнения носят лишь рекомендательный характер. Другой тип проблем Комитета связан с тем, что в его составе одновременно присутствуют представители противоположных интересов — работодателей и профсоюзов разных отраслей экономики и типов предприятий и бизнес-организаций. Это осложняет формирование единого мнения Комитета. Однако даже и в таком виде Комитет выполняет важную роль представительства социально-экономических интересов всех стран Европейского Союза.

Комитет регионов

Комитет регионов (Committee of the Regions)³² является вторым консультационным комитетом особого типа. Он был создан в соответствии с Маастрихтским договором в 1994 году и состоит из представителей органов власти регионального и местного уровней всех стран-членов ЕС. Как и в случае Европейского экономического и социального комитета, в его состав также входят 344 члена — в тех же количественных квотах на представительство стран-членов ЕС.

Как и Экономический и социальный комитет, Комитет регионов имеет консультативный статус, может высказывать свои мнения и экспертные оценки относительно принимаемых в ЕС решений. Поскольку в Комитет регионов направляются все проекты решений и он может формулировать свои рекомендации по всем вопросам, то его основной задачей является обеспечение

³² Официальный сайт Комитета регионов: <http://www.cor.europa.eu>

экспертного сопровождения региональной политики ЕС, а также координация деятельности регионов на общеевропейском уровне. В связи с этой спецификой, более подробная структура Комитета регионов и его особая роль в процессе принятия политических решений будет показана в главе 2, посвященной анализу региональной политики ЕС.

Европейские агентства и комитология

Большую роль в процессе реализации решений в системе ЕС играют дополнительные структуры, которые также участвуют в политическом процессе на уровне ЕС: система комитологии и европейские агентства.

Так называемая «комитология», то есть система комитетов, была введена в политический процесс ЕС в 1987 году. В нее входят комитеты, состоящие из представителей государственных органов власти из стран-членов ЕС, вовлеченных в решение соответствующих проблем в своих государствах. Вплоть до реализации Лиссабонского договора постоянных комитетов насчитывалось до 400, подкомитетов и временных комитетов — около 1000.

Хотя в основном исполнительную функцию несет на себе Европейская комиссия, отвечая главным образом за реализацию принятых в ЕС решений, система комитологии осуществляет дополнительный контроль над исполнением принятого в ЕС законодательства со стороны государств. Поэтому в литературе они получили название «вратарей» (gatekeepers) интересов государств при работе с Европейской комиссией: они следят за соблюдением интересов своих стран и тем самым ограничивают власть Европейской комиссии при реализации принятых в ЕС решений. До вступления в силу Лиссабонского договора они даже могли самостоятельно принимать собственные решения в виде подзаконных актов в процессе исполнения законодательства ЕС или блокировать решения этого уровня, принятые Европейской комиссией.

Комитеты могут иметь разный статус, то есть участвовать в исполнении решений совместно с Европейской комиссией в соответствии с разными процедурами. Лиссабонский договор несколько снизил роль комитологии, заменив наиболее влиятельные из них процессом возложения этих функций на Европейскую комиссию посредством делегированного акта, который означает доминирующую роль Европейской комиссии при возможности прямого контроля над Комиссией как со стороны Совета, так и Европейского парламента.

На сегодня остались лишь две процедуры комитологии: прежняя совещательная (advisory procedure) и новая проверочная (examination procedure). В них предусматривается разная роль комитетов при рассмотрении ими решений Европейской комиссии. В первом случае комитеты могут лишь высказывать

свое мнение относительно решений Европейской комиссии, во втором случае — даже блокировать их, если большинство их членов (по той же формуле, что принята в Совете) высказывается против. И хотя Комиссия может опротестовать это решение, здесь все же остается важным выполнение комитетами контрольной функции над деятельностью Комиссии³³.

Таким образом, даже на уровне исполнения принятого законодательства ЕС, то есть претворения его в жизнь при помощи дополнительных решений и принятия подзаконных актов, сохраняется постоянный баланс интересов наднациональных и государственных.

Европейские агентства созданы для реализации политики Европейского Союза в разных сферах. Они начали активно формироваться в 1990-е годы, но большая их часть появилась в 2000-х годах. В целом, они создаются в ответ на потребности в выполнении новых задач правового, технического и научного характера, а также пожелания географической децентрализации, то есть распределения структур ЕС по разным странам, регионам и городам. Это означает, что они хотя и работают на Европейский Союз, но располагаются в самых разных городах и регионах стран-членов ЕС, тем самым усиливая европейскую идентичность этих регионов и способствуя определенной децентрализации и эффективности управления.

Агентства работают сегодня в различных сферах политики, на сегодня их в целом насчитывается 43. Они относятся к нескольким категориям.

Наибольшую группу составляют регулирующие агентства. Они включают в себя агентства в разных сферах экономической и регулирующей политики ЕС: таких агентств 25. В качестве примеров можно привести одно из старейших созданных в 1994 году и работающих в Копенгагене Агентство по охране окружающей среды (European Environmental Agency, EEA)³⁴ и, напротив, одно из наиболее молодых созданных в 2011 году и располагающихся в Любляне Агентство по сотрудничеству в сфере регулирования энергетики (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER)³⁵. К регулирующим агентствам также относятся агентства в сфере общей политики безопасности и оборонной политике, которых всего три: Европейское оборонное агентство (European Defense Agency, EDA)³⁶ в Брюсселе, Институт ЕС по изучению безопасности

³³ Стрежнева М. Транснациональные политические пространства: явление и практика. М.: Весь мир, 2011, с. 213–214.

³⁴ Официальный сайт Агентства по охране окружающей среды: <http://www.eea.europa.eu/>

³⁵ Официальный сайт Агентства по сотрудничеству в сфере регулирования энергетики: <http://www.acer.europa.eu/>

³⁶ Официальный сайт Европейского оборонного агентства: <http://www.eda.europa.eu/>

(EU Institute for Security Studies, ISS)³⁷ в Париже, Спутниковый центр ЕС (EU Satellite Centre, EUSC)³⁸ в Мадриде. В области сотрудничества полиции и органов правосудия также существуют три основных агентства: Европейский полицейский колледж (European Police College (CEPOL))³⁹ в Лондоне, Европол (European Police Office (EUROPOL))⁴⁰ и Евроюст (EU's Judicial Cooperation Unit (EUROJUST))⁴¹ в Гааге.

В отдельную категорию выносятся агентства Евратома, которых на сегодня два. Четыре новых финансовых надзорных органа нового типа были созданы в 2010–2011 годах для преодоления кризисов и регулирования рисков для стабильности всей финансовой системы. С целью выполнения определенных задач, связанных с управлением одной или несколькими программами ЕС, создаются также так называемые исполнительные агентства. На сегодня их насчитывается шесть. Обычно они создаются на определенный срок и располагаются в Брюсселе или Люксембурге.

Агентства как постоянно действующие институты создаются по мере необходимости для выполнения той или иной задачи и осуществления европейского регулирования той или иной сферы политики ЕС. Обычно цели и задачи их деятельности формулируются законодательными актами ЕС, финансирование выделяется в бюджете ЕС, а при выполнении своих задач они действуют в существенной степени автономно и независимо. Таким образом, они также способствуют наднациональному регулированию на уровне ЕС.

* * *

Таким образом, в целом политическая система Европейского Союза состоит из институтов, каждый из которых обеспечивает представительство на уровне ЕС разных интересов.

Так, Совет ЕС и Европейский Совет представляют интересы правительств стран-членов ЕС. В этом смысле оба этих института носят ярко выраженный межгосударственный характер, который, однако, в Совете ЕС ограничивается применением процедуры квалифицированного большинства.

В свою очередь, Европейская комиссия и Европейский парламент, имея за собой разные источники легитимности, являются наднациональными

³⁷ Официальный сайт Института ЕС по изучению безопасности: <http://www.iss.europa.eu/>

³⁸ Официальный сайт Спутникового центра Европейского Союза: <http://www.eusc.europa.eu/>

³⁹ Официальный сайт Европейского полицейского колледжа: <http://www.cepol.europa.eu/>

⁴⁰ Официальный сайт Европола: www.europol.europa.eu/

⁴¹ Официальный сайт Евроюста: www.eurojust.europa.eu/

институтами. Члены и служащие Европейской комиссии не зависят от правительств своих стран, обладают необходимой степенью автономии и призваны защищать интересы всего Сообщества. Интересы ЕС отстаивают также Суд ЕС, Счетная палата, в некоторой степени — Европейский центральный банк.

Депутаты Европейского парламента избираются населением напрямую, что обеспечивает их независимость от правительств собственных государств и не обязывает представлять их интересы. Европейский парламент представляет интересы всего европейского населения и потому также является наднациональной структурой, хоть и с некоторыми оговорками.

Европейский экономический и социальный комитет, а также Комитет регионов представляют интересы особых групп интересов: бизнеса, социальных групп, регионального и местного уровня.

Таким образом, в процессе принятия решений участвуют политические институты, сформированные по разным принципам и на разных основаниях. Поэтому в процессе их взаимодействия все эти интересы принимаются во внимание и согласовываются достаточно сложным образом.

Механизмы принятия политических решений в Европейском Союзе

Поскольку Европейский Союз является особой формой политической организации, механизмы принятия политических решений в нем также уникальны. Они сложнее обычных механизмов принятия решений в государствах или международных организациях. По сравнению с государствами, специфика ЕС состоит в том, что он обладает полномочиями в принятии решений не во всех сферах политики, а лишь в тех, которые были делегированы на его уровень соответствующими договорами. Более того, в разных сферах политики применяются разные механизмы принятия решений. В некоторых из них наибольшую роль играет Европейская комиссия, в других — Европейский Совет. Но в большинстве сфер политики на сегодня, в связи с вступлением в силу Лиссабонского договора, решения принимаются при участии всех основных политических институтов ЕС.

Специфика механизмов принятия политических решений в ЕС также состоит в том, что они часто трансформируются. С подписанием каждого договора в процессе европейской интеграции появлялись новые и реформировались старые механизмы. При этом можно выделить две основные тенденции: во-первых, для повышения демократичности ЕС постепенно

усиливалась роль Европейского парламента, во-вторых, сначала усложнялись, а затем упрощались механизмы и процедуры принятия решений. Особо значимую роль в этом сыграл Лиссабонский договор, существенно сокративший количество процедур и упростивший тем самым принципы принятия решений в ЕС.

Поскольку Европейский Союз является не государством, а особого типа международной организацией, политические решения его институтов обладают особой правовой природой и статусом. С одной стороны, в ЕС используются традиционные механизмы межправительственных организаций — подписание международных договоров между государствами-членами. Договоры являются основополагающими и означают принятие так называемых «исторических решений», которые связаны с реформированием либо системы институтов ЕС, либо отдельных сфер политики⁴². Договоры составляют «первичное законодательство» ЕС.

В то же время большую роль в ЕС играет так называемое «вторичное законодательство», которое состоит из нескольких типов законодательных актов, различающихся по степени обязательности для исполнения на уровне государств:

- «Регламенты» (regulations) — акты общего характера, которые действуют напрямую и обязательны для исполнения как органами ЕС, так и всеми государствами-членами, а также субъектами права по всем пунктам. Это самый сильный с точки зрения его действия законодательный акт Европейского Союза, который, по сути, представляет собой аналог закона в государствах. Регламенты ЕС приоритетны по отношению к законодательству стран-членов и действуют напрямую. Это означает, что государствам не нужно принимать дополнительные законодательные акты для его внедрения. При этом государства обязаны привести в соответствие законодательство своей страны в случае, если оно противоречит принятому регламенту ЕС.

- «Директивы» (directives) адресованы отдельным или всем государствам-членам ЕС. Они обязательны для исполнения в части целей, которые необходимо достичь государствам в определенные сроки. При этом государства могут сами выбрать средства для достижения поставленных целей в зависимости от специфики своих возможностей. Обычно это происходит через коррекцию существующего в странах-членах ЕС законодательства или административных практик.

⁴² Peterson J., Bomberg E. Making Sense of EU Decision-Making, in: Peterson J., Bomberg E. (eds.) Decision-Making in the European Union, New York, 1999, p. 4–29.

- «Решения» (decisions) могут быть адресованы как отдельным государствам, так и любым юридическим и физическим лицам, для которых они обязательны. Решение — это тип документа, который используется в ситуациях, когда законодательного регулирования требует отдельно взятая специфическая проблема, возникшая в отдельных странах ЕС.

- «Рекомендации» (recommendations) и «заключения» (opinions) — не обязательные, но рекомендованные к исполнению государствами-членами. Эти документы часто используются для информационной поддержки трех ранее перечисленных типов законодательства, для рекомендаций со стороны ЕС государствам-членам в сферах, которые не находятся в ведении ЕС, а также для разработки общих принципов будущей политики в разных сферах. Они также могут быть изданы отдельными институтами для выражения собственного мнения по конкретным вопросам.

Через множественность возможных решений и итоговых документов достигается разная степень влияния ЕС на политику как на уровне самого ЕС, так и на уровне отдельных государств и даже регионов или городов. При этом можно видеть зависимость применения разных типов документов для разных сфер политики. Так, те сферы, которые давно переданы на уровень ЕС, регулируются более жесткими инструментами, то есть регламентами, директивами и решениями. В то же время области политики, которые остаются главным образом в ведении государств, регулируются более мягкими способами, то есть через принятие необязательных к исполнению рекомендаций и мнений.

Как уже отмечалось, решения всех перечисленных типов, в отличие от договоров ЕС, относятся к так называемому «вторичному законодательству», которое принимается в рамках различного типа процедур. Применение того или иного типа процедур по отношению к разным сферам политики зафиксировано в соответствующих статьях действующего договора о ЕС. При этом важно понимать, что в процессе европейской интеграции и каждой реформы договора происходил пересмотр применимости процедур взаимодействия между институтами ЕС в процессе принятия политических решений.

Так, изначально, в 1950-е годы, в рамках Римских договоров были сформулированы такие процедуры участия Парламента, как «согласие» (conciliation) и «консультации» (consultation), при которых Парламент должен был высказаться по обсуждаемому вопросу, либо согласившись, либо не согласившись с ним, что, однако, не означало никаких автоматических последствий для принимаемого решения. При этом на тот момент существовало множество сфер политики, по которым Европейский парламент вообще не имел права голоса и потому не высказывался в принципе.

В 1986 году с принятием Единого европейского акта были введены две процедуры, в рамках которых Европейский парламент получил возможность более серьезно влиять на процесс принятия решений. Первая такая процедура — это «утверждение» (assent), при которой Европейский парламент получил возможность утверждения или неутверждения (то есть наложения вето) предлагаемого решения в целом, без возможности внесения поправок. Вторая процедура — «сотрудничество» (cooperation), при которой, наоборот, Парламент мог наложить вето, но не мог вносить поправки. При применении процедуры кооперации предложения Комиссии поступали в Совет для выработки «общей позиции», а также в Европейский парламент для первого чтения, в которое он мог вносить поправки. Во втором чтении Парламент мог внести поправки в «общую позицию» либо абсолютным большинством отклонить его. При этом Совет мог преодолеть решение парламента только единогласно. В качестве альтернативы Совет и Парламент могли выработать общее решение путем процедуры согласования.

Лишь в 1993 году, благодаря Маастрихтскому договору, появилась процедура «совместного принятия решений» (co-decision), которая объединила в себе возможности обеих описанных процедур: в рамках этой процедуры Европейский парламент может вносить поправки, одобрять или не одобрять решение, тем самым накладывая вето на рассматриваемое предложение. В рамках данной процедуры Европейский парламент вместе с Советом одобряет законодательные инициативы, выдвигаемые Европейской комиссией. Здесь Парламент может вносить поправки и даже блокировать принятие решений. Более того, в рамках этой процедуры появилась возможность создания согласительной комиссии между различными институтами, участвующими в принятии решения.

Одновременное наличие нескольких разных процедур с разной степенью участия Европейского парламента было связано с различным статусом соответствующих сфер политики. Те из них, которые уже давно были переданы с уровня государств-членов на уровень ЕС, такие как общая сельскохозяйственная политика, единый рынок и политика конкуренции, в большей степени регулировались Европейской комиссией при слабом участии Европейского парламента и экспертных комитетов. Большую роль Парламент с самого начала играл в регулировании тех сфер политики, которые определяют изменения институциональной структуры или связаны с бюджетом ЕС. Вопросы и сферы политики, регулирование которых вообще не были переданы на наднациональный уровень, такие как вопросы занятости, образования, здравоохранения, остаются прерогативой государств. В этих сферах Европейская

комиссия может только готовить рекомендации правительствам, в разработке которых Европейский парламент не принимает участия. Вопросы, связанные с внешней политикой и политикой безопасности и находящиеся, в принципе, в ведении стран-членов, на уровне ЕС обсуждаются исключительно в рамках Европейского Совета или Совета министров как органа представительства государств-членов ЕС. Здесь роль и Европейской комиссии, и Европейского парламента как наднациональных институтов минимальна.

Таким образом, в процессе европейской интеграции наблюдался постоянный процесс усиления роли Европейского парламента за счет появления новых процедур, в которых Парламент имел все больше влияния, а также за счет расширения сферы действия новых процедур. Процедуры согласия и консультаций были дополнены процедурами утверждения и кооперации, и в конечном итоге — процедурой совместного принятия решений. Одновременно с этим сначала процедура консультаций как наиболее значительная постепенно распространялась на большее количество сфер политики, а затем — процедура совместного принятия решений. Так, сфера ее применения была существенно расширена в Амстердамском (1997) и Ниццком договорах (2000).

Однако наиболее значимые на сегодняшний день реформы были реализованы благодаря введению в действие Лиссабонского договора. После вступления его в действие исчезли такие процедуры, как «кооперация» и «согласие», и количество возможных процедур сократилось до трех:

- «консультация» (consultation), то есть участие Европейского парламента лишь в обсуждении некоторых вопросов: процедура, используемая главным образом в сфере внешней политики;

- «одобрение» (consent), то есть необходимость согласия Европейского парламента по символическим, или так называемым «историческим», вопросам — например, таким как расширение ЕС;

- «совместное принятие решений» (co-decision), то есть полноценное участие Европейского парламента в процессе принятия политических решений.

Наиболее важным нововведением Лиссабонского договора в отношении процедур принятия решений явилось то, что процедура «совместного принятия решений» стала основной, используемой в 95% случаев. Поэтому она получила название «обычной законодательной процедуры» (ordinary legislative procedure), которая будет более подробно описана далее.

В остальных 5% случаев, в которых Совет остается главным законодателем, принимающим решения единолично, применяется так называемая «специальная законодательная процедура» (special legislative procedure), которая

либо не подразумевает участия Европейского парламента, либо делает его неважным, как в случае применения процедур консультаций или одобрения.

Помимо этих двух законодательных процедур, использующихся для принятия нормативных актов, существуют так называемые «правовые процедуры» (legal procedures), регулирующие процесс принятия внутренних правовых актов отдельными институтами и органами ЕС: Комиссией, Советом, Парламентом, Европейским центральным банком и др. Они не относятся к законодательству ЕС, и их принятие регулируется собственными регламентами соответствующих институтов.

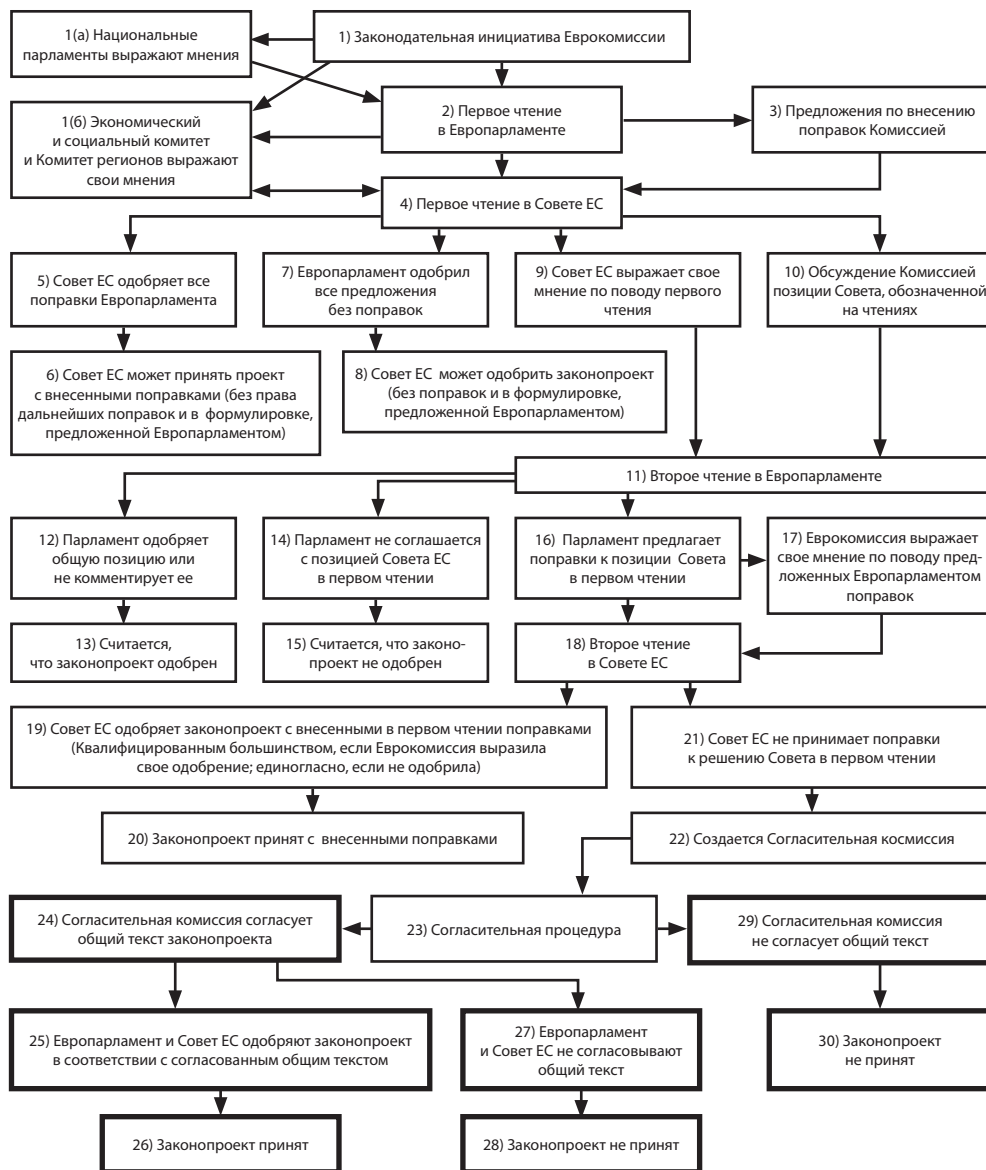
Таким образом, Лиссабонский договор значительно уменьшил комплексность процедур, сократив их количество и сделав одну из них основной. Поэтому именно ее необходимо рассмотреть более подробно.

Обычная законодательная процедура

Обычная законодательная процедура (ordinary legislative procedure) была определена в Лиссабонском договоре как основная процедура принятия решений в области вторичного законодательства ЕС. Она сформулирована на основе так называемого «метода сообществ», который, в свою очередь, характеризуется следующей ролью политических институтов ЕС:

- сильной ролью Европейской комиссии в формулировании политики, иницировании и формировании повестки дня, а также реализации политики;
- принимающим важнейшие решения Советом ЕС и Европейским парламентом, работа которых характеризуется постоянными согласованиями представляемых ими интересов государств и населения;
- важной ролью комитетов и экспертов, оказывающих консультативные услуги при разработке политических решений.

В рамках обычной законодательной процедуры решения иницируются и разрабатываются Европейской комиссией, поскольку она имеет монопольное право на иницирование решений и разработку их проектов. Затем предложения поступают на согласование в Европейский парламент и Совет министров, а также одновременно для формирования мнения в Европейский экономический и социальный комитет, Комитет регионов и национальные парламенты стран-членов ЕС. Далее следует долгий процесс согласования решения сначала в первом, а затем во втором чтении, до тех пор пока Европейский парламент и Совет ЕС окончательно не согласуют текст и примут его своими решениями. Более подробно процедуру принятия решения в рамках обычной законодательной процедуры см. на *рис. 2*.

Рис. 2. Обычная законодательная процедура принятия решений в ЕС

Источник: сайт ЕС http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_en.htm

Как видно на *рис. 2*, в принятие любого решения на уровне ЕС активно вовлечены такие важнейшие политические институты ЕС, как Европейская комиссия, Европейский парламент и Совет ЕС. Для принятия окончательного решения они должны полностью согласовать все свои позиции и интересы. Поскольку, как было указано в предыдущем параграфе, они должны представлять интересы разных акторов в политике ЕС (всего Союза, правительств и населения государств-членов), то в процессе согласования решения обеспечивается учет всех этих интересов.

С 2012 года благодаря Лиссабонскому договору вступило в силу положение о праве на законодательную инициативу в ЕС, которое, помимо Европейской комиссии, теперь дается гражданам, если они собирают 1 млн подписей (электронных), исходя из определенной квоты на представительство от всех государств-членов ЕС. Однако пока непонятно, как и насколько часто эта норма будет применяться.

Хотя принятие бюджета в ЕС является частным воплощением обычной законодательной процедуры, оно несколько отличается от нее. В силу ее особого значения, как в целом, так и для региональной политики ЕС, мы отдельно рассмотрим ее специфику.

Процедура принятия бюджета в ЕС

Несмотря на то, что вплоть до последнего времени Европейский парламент играл очень небольшую роль в процессе принятия решений на уровне ЕС, данный институт уже давно получил полномочия в сфере регулирования бюджетных средств ЕС. Европейский парламент на протяжении долгих лет принимает активное участие в планировании доходов и расходов бюджетных средств ЕС, контроле и отслеживании бюджетных расходов, проверке и обсуждении отчетов по расходованию средств со стороны Европейской комиссии. В качестве яркого примера успешной реализации контрольных полномочий Европейским парламентом часто приводится отставка Европейской комиссии в 1999 году, ставшая результатом парламентского отчета, обнародовавшего серьезные просчеты в работе Комиссии.

Процедура принятия ежегодного бюджета сложна и в целом соответствует обычной законодательной процедуре ЕС. Процедура подробно показана на *рис. 3*. Вместе с тем ее специфика состоит в том, что она более тщательно и строго расписана по времени, то есть протекает в рамках заданного заранее календаря. Это связано с необходимостью принятия бюджета к началу следующего года, для обеспечения бесперебойной работы институтов, агентств и программ ЕС.

Другой аспект специфики ежегодного принятия бюджета состоит в том, что начиная с 1988 года в Европейском Союзе также принимаются среднесрочные многолетние финансовые программы: в настоящее время на семь лет. Трехсторонние соглашения, заключенные между Комиссией, Советом ЕС и Парламентом по поводу среднесрочного бюджета, способствуют более простому принятию ежегодных бюджетов в связи с тем, что все серьезные разногласия разрешаются при принятии именно многолетних финансовых программ⁴³.

На *рис. 3* показана процедура принятия ежегодного бюджета ЕС.

Таким образом, процедура принятия ежегодного бюджета в ЕС также подразумевает важную роль всех политических институтов ЕС. При этом особенно значительна роль Европейского парламента, без согласия которого бюджет не может быть принят. В целом, процедура показывает связь всех институтов и необходимость поиска компромиссов между ними.

Разделение властей и уровней в ЕС

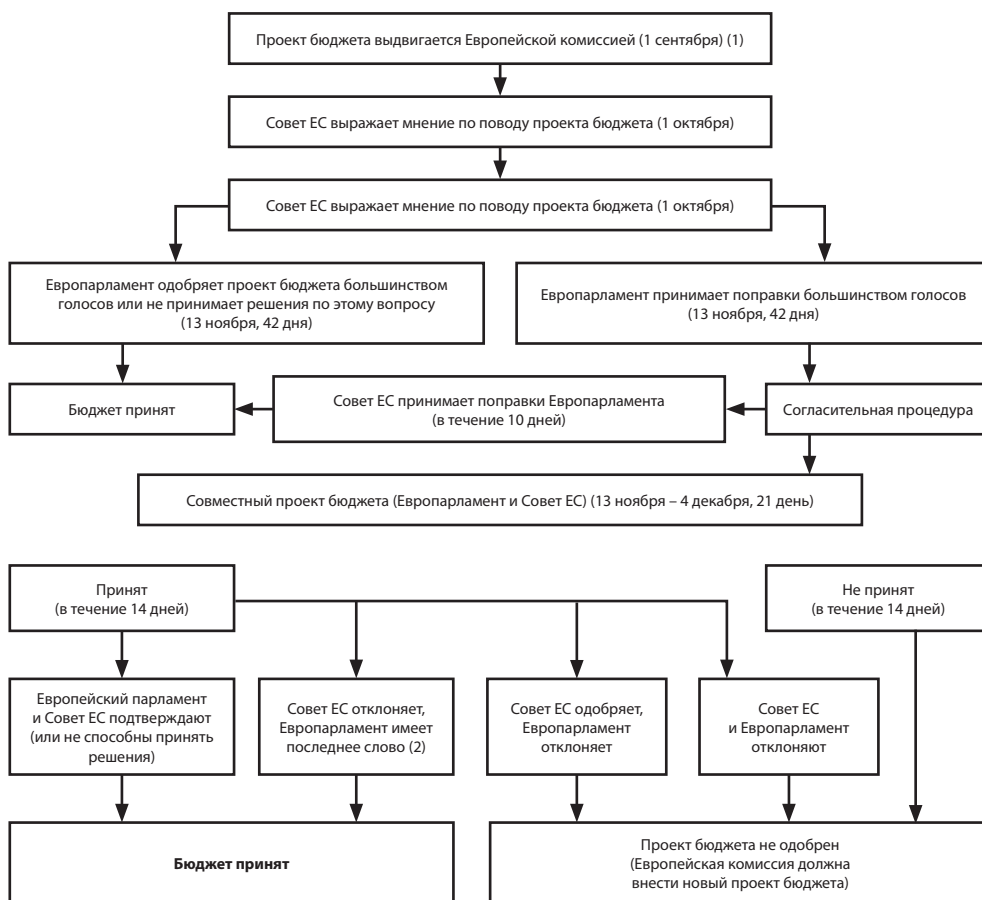
Для лучшего понимания политической системы ЕС ее часто сравнивают с системой разделения властей, принятой в государствах, где обычно существует разделение на исполнительную, законодательную и судебную власти. Иногда между тремя ветвями власти и институтами ЕС даже проводятся прямые аналогии: Европейскому Совету отводится роль президента, Совету министров — правительства, а Европейской комиссии — администрации. Таким образом, в совокупности они играют роль исполнительной ветви власти. Европейский парламент занимает место представительного органа, а Суд ЕС олицетворяет собой судебную власть⁴⁴. Из всего перечисленного, пожалуй, наименее бесспорно такое соотнесение лишь в отношении Суда. Остальные аналогии делаются с большой натяжкой и подвергаются серьезной критике.

Так, монопольное право на законодательную инициативу и соответствующую разработку законодательства, которой обладает Европейская комиссия, делает ее не только исполнительным органом, но и дает большие полномочия в законодательной сфере. Со своей стороны Европейский парламент, не обладающий правом законодательной инициативы, обладает законодательными полномочиями и выполняет наряду с парламентами государств функцию представительства и легитимации. Впрочем, реализация этих же функций возложена и на Совет. Собственно, с функциональной точки зрения, Совет также является законодательным органом, поскольку он вместе с Парламентом

⁴³ Буторина О. Европейская интеграция, М.: МГИМО, 2011, с. 193.

⁴⁴ Шемятенков В. Европейская интеграция, М., 2003.

Рис. 3. Процедура принятия бюджета в ЕС



(1) На практике Европейская комиссия старается внести проект бюджета до конца апреля — начала мая.

(2) То есть Европейский парламент одобряет совместный текст и затем в течение 14 дней при отклонении Совета принимает решения (большинством всего состава членов Парламента, или 3/5 голосов) о подтверждении всех или некоторых его поправок.

Источник: Сайт ЕС http://ec.europa.eu/budget/explained/management/deciding/decide_en.cfm

принимает законодательные акты ЕС. Чтобы обозначить общую работу Парламента и Совета министров при обсуждении и утверждении «законопроектов», для описания этой «связки» в ЕС часто используется понятие «европейский законодатель» (European legislator).

В целом, функции, выполняемые исполнительными органами в государствах, в ЕС перемешаны и распределены между институтами ЕС иным образом. Так, к функциям исполнительной власти традиционно относятся следующие:⁴⁵

- (1) определение основных направлений политики государства (в ЕС выполняет Европейский Совет);
- (2) претворение намеченной линии в жизнь (в ЕС – Совет ЕС и Европейская комиссия);
- (3) мобилизация населения и элит на поддержку проводимой политики (в ЕС – Европейский Совет, Совет министров и Европейская комиссия);
- (4) церемониальное руководство – демонстрация единства национально-го государства (в ЕС – Европейский Совет).

Некоторые из этих функций имеют важную политическую составляющую, а некоторые – преимущественно бюрократического свойства.

Функции, возложенные на Европейский парламент в целом, соотносятся с теми, которые предписано выполнять парламентам в государствах⁴⁶: (1) легитимация, (2) представительство, (3) рекрутирование и социализацию элиты, (4) воздействие на исполнительную власть и контроль над ней. Однако до недавнего времени полномочия Европейского парламента были очень скромными, и даже на сегодня они далеки от возможностей многих парламентов государств.

Таким образом, хотя аналогии политической системы ЕС с обычным разделением властей в государствах проводить можно, в них необходимо вносить коррективы, связанные со спецификой политической системы ЕС.

Также специфичным выглядит разделение уровней политической системы ЕС. Взаимоотношения между уровнем ЕС, государствами и регионами очень сложны и не сводятся к простой аналогии с федерацией или конфедерацией. Более того, все эти уровни одновременно участвуют через свои институты в процессе принятия решений на уровне ЕС. Поэтому разделение уровней происходит не по критерию территориальности, а по другим критериям, связанным с уровнем и типом принимаемых решений.

⁴⁵ Голосов Г. Сравнительная политология, СПб: Издательство ЕУСПб, 2001, с. 255.

⁴⁶ Там же, с. 282.

В целом, система ЕС представляется многоуровневой в связи с вовлеченностью в процесс принятия решений акторов и институтов различного уровня, с различными типами осуществляемого ими торго и, соответственно, разной логикой политического процесса. Такая типология была построена в виде трехуровневой схемы управления ЕС (European governance) Джоном Петерсоном⁴⁷ и представлена в *табл. 3*.

Как видно из *табл. 3*, каждому уровню соответствует свой тип доминирующего актора. На верхнем уровне наиболее значимыми оказываются национальные правительства и их главы, на среднем уровне ключевую роль играет Совет, в то время как нижний уровень контролирует Европейская комиссия.

Табл. 3. Уровни управления в ЕС

Уровень	Тип решения	Доминирующий фактор	Тип торго	Логика решения	Примеры
Супер-системный	Историческое по значимости	Европейский Совет, Совет ЕС, Суд ЕС	Межправительственный	Политическая	Результаты межправительственных конференций, решения Европейского Совета, Суда ЕС, Принятие Белой книги о внутреннем рынке
Системный	Установление политических курсов	Совет, КОРЕПЕР, Европейский парламент	Межинституциональный	Политическая технократическая	Директивы о создании внутреннего рынка мотоциклов
Подсистемный	Оформление политических курсов	Комиссия, рабочие группы Совета, Комитеты Европейского парламента	Обмен ресурсами	Технократическая консенсусная	Предложение ограничивать мощность всем мотоциклам, лицензируемым ЕС

Источник: Обобщенная таблица по концепции Петерсона⁴⁸

⁴⁷ Peterson J., Bomberg E. Decision-Making in the European Union, St. Martin's Press, 1999.

⁴⁸ Там же.

Ключевыми в этой схеме являются характер осуществляемого торго и тип логики, соответствующие каждому уровню. Под торгом в политологии обычно понимается нейтрально окрашенный процесс переговоров, согласования интересов и обмена ресурсами разными политическими акторами. На супер-системном уровне принятия исторических по значимости решений в ЕС характер торго — межправительственный, что объясняет политическую логику принимаемых решений. К решениям такого рода относятся три типа исторических решений: изменения договоров ЕС, определение приоритетов развития ЕС со стороны Европейского совета, решения Суда ЕС, который в своей деятельности очерчивает и расширяет границы компетенции ЕС.

На системном уровне установления политических курсов торго происходит между наднациональными и национальными институтами ЕС, то есть Советом, Комиссией и Европейским парламентом, что означает возможность и политической, и технократической логики принятия решений. Большинство решений в этой части — это результат межправительственного торго, в который вовлечены министры и чиновники высокого ранга стран-членов ЕС. Однако само принятие решений предваряет процесс выработки законодательства, в ходе которого условия подготавливаемого решения согласуются со всеми заинтересованными сторонами, то есть происходит межинституциональный торго, который часто подчинен технократической логике.

На подсистемном уровне торго осуществляется на уровне технократических сетей, то есть в процессе повседневного взаимодействия акторов, вовлеченных в принятие и реализацию решений в определенной сфере политики. На этом уровне происходит формулирование деталей политических курсов до начала законодательного процесса. Здесь, по мнению Петерсона, ключевая роль отводится политическим сетям, неформальным переговорам и обменам ресурсами, которые реализуются в рамках технократической логики.

Технократические сети позволяют состояться политическим решениям на двух вышестоящих уровнях за счет того, что обладают свойством сводить вместе частные и государственные, политические и административные, национальные и наднациональные, региональные и местные структуры⁴⁹. Несмотря на то, что сети не всегда сразу заметны, они играют ключевую роль в процессе принятия политических решений, что связано с недостаточной формализацией многих элементов системы принятия решений в ЕС на этих

⁴⁹ Peterson J., Bomberg E. Decision-Making in the European Union, St. Martin's Press, New York, 1999.

уровнях. Данная типология уровней будет использована нами при более подробном рассмотрении региональной политики ЕС, которое представлено в следующей главе.

Таким образом, очевидны комплексность и сложность функционирования системы принятия решений в ЕС, которая строится благодаря взаимодействию разных институтов, представляющих разные интересы, в сложной системе разделения властей и уровней власти и принятия решений. Это отличает ее от всех других систем принятия решения в государствах или международных организациях и создает дополнительные сложности при работе с ЕС.

Кроме того, дополнительная сложность политической системы ЕС связана с тем, что в каждой из сфер политики наблюдается своя специфика решений на суперсистемном, системном и сетевом уровнях. Поскольку данная книга посвящена анализу взаимодействия ЕС и регионов, то естественным образом наиболее значимой сферой политики в данном случае становится региональная политика ЕС, которая будет подробно проанализирована в следующей главе.

Глава 2.

Региональная политика Европейского Союза

В самом общем смысле под региональной политикой понимается политика центра по отношению к регионам. Под регионом в ЕС понимается административно-территориальная единица государств-членов ЕС. В своей книге мы понимаем под регионами практически любые субнациональные, то есть входящие в государства, территориальные единицы. Однако поскольку уровней и типов таких единиц может быть множество и в разных государствах-членах ЕС территориально-административные системы могут сильно различаться, в ЕС в начале 1980-х годов была выработана методика обозначения регионов разного уровня. Главным образом эта система используется в статистике и разработке региональной политики, и потому она получила название NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics) – Номенклатура территориальных единиц для статистики, установленная Статистическим офисом Европейского Союза (Евростат). Данное разделение служит решению следующих задач:

1. сбору, развитию и гармонизации региональной статистической информации в ЕС;
2. социально-экономическому анализу регионов различных уровней;
3. формулированию региональной политики ЕС.

Современная номенклатура для 27 стран ЕС включает в себя:

- 97 территориальных единиц уровня NUTS I (численность жителей от 800 тыс. до 3 млн чел.): основные социально-экономические регионы ЕС – крупные единицы административно-территориального деления государств, таких как регионы Бельгии, Болгарии, Польши, Швеции, Великобритании, земли Германии;
- 271 территория уровня NUTS II (численность жителей от 3 до 7 млн чел.): основные регионы для реализации региональной политики ЕС (также могут совпадать с регионами стран ЕС, меньшими

по численности населения — земли в Австрии, области в Чехии, автономные сообщества в Испании, регионы в Италии и т.д.);

- 1303 территории уровня NUTS III (численность жителей от 150 до 800 тыс. чел.): небольшие регионы для специфических мероприятий в рамках региональной политики ЕС (муниципалитеты, префектуры, районы, округа, провинции и т.д. в разных странах ЕС и странах-кандидатах)⁵⁰.

Региональная политика ЕС ориентирована в основном на территории уровня NUTS II и III.

Чтобы понять принципы, механизмы и специфику региональной политики Европейского Союза, необходимо сначала определить логику любой региональной политики, будь то политика государств, регионов или международных организаций, — каждая может иметь свои «центры» и «регионы». Региональная политика как политика, направленная на региональное развитие внутри государства или другого типа политического сообщества, нацелена на выравнивание социально-экономического положения и эффективное экономическое развитие на всей территории сообщества. Наиболее естественно региональная политика выглядит в государствах, поскольку именно они наиболее заинтересованы в целях, обычно достигаемых при помощи региональной политики. К ним чаще всего относятся следующие цели:

- обеспечение эффективного социально-экономического развития на всей территории государства или сообщества,
- снижение различий и диспропорций в уровне социально-экономического развития между регионами,
- обеспечение безопасности, стабильности и лояльности всех регионов по отношению к центральным органам управления, в том числе приграничных, периферийных и экономически слабых.

Это означает, что государство и любое политическое сообщество чаще всего старается поддерживать свои слабые регионы для обеспечения социального порядка, собственной легитимности и целостности, а также в целом сохранение и обеспечение единого политического, социального и экономического пространства⁵¹.

Для понимания того, каким образом возможно достижение этих целей, нужно определить, какие инструменты имеются в распоряжении государства.

⁵⁰ См. подробную номенклатуру и информацию о регионах NUTS на официальном сайте Европейской комиссии: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

⁵¹ Barnes I., Barnes P. The Enlarged European Union, Longman, 1995, p. 266.

В целом, выделяются два основных механизма реализации политики: регулирование и перераспределение⁵². Регулирование связано с формированием обязательных стандартов, норм и правил, соответствие которым фиксируется в различных лицензиях, сертификатах, разрешениях, дипломах и т.д. Их соблюдение является обязательной предпосылкой и условием ведения экономической деятельности на территории регулирования.

Второй инструмент реализации государственной политики — распределение и перераспределение финансовых и других средств. Государство собирает налоги с населения и организаций по утвержденным нормам и распределяет эти средства на разного рода нужды. Речь идет о распределении, когда государство финансирует производство товаров и услуг для обеспечения общего блага и развития общей инфраструктуры. С одной стороны, здесь имеются в виду услуги, которые оказывает собственно государство и которые не могут быть переданы на реализацию частным структурам. К ним относятся, прежде всего, силовые структуры, такие как армия, полиция, тюрьмы. С другой стороны, некоторые услуги могут при государственном финансировании и соответствующем контроле быть переданы в исполнение частным или негосударственным организациям. К ним относятся социальные услуги населению, которые могут оказываться как государственными, так и негосударственными, то есть частными или общественными, структурами. Это, например, услуги в сфере культуры, образования, научных исследований, здравоохранения, социального обеспечения, защиты окружающей среды или инфраструктурные условия, такие как строительство дорог, мостов, аэропортов и т.д. Вопрос о том, сколько каких налогов собирается с населения и бизнеса, сколько финансирования выделяется на эти социальные функции, а также вопрос о том, кто их реализует, решается в рамках политической системы в каждом государстве и в каждый период времени отдельно. Однако в большем или меньшем объеме государство всегда занимается распределением государственных средств на такие программы и проекты.

Речь идет о *перераспределении*, когда собранные от одной группы населения налоги государство перераспределяет в пользу другой. Конечно, наиболее яркий пример перераспределения представляет собой сфера социального обеспечения, где государство перераспределяет средства от более высокодоходных к менее доходным группам населения. Региональная политика также чаще всего реализуется с помощью перераспределения, если она прилагает усилия для выравнивания уровня социально-экономического развития

⁵² Braun D., Giraud O. Steuerungsinstrumente, in: Schubert K., Bandelow N. (Hrsg.) Lehrbuch der Politikfeldanalyse, R. Oldenbourg Verlag Muenchen, Wien, 2003, S. 150.

разных территорий одного государства. В этом случае перераспределение происходит от более богатых регионов к бедным: от регионов-доноров к регионам-реципиентам. На практике, однако, распределение и перераспределение бывает сложно различить: например, в случае региональной политики перераспределение выражено недостаточно явно, поскольку все средства поступают в центр и затем уже распределяются в другие регионы, отвечающие определенным критериям.

Чаще всего региональная политика ориентируется либо на выравнивание социально-экономического положения разных регионов, либо на более эффективное экономическое развитие регионов. Это в определенной степени две противоположные стратегии. В первом случае — ориентации на выравнивание — перераспределение налоговых средств на поддержку слабых регионов может происходить в рамках системы межбюджетных отношений автоматически, то есть выделяться регионам с определенными низкими социально-экономическими показателями. Например, подобным образом происходит выделение из федерального центра средств российским регионам-реципиентам в форме дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Критика такой стратегии очевидна: в ней теряются стимулы для собственного развития регионов.

Во втором случае логика противоположная: поощряются те регионы, которые наиболее активно развиваются и имеют наилучшие предпосылки развития. Центр поощряет не самые слабые, но самые активные и перспективные с точки зрения развития регионы. Эта стратегия оправдана с точки зрения экономики, но не обязательно с точки зрения политических интересов центра, связанных с поддержкой лояльности со стороны всех регионов.

Из двух крайних определений стратегий региональной политики на практике выбираются промежуточные варианты. Чаще всего центр все же поддерживает слабые регионы, но стремится к созданию стимулов для их собственного развития. Это возможно при формулировании определенных критериев, условий, целей и возможных направлений использования выделяемых средств. Именно в этом состоят вариации региональной политики, зависящие от того, как определяются критерии и условия выделения средств регионам, на какие статьи расходов и каким образом они используются. Вокруг этих вопросов ведутся дискуссии, принимаются концепции и проводятся реформы региональной политики. Поэтому данные аспекты в случае ЕС наиболее важны для понимания принципов его региональной политики.

Региональная политика Европейского Союза как международной организации особого типа, естественно, обладает своей спецификой в этих вопросах. Несмотря на то, что здесь также используются общие механизмы перераспределения, уникальность этой организации усложняет и привносит свою специфику в их применение.

В связи со сложностью механизмов региональной политики, в данной главе мы сначала разберемся с терминами, используемыми в региональной политике ЕС, затем проследим ее историю, особенно в отношении формулирования целей и инструментов. Благодаря этому более понятными станут основные принципы и механизмы формирования и реализации региональной политике ЕС. Для этого мы также должны проследить, кто в институтах ЕС и государствах-членах принимает участие в сложном процессе формирования и реализации региональной политики и как протекает указанный процесс сегодня. Опорой в этом станет первая глава данной книги, содержащая общую информацию о политических институтах ЕС и процессе принятия политических решений. В итоге, проведенный анализ позволит сделать выводы относительно специфики региональной политики ЕС, а также создаст базис для понимания особой роли регионов в сегодняшнем Европейском Союзе, чему будут посвящены дальнейшие главы книги.

Понятие региональной политики в ЕС

При разговоре о региональной политике ЕС необходимо помнить, что, в отличие от государств, она не является естественной и само собой разумеющейся. ЕС как международная организация, пусть даже и особого типа, не обязательно должна заниматься поддержкой слабых регионов своих стран-членов, тем более финансового характера. Более того, в мире нет никакой другой международной организации, которая бы имела собственную региональную политику в отношении субнациональных регионов своих стран-участниц. Это связано с естественными проблемами перераспределения не между регионами внутри одного государства, а между регионами разных государств и даже между государствами: для этого требуется солидарность не только внутри одной страны, но и между ними. Проявление региональной политики несвойственно международной арене, и потому финансовая поддержка регионального развития внутри самой международной организации — довольно редкое явление⁵³.

⁵³ Здесь выносятся за скобки международные организации, оказывающие финансовую поддержку не собственным регионам, а развитию стран «третьего мира».

ЕС отличается особой заинтересованностью в снижении региональных различий и в поддержке периферийных регионов, что связано главным образом с тем, что история европейской интеграции основана, прежде всего, на экономической интеграции. Поэтому помимо общих причин и целей региональной политики, описанных в предыдущем разделе, региональная политика ЕС служит главным образом целям обеспечения единого рынка. Более того, она является необходимой и обязательной предпосылкой для «четырех свобод» единого рынка: свободы передвижения людей, капиталов, товаров и услуг. Без необходимой региональной политики, направленной на снижение региональных диспропорций и выравнивание экономического развития регионов ЕС, после введения общего рынка и четырех свобод выгодные конкурентоспособные отрасли экономики могли бы сконцентрироваться в одних регионах, а отсталое экономическое положение других регионов могло бы еще больше усугубиться. Кроме того, важным аргументом в пользу активной региональной политики ЕС является то, что снижение уровня безработицы и инфляции в результате поддержки слаборазвитых регионов выгодно для всего ЕС, поскольку это способствует развитию всей экономики Союза.

Неэкономические выгоды региональной политики состоят в том, что изначально слабые, но более активно развивающиеся в результате региональной политики регионы становятся более подготовленными к сотрудничеству и охотнее поддерживают европейскую интеграцию как со стороны политических и экономических элит, так и среди населения⁵⁴. При этом активная региональная политика как проявление политики перераспределения, наряду с социальной политикой, является одним из центральных элементов послевоенного развития в Западной Европе и предметом общего консенсуса, то есть активно поддерживается в обществе⁵⁵.

Связь развития региональной политики с формированием общего рынка в Европейском Сообществе объясняет тот факт, что идеи региональной политики появились с самого начала процесса европейской интеграции еще в первой половине 1950-х годов. Однако в связи с тем, что такая политика была несвойственна международным организациям, то на тот момент не существовало соответствующей общепринятой для международных организаций терминологии. В связи с этим терминология региональной политики ЕС

⁵⁴ Armstrong H. Regional Policy, in: El-Agraa A. (ed.) The European Union, 6th ed. Economics & Policies, Pearson Education, 2001, p. 390.

⁵⁵ Ziltener P. EU Regional Policy: Monetary Lubricant for Economic Integration, in: Bornschier V. (ed.) State-Building in Europe. The Revitalization of Western European Integration, Cambridge University Press, 2000, p. 122.

развивалась «на ходу» и в результате оказалась более сложной и неоднозначной по сравнению с более простыми и понятными терминами, используемыми в отношении этой сферы политики на уровне государств.

В итоге, в ЕС для обозначения рассматриваемой сферы политики сформировались такие понятия, как «региональная политика» (regional policy), «структурная политика» (structural policy) и «политика сплочения» (cohesion policy). В русскоязычных европейских исследованиях чаще других используется наименование «региональная политика»⁵⁶. В европейской политике и литературе, посвященной проблематике регионального развития в Европейском Союзе, эти понятия используются как синонимичные, что отражается даже в названиях научных книг и статей⁵⁷.

Существование трех различных терминов, описывающих «набор инструментов, задействованных ЕС в 1970-х годах для решения проблемы региональных диспропорций»⁵⁸, имеет несколько объяснений. С одной стороны, оно вызвано использованием в политической практике ЕС всех перечисленных вариантов. Так, например, в Европейской комиссии существует позиция комиссара, ответственного за региональную политику ЕС, и Генеральный директорат по региональной политике (DG-REGIO), чья официальная миссия формулируется как «усиление экономического, социального и территориального сплочения»⁵⁹. Кроме того, есть структурные фонды ЕС, выделенные как главные финансовые инструменты реализации политики сплочения.

⁵⁶ Бусыгина И. Региональная политика Европейского Союза и возможности использования ее опыта для России. Доклады Института Европы N17, Москва, 1995; Косов Ю., Торопыгин А. Развитие европейской региональной политики, в: ПОЛИТЭКС, 2, 2009.

⁵⁷ Bache I. The Politics of European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping, in: Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998; Hooghe L., Keating M. The Politics of the European Union Regional Policy', in: Journal of European Public Policy, 1 (3), 1994, p. 367–93; Bachtler J., Turok, I. (eds.) The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds, London: Jessica Kingsley Publishers, 1997; Beugelsdijk M., Eijffinger S. The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU15, in: Journal of Common Market Studies, 43 (1), 2005, p. 37–51; Tarschys D. Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy, in: SIEPS, Stockholm, 2003; Marks G. Structural Policy in the European Community, in: Sbragia A. (ed.) Europolitics. Institutions and Policy-Making in the New European Community. Washington DC: Brookings Institute, 1992; Piattoni S. Informal Governance in Structural Policy, in: Perspectives on European Politics and Society, 7 (1), 2006, p. 56–74; Molle W. European Cohesion Policy, London: Routledge, 2006; Leonardi R. The Cohesion Policy of the European Union: The Building of Europe, Palgrave: London, 2005; Hooghe L. (ed.) Cohesion Policy and European Integration. Building Multilevel Governance, Oxford: Oxford University Press, 2006.

⁵⁸ Piattoni S. Informal Governance in Structural Policy, in: Perspectives on European Politics and Society, 7 (1), 2006, p. 72.

⁵⁹ См. http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm

С другой стороны, существуют и некоторые различия между тремя этими терминами. Так, по своим целям региональная политика может быть описана как политика, направленная, с одной стороны, на повышение уровня регионального развития, и с другой — на подтягивание экономики более слабых регионов к уровню более сильных регионов. Здесь необходимо отметить, что она осуществляется на всех уровнях европейского управления и политики — от местного и регионального уровня до государственного и уровня ЕС. При этом на каждом уровне существуют собственные инструменты и механизмы реализации. На государственной арене одним из основных инструментов достижения поставленных целей считается универсальный принцип перераспределения доходов между регионами-донорами и регионами-реципиентами. На уровне ЕС этот принцип описан как «система совместного финансирования, связывающая бюджетные политики различных уровней управления»⁶⁰.

В свою очередь, структурная политика может быть описана как создание специальных механизмов, способствующих региональному развитию с целью не столько выравнивания, сколько поддержки реструктуризации экономики. Помимо финансовой помощи со стороны ЕС, эта цель подразумевает мобилизацию внутренних региональных ресурсов и их эффективное использование наряду с ресурсами государства и Европейского Союза. Это осуществляется при помощи условий, которые ставятся перед регионами для получения финансирования со стороны так называемых структурных фондов ЕС. Их средства направляются не на регулярную поддержку жизнедеятельности регионов, а на определенные структурные проекты, нацеленные на изменение структуры региональной экономики. В ЕС в большинстве случаев речь идет о реструктуризации экономики от старопромышленного или сельскохозяйственного характера к постиндустриальной экономике услуг и экономики, основанной на знаниях. Поэтому за термином «структурная политика» стоит подчеркивание структурного характера реформ и формирование структур для поддержки этих реформ, в отличие от более традиционной чаще всего перераспределительной региональной политики.

С термином «политика сплочения» в ЕС связывают более широкие цели — содействие гармоничному развитию ЕС посредством создания условий для экономического и социального сплочения регионов и государств-членов. Этот термин чаще всего подчеркивает необходимость в сплочении новых членов ЕС в результате очередных расширений. После привлечения

⁶⁰ Benz A., Eberlein B. The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance, in: Journal of European Public Policy, 6 (2), 1999, p. 335.

новых государств-членов, чаще всего более бедных в смысле их социально-экономического развития, ЕС каждый раз должен прилагать новые дополнительные усилия к их сплочению и достижению единого экономического пространства на всей территории ЕС.

Таким образом, *структурные механизмы и цели реформирования экономических структур* являются основным инструментом реализации *региональной политики* ЕС с целью большего социально-экономического и территориального сплочения ЕС, то есть европейской интеграции. Чтобы избежать дальнейшей путаницы, все три термина будут использоваться в данной книге как синонимы, если это не оговорено специально.

В данном контексте для более полной характеристики региональной политики ЕС необходимо подчеркнуть ее важную особенность: политика сплочения решает *политическую задачу экономическими средствами*. Говоря о региональной политике ЕС, стоит всегда помнить ее основное предназначение: это придание динамизма процессу европейской интеграции, обеспечение существования общего рынка и поддержки этих процессов со стороны населения.

Более того, в последние годы ЕС также предпринимает попытки перенесения принципов региональной политики Союза и на внешнее измерение. О том, как это происходит через трансграничное сотрудничество на внешних границах ЕС, будет более подробно показано в главе 4. Однако это происходит и по отношению к другим регионам и странам мира. Так, Генеральный директорат по региональной политике Европейской комиссии активно сотрудничает с другими Генеральными директоратами Комиссии: по внешним связям, по развитию, по торговле и агентством по реализации международных проектов поддержки ЕС в третьих странах EuropeAid. Кроме того, в рамках международной составляющей региональной политики Европейский Союз подписал меморандумы о взаимопонимании для установления диалога в сфере региональной политики с некоторыми крупными государствами, такими как Россия, Китай и Бразилия⁶¹. Это еще больше подчеркивает ее политическую составляющую. Поэтому, как заключают эксперты, «*средства политики сплочения гораздо важнее ее результатов*»⁶².

Перечисленные особенности региональной политики ЕС по сравнению с региональной политикой государств приводят к тому, что ее цели и принципы обсуждаются более активно и, как следствие, обосновываются и прописываются более четко. Поскольку цели, принципы и механизмы

⁶¹ См. в конце главы более подробно о сотрудничестве с Россией в этой сфере.

⁶² Peterson J., Bomberg E. (eds.) *Decision-Making in the European Union*, New York, 1999, p. 149.

региональной политики ЕС развивались в процессе европейской интеграции, для понимания их сегодняшнего состояния необходимо проследить их эволюцию в истории региональной политики ЕС.

Краткая история региональной политики ЕС

В истории Европейского Союза можно выделить три этапа развития региональной политики и ее постепенной эволюции от простой политики перераспределения в сторону политики сплочения, то есть более целенаправленной поддержки регионального развития.

Первый этап (1951–1975) можно охарактеризовать как предварительный, или подготовительный, поскольку в это время была сформулирована первая идея региональной политики ЕС, сформировались ее основные институты и механизмы.

На *втором, промежуточном этапе (1975–1988)* эти механизмы начали работать в полную силу, способствуя реализации более общей структурной политики.

Наконец, на *третьем этапе*, который начался реформой 1988 года, были сформулированы более специфические цели, приоритеты и принципы, обеспечившие целенаправленную поддержку регионов, в особенности новых членов ЕС, для обеспечения сплочения. Это развитие показывает, насколько важной была, остается и, видимо, останется в будущем региональная политика для европейской интеграции и всего дальнейшего развития Европейского Союза.

Первый этап (1951–1975): предварительный

Как уже указывалось, региональная политика ЕС является одной из самых старейших областей политики Союза, поскольку региональная проблематика была включена в повестку дня еще на первых шагах европейской интеграции. Ее первый этап развития начался с подписания первого Договора о создании Европейского объединения угля и стали в 1951 году и продолжался до 1975 года, когда были созданы новые специальные структуры региональной политики.

Уже в середине 1950-х годов наличие сильного неравенства в региональном развитии не вызывало сомнения. В связи со спецификой Европейского объединения угля и стали, первые совместные действия стран, получившие в дальнейшем наименование «региональная политика», были связаны с борьбой с безработицей в тех регионах, где закрывались угольные шахты.

Они состояли из двух направлений. Первым из них стало стремление к «адаптации» рабочей силы через переобучение и переселение уволенных шахтеров: в период 1954—1965 годов на это направление было потрачено около 98 млн долларов США, переобучение прошли около 315 тыс. рабочих. Вторая цель политики состояла в «реконверсии», то есть создании новых отраслей промышленности в угольных регионах: до 1967 года на реконверсию было потрачено около 104 млн долларов США.

Через несколько лет, в преамбуле Римского договора 1957 года о создании Европейского Экономического Сообщества, который стал вторым важным шагом в процессе европейской интеграции, была зафиксирована необходимость «усиливать единство... экономик и гарантировать их гармоничное развитие, сглаживая различия между регионами и преодолевая отсталость наименее развитых регионов»⁶³. Эта формулировка, по сути, провозгласила начало общей региональной политики на уровне Сообщества. Несмотря на то, что непосредственно в тексте Договора не было ни слова о региональной политике, в его нескольких статьях упоминались существующие региональные различия и перечислены некоторые меры по снижению экономических и социальных диспропорций. Так, в статье 39 была отмечена необходимость обращать внимание на различия между регионами при осуществлении общей сельскохозяйственной политики. Статья 49 призвала учитывать региональные особенности при реализации свободы передвижения рабочей силы, чтобы она не привела к росту уровня безработицы в различных регионах. Статья 80 предписывала принимать во внимание региональную экономическую политику при проведении общей транспортной политики. Статьи 82 и 92 были посвящены развитию регионов ФРГ, пострадавших от разделения Германии, а статья 130 — грантам для реализации проектов в наименее развитых регионах и т.д.

Десятью годами позже, в 1968 году, для координации деятельности в сфере региональной политики в структуре Европейской комиссии был создан Генеральный директорат по региональной политике, а в 1973 году был учрежден пост Комиссара ЕС по региональной политике.

В 1969 году увидел свет документ Комиссии «Региональная политика Сообщества», в котором предлагалось «приступить к организации деятельности Сообщества по вопросам регионального развития». Основная идея по-прежнему ограничивалась проведением мероприятий по оптимизации развития индустриальных регионов, укреплению связей между ними

⁶³ Treaty Establishing Economic Community, Rome, 25.03.1957, p. 11.

и отстающими в промышленном отношении районами, а также созданию полюсов развития в преимущественно сельскохозяйственных зонах⁶⁴.

Таким образом, на первом этапе региональной политики были сформулированы ее общие идеи и контуры, а в структуре Комиссии появились ответственные структуры, которые сыграли важнейшую роль в ее дальнейшем развитии.

Второй этап (1975–1988): начальный

Несмотря на то, что на первом подготовительном этапе были предприняты некоторые усилия для формирования региональной политики Европейских Сообществ, эксплицитно она начала реализовываться только на втором этапе, с 1975 года⁶⁵. Некоторые эксперты даже утверждают, что только с этого времени можно говорить о региональной политике Сообщества, поскольку лишь в этот период появились целенаправленные действия по финансовой поддержке регионов.

Так, в 1975 году был создан Европейский фонд регионального развития (ЕФРР)⁶⁶ в качестве основного финансового инструмента структурной политики ЕС, а также соответствующий Комитет по региональной политике⁶⁷ в рамках комитологии, призванный осуществлять контроль над распределением средств Фонда. Таким образом, в дополнение к Европейской комиссии появились другие агенты региональной политики, созданные Европейским Советом из представителей стран-членов.

Помимо ЕФРР, на протяжении 1950-х – начала 1970-х годов региональные проекты софинансировались также в рамках Европейского социального фонда (ЕСФ), созданного в 1958 году, и Европейского фонда ориентаций и гарантий сельскохозяйственного производства (ЕФОГСП), созданного в 1962 году. Однако в этот период сложно говорить о собственно региональной политике, поскольку отбор проектов осуществлялся государствами-членами, они же контролировали их реализацию.

Реформа 1975 года, в ходе которой был учрежден ЕФРР, обозначила начало перехода к структурной политике. Основная идея этого перехода хо-

⁶⁴ Зонова Т. От Европы государств к Европе регионов? в: Полис, 5, 1999: <http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/1999/5/16.htm>

⁶⁵ Loughlin J. Regional Policy in the European Union, in: Stavridis S., Mossialos E., Morgen R., Machin H. (eds.) New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making, Dartmouth, 1997, p. 439.

⁶⁶ Council Regulation (EEC) No 724/75 of 18 March 1975 establishing a European Regional Development Fund, in: Official Journal. L 73, 21.3.1975, p. 1.

⁶⁷ Council Decision 75/185/EEC of 18 March 1975 setting up a Regional Policy Committee, in: Official Journal. L 73, 21.3.1975, p. 47.

рошо сформулирована одним из наиболее известных специалистов по региональной политике ЕС в России Ириной Бусыгиной: «Первоначально избранный перераспределительный подход к региональному развитию довольно быстро доказал свою неэффективность, и в ЕС был разработан другой подход к организации территории, суть которого заключается в стимулировании в проблемных регионах “автономных механизмов”, то есть их эндогенного (внутреннего) потенциала. Так, концепция выравнивания была заменена концепцией эффективности, а региональная политика стала региональной структурной политикой. Целью последней является не выдача “бедному” региону обусловленной суммы, но вложения в трансформацию региональных экономических структур при наиболее полном использовании собственных ресурсов региона и его специфики»⁶⁸.

На практике изменение подхода выразилось в том, что выделение в бюджете ЕС средств в ЕФРР стало механизмом перераспределения бюджетных средств Сообщества для помощи отсталым регионам через финансирование инвестиционных программ, развития инфраструктуры и усиления в регионах малых и средних предприятий.

В 1985 году появился еще один механизм региональной политики Сообщества — Интегрированные средиземноморские программы (Integrated Mediterranean Programs (IMP)). Их целью стало оказание помощи регионам Франции, Италии и, в первую очередь, Греции, в адаптации экономик Испании и Португалии к их вступлению в ЕЭС⁶⁹. Эти программы интегрировали средства структурных фондов и были направлены на многостороннюю помощь странам и регионам в решении конкретных задач. Кроме того, они были крайне важны не только в контексте расширения, но и в связи с предстоящим открытием единого рынка на пространстве Сообщества.

Впрочем, вплоть до конца 1980-х годов ассигнования Сообщества в области региональной политики использовались для финансирования мер и регионов, определяемых правительствами стран-членов, с предоставлением им права расходовать средства в зависимости от собственных представлений

⁶⁸ Бусыгина И. Территориальный фактор в европейском сознании, в: Космополис 2, 2002. http://cosmopolis.mgimo.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=124

⁶⁹ Необходимость адаптации была связана с предстоящим выходом на рынок производителей из Испании и Португалии, чьи цены на сельскохозяйственную продукцию были на порядок ниже по сравнению с ценами в Италии, Франции и Греции. Чтобы нивелировать отрицательные последствия, ЕЭС заблаговременно предоставляло поддержку фермерам южноевропейских стран — для подготовки к более суровым условиям конкуренции посредством оптимизации или переориентации производства. (См.: Resolution on the Integrated Mediterranean Programmes (IMPs), in: Official Journal. C 099, 13.04.1987, p. 222.)

о приоритетах. Однако анализ ситуации показал, что требуется более точная постановка целей и приоритетов в связи с координацией региональной политики Европейского Сообщества и национальных региональных политик, для более эффективного использования средств ЕФРР⁷⁰. Осознание этих проблем способствовало переходу от простого перераспределения к более выраженной структурной политике.

Помимо прочего, идеи о необходимости применения новых подходов и инициатив подвигли занимавшего на тот момент пост Президента Европейской комиссии Жака Делора к формулированию концепции Политики сплочения. Помимо изменений в механизмах оказания региональной поддержки, она преследовала цель как можно скорее и максимально открыто привлечь к формированию и реализации региональной политики не только государственные, но и местные и региональные, то есть субгосударственные, уровни. Вслед за оглашением Концепции последовала самая важная более чем за пятидесятилетнюю историю европейской интеграции реформа региональной политики и структурных фондов. Этим был начат очередной, третий этап развития региональной политики ЕС.

Третий этап (1988 – настоящее время): основной

Реформы региональной политики 1988 года ознаменовали собой начало основного этапа, на котором была сформирована система целенаправленной дифференцированной поддержки регионального развития в ЕС. Цель реформы заключалась в отказе от простого перераспределения и в создании системы регионального развития, выгодной всем странам, вне зависимости от уровня их экономического развития. Поэтому одной из основных задач на данном этапе стало сокращение разрыва в уровне развития регионов «с целью обеспечения своего всестороннего гармоничного развития [и] укрепления своего социально-экономического сплочения»⁷¹. При помощи реформы 1988 года Сообщество стремилось придать новый импульс процессу, который должен был привести к единообразию его политики в разных сферах и регионах. Так региональная политика в действительности стала интегральной частью структурной политики Европейского Сообщества⁷²,

⁷⁰ Commission Opinion of 19 June 1984 on the Regional Development Programmes, in: Official Journal. L 211, 08.08.1984, p. 18-19; Council Resolution of 6 February 1979 Concerning the Guidelines for Community Regional Policy, in: Official Journal. C 036, 09.02.1979, p. 10-11.

⁷¹ Article 130A, Single European Act, in: Official Journal. L 169, 29.06.1987, p. 9.

⁷² Бусыгина И. Структурная политика и роль регионов в Европейском Союзе, в: Климанов В., Зубаревич Н. (ред.) Политика и экономика в региональном измерении, СПб: Летний сад, 2000, с. 34.

направленной на реструктуризацию экономики, а также экономическое и социальное сплочение⁷³.

Важнейшим фактором развития региональной политики после реформы 1988 года стало решение Европейского Совета об удвоении финансовых средств, выделяемых структурным фондам: на период 1989–1993 годов их общая сумма составила 64 млрд евро (на тот момент исчислявшихся в экю)⁷⁴. Это было связано с тем, что в целом серьезно увеличились доходы в бюджет ЕС, поскольку, помимо собственных доходов ЕС, с 1988 года были введены отчисления в бюджет ЕС государств-членов пропорционально размеру их валового национального продукта (ВНП)⁷⁵.

В рамках реформы региональной политики ЕС 1988 года впервые были сформулированы общие цели и критерии, которым должны удовлетворять регионы, претендующие на финансирование в рамках структурных фондов ЕС. Таким образом, регионы были дифференцированы при помощи критериев и соответствующих им целям и программам, на которые должны направляться средства. Через определение того, средства из каких структурных фондов должны выделяться для достижения той или иной цели, определялся и объем возможного финансирования, и характер программ и целевых групп, которые в конечном итоге получали поддержку.

Эти цели были сформулированы при обсуждении и принятии первой многолетней финансовой программы (Financial Framework), которая на тот момент была принята на пять лет, а в дальнейшем стала формироваться на каждые семь лет. При этом в каждый последующий финансовый период при принятии каждой многолетней финансовой программы ЕС цели региональной политики корректировались.

Во время двух финансовых периодов — с 1989 по 1993 годы и с 1994 по 1999 годы — были сформулированы следующие шесть общих направлений, или Целей (Objectives), региональной политики⁷⁶:

Цель 1: поддержка регионов, отстающих в своем экономическом развитии, ВВП на душу населения которых составляет менее 75% по сравнению со средним показателем по ЕС. В эту группу, прежде всего, попали регионы с высокой

⁷³ Armstrong H. The Role and Evolution of European Community Regional Policy, in: Jones B., Keating M. (eds.) *The European Union and the Regions*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 23.

⁷⁴ History of European Regional Policy: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index2_en.htm

⁷⁵ Буторина О. (ред.) *Европейская интеграция*, М.: МГИМО(У) МИД России, 2011, с. 189.

⁷⁶ Allen D. Cohesion and Structural Funds, in: Wallace H., Wallace W. (eds.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2000, p. 252.

концентрацией сельского хозяйства. Среди 12 членов ЕС (до 1995 года) к ним традиционно относились все регионы Греции, Ирландии, Португалии, почти все регионы Испании, новые земли Германии, некоторые регионы Франции.

Региональная политика по этому направлению в основном осуществлялась с целью привлечения инвестиций, поддержки малого и среднего бизнеса, туризма, образования.

Достижение Цели 1 финансировалось практически всеми структурными фондами — Европейским фондом регионального развития, Европейским социальным фондом, Европейским фондом ориентаций и гарантий сельскохозяйственного производства. Финансирование в рамках этой Цели составляло чуть меньше 70% всего объема финансирования региональной политики в данный период.

Цель 2: поддержка зон бедствия вследствие упадка местной промышленности, требующих структурной перестройки, в которых уровень безработицы выше среднего по ЕС уровня. Действия в этом направлении были ориентированы на стимулирование развития новых отраслей экономики, модернизацию и перепрофилирование существующих предприятий.

Достижение данной Цели финансировалось из Европейского фонда регионального развития и Европейского социального фонда. В целом, ее финансирование составляло 11% затрат ЕС на региональную политику.

Цель 3 и Цель 4 были направлены на борьбу с застойной безработицей, и с 1993 года они были эффективно объединены для решения задач адаптации к новым условиям рабочей силы, в особенности молодежи.

Достижение обеих Целей финансировалось из Европейского социального фонда и составляло менее 10% всего структурного финансирования ЕС.

Цель 5 была ориентирована на сельскохозяйственные регионы и подразделялась на 5А и 5В. Цель 5А подразумевала поддержку доходов фермеров и финансировалась из Европейского фонда ориентаций и гарантий сельскохозяйственного производства. Цель 5В была ориентирована на регионы с бедственным положением аграрного сектора, диверсификацию и переориентирование их экономики с традиционного сельского хозяйства на новые сферы экономики.

Достижение Цели 5 финансировалось из Европейского фонда ориентаций и гарантий сельскохозяйственного производства, Европейского социального фонда и Европейского фонда регионального развития. Всего финансирование Цели 5 составило около 9% расходов структурных фондов.

Цель 6 была введена дополнительно в 1995 году, после вступления в ЕС Финляндии и Швеции, и была ориентирована, в первую очередь, на регионы

Крайнего Севера. В рамках этой Цели осуществлялась поддержка территорий с очень низкой плотностью населения, и она была направлена, прежде всего, на улучшение лесопользования и развитие туризма.

Достижение этой Цели финансировалось Европейским фондом регионального развития, Европейским социальным фондом, Европейским фондом ориентаций и гарантий сельскохозяйственного производства. Финансирование составило менее 3% всей региональной политики ЕС.

Как видно из приведенного перечня, в рамках реформы были сформулированы не только собственно цели, но и была произведена их дифференциация в отношении различных регионов. Это было сделано через создание системы критериев отнесения регионов к той или иной цели, а также посредством определения объема выделяемых средств, типов структурных фондов и, соответственно, характера программ и целевых групп, то есть конечных исполнителей и потребителей проектов региональной политики.

Помимо этого, реформа 1988 года ознаменовалась также внедрением в практику реализации региональной политики так называемых Инициатив Сообщества (Community Initiatives). Они стали инструментом финансирования некоторых конкретных направлений регионального развития в ЕС, которые были приоритетны с точки зрения Европейской комиссии. Их отличием от прочих инструментов региональной политики стала нацеленность на решение конкретных специфических проблем, свойственных отдельным группам регионов ЕС, представляющих опасность для общеевропейского экономического и социального сплочения. Для каждого финансового периода, начиная с 1989 года, создавался новый список Инициатив путем реформирования старого; таким образом, лишь наиболее важные инициативы просуществовали в течение двух и более финансовых периодов. На реализацию Инициатив были выделены 10% средств структурных фондов.

В финансовый период 1994–1999 годов действовало 13 Инициатив Сообщества, почти каждая из которых носила акронимное название, например PESCA (итал. *рыба*) – инициатива по поддержке экономической диверсификации в регионах, зависимых от рыбного сектора), KONVER – конверсия в регионах, где основной отраслью промышленности является оборонно-промышленный комплекс, EMPLOYMENT NOW – программы обеспечения равноправия на рынке труда для женщин и т.д.

Кроме того, в данный период появился еще один структурный фонд – Фонд сплочения, на чем в целом был завершен этап создания инструментов политики сплочения. Фонд сплочения, впервые упомянутый в Маастрихтском договоре 1992 года, был создан специально для поддержки всех регионов тех

государств, чей ВВП на душу населения находился ниже 90% от среднеевропейского показателя. На тот момент таких стран было четыре: Греция, Ирландия, Испания и Португалия. К 2009 году из этого списка выпала Ирландия, и прибавилось 12 новых стран ЕС (Испания пока сохраняется в списке в порядке исключения, хотя ее ВВП на душу населения превышает 90% от среднеевропейского уровня ЕС-27).

Реформа целей региональной политики: 2000–2007

Через десять лет после начала реформы 1988 года, на заседании Берлинского Европейского Совета в марте 1999 года при обсуждении нового финансового периода в ЕС 2000–2007 годов была одобрена новая реформа структурных фондов и сформулированы новые цели региональной политики ЕС. В этот период главным образом решались задачи подготовки к вступлению в ЕС новых стран в 2004–2007 годах и реформирования региональной политики ЕС для упрощения ее сложной системы взаимоотношения между целями, критериями и типами структурных фондов.

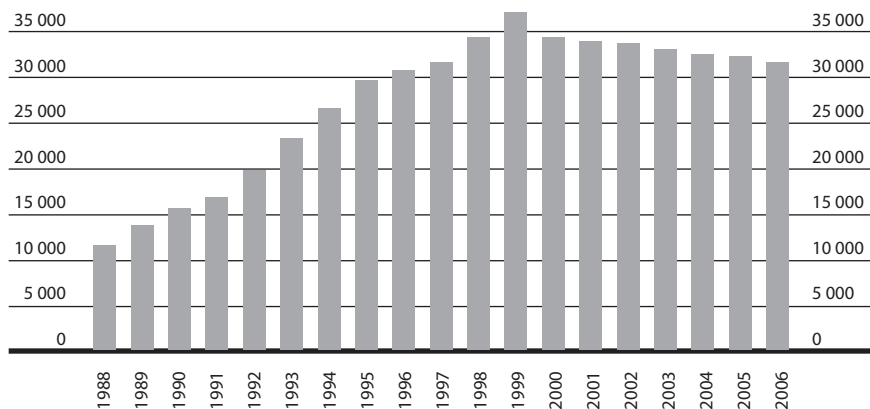
На структурные фонды на новый период ежегодно выделялось свыше 30 млрд евро, что в пересчете на весь семилетний период составило 213 млрд евро. Это свидетельствовало об устойчивой тенденции повышения значимости региональной политики для процесса европейской интеграции. На *рис. 4* видно, что расходы ЕС на региональную политику за период с 1988 до 1999 года возросли втрое и составили почти треть расходной части бюджета ЕС: общий бюджет ЕС в конце 1990-х — начале 2000-х годов составил около 100 млрд евро.

Помимо выделения большего количества средств, в 1999 году были сформулированы новые Цели региональной политики на финансовый период 2000–2006 годов. Их переформулирование должно было способствовать решению проблем, которые отмечались критиками региональной политики ЕС в предыдущий период. К таким проблемам относились размытость критериев отнесения регионов к той или иной цели, политизация решений, недостаточная увязка региональной политики с общими приоритетами ЕС, национальными и региональными программами развития, бюрократические проблемы⁷⁷.

На бюджетный период 2000–2006 годов цели региональной политики ЕС были сформулированы следующим образом:

⁷⁷ Иванов И. Новые тенденции в региональной политике ЕС, в: Бусыгина И., Иванов Р., Супоничкая И. (ред.) Регионы и регионализм в странах Запада и России, М.: ИВИ РАН, 2001, с. 220.

Рис. 4. Ежегодные расходы в рамках структурных фондов и Фонда сплочения (в миллионах €, цены 1999 года)



Источник: European Commission. Working for the Regions. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities, 2001, p. 9.

Цель 1: Помощь регионам с запаздывающим развитием (если их ВВП на душу населения составил менее 75% от среднего по ЕС). Таких регионов в период 2000–2006 годов насчитывалось около 50, в них проживало 22% населения ЕС. Это были по-прежнему в основном сельскохозяйственные или рыболовные регионы. Для оказания помощи в рамках этой Цели выделялось 136 млрд евро, или 70% средств региональной политики ЕС.

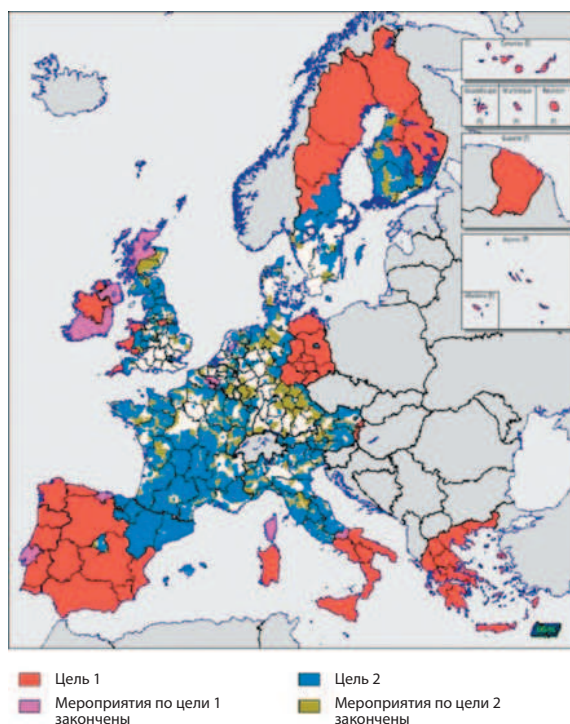
Для достижения Цели 1 по-прежнему привлекалось финансирование всех структурных фондов: Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда, Европейского фонда ориентаций и гарантий сельскохозяйственного производства, Финансового инструмента ориентирования рыболовства.

Цель 2: Поддержка экономической и социальной конверсии в регионах, находящихся в жесткой зависимости от развития определенных областей промышленности, сельского хозяйства, рыболовства и которые испытывают проблемы с инфраструктурой. В таких регионах проживало 18% жителей, и на эти цели ЕС выделил 22,5 млрд евро.

Цель 3: Модернизация системы переобучения и содействие снижению безработицы. На эту Цель выделялось 24 млрд евро. При этом помощь не распространялась на те регионы, которые подходили под критерии Цели 1, поскольку она также предусматривала меры по снижению уровня безработицы.

На карте (рис. 5) видно, что основными получателями средств в этот период в рамках разных Целей являлись регионы Греции, южные регионы Италии, почти вся Испания и вся Португалия, вся Ирландия, бывшая Восточная Германия, неюжные регионы Финляндии и Швеции.

Рис. 5. Карта помощи отстающим регионам ЕС на период 2000–2004 годов (до расширения 2004 года)



Источник: Сайт Европейской комиссии: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/maps/pdf/eur15_en.pdf

Кроме того, в 1999 году Европейская комиссия предложила сократить число Инициатив Сообщества до четырех и сгруппировать их по областям:

1) международное, межрегиональное и трансграничное сотрудничество, нацеленное на поощрение гармоничного и сбалансированного развития и пространственного планирования европейской территории (INTERREG);

- 2) развитие сельского хозяйства (LEADER+);
- 3) борьба со всеми формами дискриминации и неравенства на рынке труда (EQUAL);
- 4) поддержка инновационных стратегий развития для городов и урбанистических агломераций, находящихся в состоянии кризиса (Urban II).

Стоит отметить, что все указанные инициативы в том или ином виде уже существовали в предыдущие периоды. Так, например, инициатива Интеррег (INTERREG от Inter-Regional Cooperation), направленная на развитие территориального сотрудничества в Европе, является одной из важнейших Инициатив, просуществовавших с 1990 года. До 1993 года действовали программы Интеррег I, затем Интеррег II (1994–1999) и Интеррег III (2000–2006). На протяжении двух финансовых периодов (1994–1999 и 2000–2006) финансирование в рамках программ Интеррег получали проекты трех направлений:

- Интеррег ПА и ПИА – поддержка объединенного регионального развития между пограничными районами, включая внешние и морские границы ЕС, или трансграничное сотрудничество;
- Интеррег ПВ и ПИВ – помощь гармоничной территориальной интеграции внутри ЕС, или межнациональное межгосударственное сотрудничество;
- Интеррег ПС и ПИС – расширение потенциала развития отстающих регионов ЕС путем межнационального/межрегионального сотрудничества ради улучшения регионального развития, или межрегиональное сотрудничество.

Таким образом, история региональной политики ЕС показывает, что она постепенно развивалась от идеи необходимости поддержки слабых регионов в процессе формирования единого рынка до формулирования сложной системы критериев регионов, получающих поддержку на строго определенные Цели. Сформулированные первоначально в процессе реформы региональной политики 1988 года, теперь Цели и их критерии меняются в каждый бюджетный период при обсуждении очередной многолетней финансовой программы на семь лет. Обычно эти изменения связаны с адаптацией ЕС к важнейшим событиям и процессам, с пересмотром целей и задач в результате политических дискуссий. Поэтому Цели региональной политики ЕС, которые сформулированы на сегодня (а именно на бюджетный период 2007–2013 годов), появились под воздействием как предыдущего опыта, так и особых условий и процессов, протекающих в момент подготовки и начала данного периода, а также политических дискуссий, определивших реакцию ЕС на эти процессы.

Современные цели региональной политики ЕС (2007–2013)

Наиболее важным испытанием для процесса европейской интеграции и региональной политики 2000-х годов стало расширение ЕС в 2004 и 2007 годах. В результате вступления в ЕС десяти новых государств в 2004 году площадь и численность населения ЕС выросли на треть, тогда как общий ВВП увеличился лишь на 5%. По масштабу изменений и последствий «восточное» расширение ЕС можно сравнивать с расширениями 1981–1986 годов, когда в ЕЭС вступили Греция, Испания и Португалия. Тогда площадь Сообщества возросла на 48%, население – на 22%, а показатель ВВП на душу населения сократился на 6%.

Ответы на расширение ЕС в середине 2000-х годов в рамках политики сплочения были зафиксированы в опубликованном 17 февраля 2004 года Третьем докладе о сплочении в ЕС, где были впервые официально определены, а затем законодательно закреплены новые приоритеты на следующий финансовый период (2007–2013). В результате на сегодня (в период действия многолетней финансовой программы 2007–2013 годов) цели региональной политики были переформулированы следующим образом (см. *табл. 4*):

Цель 1. «Конвергенция: поддержка роста и создание новых рабочих мест в наименее развитых странах и регионах»:

Из примерно 347 млрд евро (35,7% бюджета ЕС) на эту Цель ЕС выделил 81,5% средств, или 283 млрд евро на семь лет. Эти деньги идут в основном на повышение уровня жизни в 12 вступивших в 2004 и 2007 годах новых странах ЕС.

В рамках цели «Конвергенция» выделяются два типа регионов:

1) регионы, чей ВВП на душу населения меньше 75% от среднего в ЕС-25, то есть без учета последних вступивших стран – Болгарии и Румынии, поскольку расчеты производились до их вхождения в состав ЕС в 2007 году (регионы конвергенции (*convergence regions*)),

2) регионы, чей ВВП на душу населения больше 75% от среднего по ЕС-25, но меньше 75% от среднего показателя среди ЕС-15 (до расширения 2004 года). Последние являются регионами «статистического эффекта» и обозначаются как регионы «постепенного выведения» («*phasing-out regions*»), для которых программы помощи ЕС в рамках цели «Конвергенция» заканчиваются в 2013 году. К этой же группе можно отнести особый случай Северной Ирландии, которой специальные средства цели «Конвергенция» предоставляются для поддержания мира.

Табл. 4. Цели и инструменты региональной политики ЕС
2000–2006 и 2007–2013 годов

2000–2006		2007–2013	
Цели	Инструменты	Цели	Инструменты
Цель 1	Фонд Сплочения ЕФРР ЕСФ ЕФОГСП ФИПР	Цель 1. «Конвергенция» (уровень NUTS II)	Фонд сплочения ЕФРР ЕСФ
Цель 2	ЕФРР ЕСФ	Цель 2. «Региональная конкурентоспособность и занятость» (уровень NUTS II)	ЕФРР ЕСФ
Цель 3	ЕСФ		
Интеррег	ЕФРР	Цель 3. «Территориальное сотрудничество» (уровень NUTS III)	ЕФРР
Урбан	ЕФРР		
Иквэл	ЕСФ		
Лидер+	ЕФОГСП		
Развитие сельских территорий и реструктуризация рыболовного сектора (за рамками Цели 1)	ЕФОГСП ФИПР		

Источник: Third Progress Report on Cohesion: Towards a New Partnership for Growth, Jobs and Cohesion. COM (2005) 192 final. Brussels, 17.05.2005.

Сокращения:

ЕФРР – Европейский фонд регионального развития

ЕСФ – Европейский социальный фонд

ЕФОГСП – Европейский фонд ориентаций и гарантий сельскохозяйственного производства

ФИПР – Финансовый инструмент поручительства рыболовства

NUTS – Номенклатура территориальных единиц для статистики

Таким образом, главным критерием для отнесения региона к цели «Конвергенция» является показатель доли среднедушевого дохода региона в сравнении со среднедушевым доходом ЕС: он должен быть меньше 75% среднеевропейского. Выделяемая сумма вычисляется путем вычитания из среднедушевого дохода всех граждан ЕС среднедушевого дохода в регионе и умножения на численность населения в регионе.

Дополнительно к этому показателю по отношению к регионам высчитывается коэффициент (бонус) в соответствии со следующими показателями (чем богаче регион, тем меньше его бонус):

- среднедушевой доход менее 82% среднеевропейского уровня: 4,25%;
- среднедушевой доход 82–99% среднеевропейского уровня: 3,36%;
- среднедушевой доход выше 99% среднеевропейского уровня: 2,67%⁷⁸.

Эти коэффициенты были введены для периода 2007–2013 годов для регионов второго типа в связи с их статусом «постепенного выведения» («phasing-out regions»).

Более того, каждый регион, у которого уровень безработицы выше среднеевропейского, получает дополнительный бонус 700 евро на каждого безработного.

Цель 2. «Региональная конкурентоспособность и занятость: предваряя и поощряя изменения»:

Здесь приоритетным направлением становятся «старые» страны-члены ЕС: на эту Цель отводятся 16% средств (55 млрд евро).

Цель также включает две категории регионов:

1) так называемые «регионы постепенного введения» «phasing-in regions», или регионы, где начинаются программы в рамках Цели 2, хотя на предыдущем этапе они получали финансирование по Цели 1, поскольку их уровень ВВП на душу населения был меньше 75% от среднего по ЕС-15 в период 2000–2006 годов, но стал больше 75% от среднего по ЕС-15 в период 2007–2013 годов, то есть чье благосостояние за последние семь лет увеличилось;

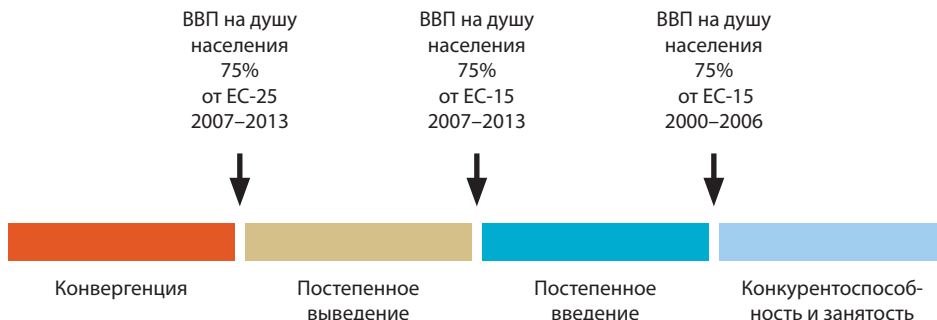
2) все остальные регионы ЕС, которые не попадают под показатели трех предыдущих категорий, то есть регионы, чей ВВП на душу населения был и остается выше уровня 75% от среднеевропейского как по ЕС-25, так и по ЕС-15.

Схематично эта типология регионов представлена на *рис. 6*.

Цель 3. «Территориальное сплочение в Европе: продвижение гармоничного и сбалансированного развития территории Европейского Союза»:

⁷⁸ См. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:DE:PDF>, с. 47.

Рис. 6. Регионы промежуточного положения между целями «Конвергенция» и «Конкурентоспособность и занятость»



Эта Цель была сформулирована на основе такой важной Инициативы Сообщества, как Интеррег. Теперь в рамках этой Цели осуществляется программа Интеррег IVС, в зону действий которой попадают все регионы ЕС, а также регионы Швейцарии и Норвегии. Основная цель программы — обмен опытом, знаниями, технологиями и лучшими практиками между региональными и местными органами власти в двух приоритетных сферах: «Инновационная экономика» и «Окружающая среда и предотвращение рисков»⁷⁹.

На финансирование программ в рамках этой Цели выделяется 2,5% средств структурной политики ЕС (8,7 млрд евро), которые будут распределяться между всеми странами-членами ЕС. Финансирование в рамках этой Цели получают те регионы, которые расположены не далее чем в 150 км от границы.

Средства, выделяемые каждому региону в рамках этой Цели, вычисляются по формуле, определенной в Распоряжении № 1083/2006, Приложение II⁸⁰. Сумма финансирования каждого региона зависит от численности населения приграничного района по сравнению с численностью населения всех регионов, имеющих право на финансирование. При этом, согласно дополнительному решению (Тот же документ, с. 49⁸¹), больше средств выделяется регионам, которые находятся на бывшей внешней границе ЕС (до мая 2004 года). Эти регионы получают еще на 50% больше денег, чем регионы с внутренней для ЕС границей.

⁷⁹ Подробнее на сайте программы: <http://www.interreg4c.net>

⁸⁰ См. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:DE:PDF>, с. 48.

⁸¹ См. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:DE:PDF>, с. 49.

Помимо переформулирования Целей, важным элементом реформирования региональной политики в 2000-е годы стало включение существующих ранее Инициатив Сообщества в рамки обычных Целей региональной политики ЕС. Однако вместо них в финансовый период 2007–2013 годов Европейская комиссия сформулировала новые Инициативы, объединенные задачей улучшения доступа региональных предприятий малого и среднего бизнеса к финансовым средствам, в том числе рисковому капиталу, выделяемому как структурными фондами, так и европейскими банками, такими как Европейским банком реконструкции и развития, Европейским инвестиционным банком и др. Эта задача появилась благодаря Лиссабонской стратегии⁸², предусматривающей активную поддержку развития малого и среднего бизнеса как наиболее инновационных структур, которые при развитии могут снижать уровень безработицы и способствовать увеличению занятости населения и реструктуризации экономики в целом.

Новых Инициатив Сообщества⁸³, реализуемых в период 2007–2013 годов, четыре:

- JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions) – инициатива по предоставлению технической помощи государствам ЕС, чьи регионы попадают под финансирование в рамках Цели «Конвергенция», в подготовке и реализации проектов, финансируемых за счет средств ЕС;

- JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) – инициатива, способствующая улучшению доступа к финансовым ресурсам для открытия или поддержки развития предприятий малого и среднего бизнеса;

- JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) – инициатива, направленная на развитие городских агломераций в ЕС посредством инвестиций, в том числе в создание новых рабочих мест на предприятиях;

- JASMINE (European Commission Initiative to Reinforce Development of Micro-Credit in Europe⁸⁴) – инициатива, разработанная с целью облегчить доступ к микрокредитам по всему ЕС для малых предприятий, людей с ограниченными возможностями и этнических меньшинств.

⁸² См. более подробно о Лиссабонской стратегии в главе 7.

⁸³ Council Decision of 6 October 2006 on Community Strategic Guidelines on Cohesion (2006/702/EC), in: Official Journal of the European Union. L 291, 21.10.2006, p. 11–32.

⁸⁴ COM. 708 final/2. A European Initiative for the Development of Micro-Credit in Support of Growth and Employment, Brussels, 20.12.2007.

Таким образом, на новый финансовый период цели региональной политики были вновь переформулированы. Как видно из *табл. 4*, в которой сопоставляются цели и инструменты региональной политики ЕС прошлого (2000–2006) и настоящего (2007–2013) финансовых периодов, ЕС весьма последователен в реформировании своей региональной политики. По сравнению с 1988 годом механизмы реализации региональной политики постепенно упрощаются, что отражается не только на пересмотре направлений и сокращении количества целей, но и на упрощении схем и системы финансирования. Сокращение количества структурных фондов до трех (Фонд сплочения, ЕФРР и ЕСФ) также должно привести к большей прозрачности и понятности политики. Помимо этого в целом снижается степень дублирования целей и целевых групп, теперь критерии отнесения регионов к той или иной цели сформулированы очень четко и ясно.

Что касается распределения региональной политики ЕС по странам, то общая тенденция такова, что на протяжении последних лет ЕС расходует все больше финансовых ресурсов политики сплочения на новые страны, и с 2010 года общий объем дотаций новым странам-членам превышает общий объем дотаций старым странам-членам⁸⁵.

На *рис. 7* видно, насколько увеличилось количество регионов, на которые распространяется помощь ЕС в рамках Цели 1 после расширения 2004 года (регионы, получающие поддержку в рамках Цели 1, обозначены красным). На следующем *рис. 8* показано, какие регионы ЕС-15 перестали относиться к «регионам с запаздывающим развитием» после того, как в 2006 году был сделан новый пересчет показателей уровня ВВП. В частности, из ряда отстающих вышли все регионы Северных стран, Ирландии, Северные и Восточные регионы Испании, некоторые регионы Италии и Греции (на карте обозначены зеленым). Эти регионы попали под действие так называемого «статистического эффекта», они временно остались в рамках Цели 1, будут исключены из нее после 2013 года — так называемые регионы «постепенного выведения».

На *рис. 9* показан формат финансирования региональной политики после расширения 2007 года, в период 2007–2013 годов. Так, видно, что основные средства в рамках Цели «Конвергенция» уходят в страны Центральной и Восточной Европы и частично на юг (регионы, обозначенные красным). Все остальные регионы (на карте обозначены синим цветом) могут получать финансирование в рамках цели «Конкурентоспособность и занятость».

⁸⁵ Third Progress Report on Cohesion, p. 38.

Рис. 7. Карта поддержки 2004–2006 годов (Цель 1)*

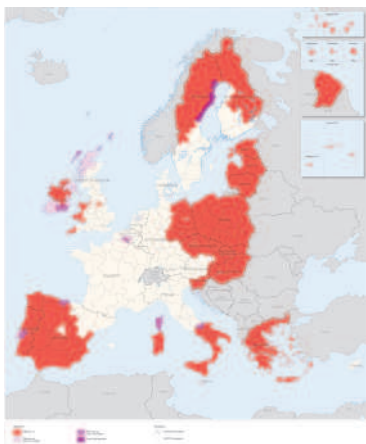


Рис. 8. Регионы «статистического эффекта»**

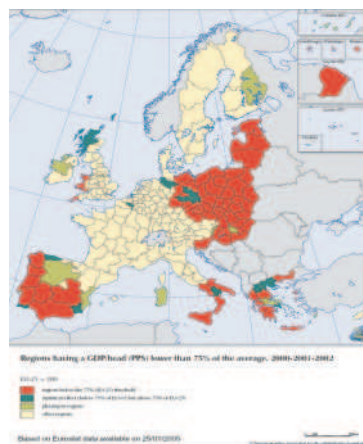
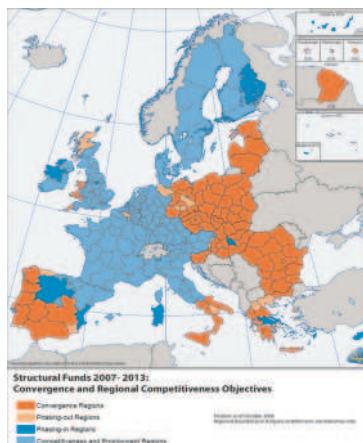


Рис. 9. Карта поддержки 2007–2013 годов***



Источники:

* Официальный сайт Европейской комиссии: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/maps/pdf/20042006obj1.pdf

** Официальный сайт Европейской комиссии: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/cartes_en.htm

*** Официальный сайт Европейской комиссии: http://ec.europa.eu/regional_policy/images/map/eligible2007/sf200713.pdf

Табл. 5. Политика сплочения в 2007–2013 годах: показательные

Страна	Цель «Конвергенция»		
	Фонд сплочения	Конвергенция	Статистическое постепенное выведение
Бельгия			638
Болгария	2 283	4 391	
Чехия	8 819	17 064	
Дания			
Германия		11 864	4 125
Эстония	1 152	2 252	
Греция	3 697	9 420	6 458
Испания	3 543	21 054	1 583
Франция		3 191	
Ирландия			
Италия		21 211	430
Кипр	213		
Латвия	1 540	2 991	
Литва	2 305	4 470	
Люксембург			
Венгрия	8 642	14 248	
Мальта	284	556	
Нидерланды			
Австрия			177
Польша	22 176	44 377	
Португалия	3 060	17 133	280
Словения	1 412	2 689	
Словакия	3 899	7 013	
Финляндия			
Швеция			
Великобритания		2 738	174
Румыния	6 552	12 661	
Межрегиональный			
Техническая помощь			
Сумма	69 578	199 322	13 955

финансовые распределения (млн евро, текущие цены)

Цель «Региональная конкурентоспособность и занятость»		Цель европейского территориального сотрудничества	Сумма
Постепенное введение	Региональная конкурентоспособность и занятость		
	1 425	194	2 258
		179	6 853
	419	389	26 692
	510	103	613
	9 409	851	26 240
		52	3 456
635		210	20 420
4 955	3 522	559	35 217
	10 257	872	14 319
458	293	151	901
972	5 353	846	28 812
399		28	640
		90	4 620
		109	6 885
	50	15	65
2 031		386	25 307
		15	855
	1 660	247	1 907
	1 027	257	1 461
		731	67 284
448	490	99	21 511
		104	4 205
	49	227	11 588
545	1 051	120	1 716
	1 626	265	1 891
965	6 014	722	10 613
		455	19 668
		445	445
			868
11 409	43 556	8 723	347 410

Источник: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf

В октябре 2006 года Совет ЕС принял в окончательном виде Решение «О Стратегических рекомендациях Сообщества в отношении сплочения»⁸⁶, в которых указывается, что при распределении средств Европейская комиссия должна руководствоваться следующими критериями:

1. Размер дотаций каждому государству со стороны ЕС не должен превышать 4% ВВП соответствующего государства.

2. Представляемые странами ЕС на рассмотрение Комиссии программы регионального развития должны соответствовать приоритетам, поставленным Лиссабонской стратегией⁸⁷ и, соответственно, отражать следующие приоритеты:

- повышение привлекательности регионов для населения через повышение доступности, обеспечение адекватного уровня и качества услуг, сохранения их экологического потенциала;
- поощрение инноваций, предпринимательства и роста экономики, основанной на знаниях, через увеличение количества и улучшение качества исследований и инновационного потенциала, в том числе в сфере новых информационных и коммуникационных технологий;
- создание новых улучшенных рабочих мест через увеличение занятости или привлечение людей к предпринимательской деятельности, повышение адаптивности рабочей силы и предприятий и увеличение инвестиций в человеческий капитал.

Указанные приоритеты относятся ко всем трем направлениям политики сплочения — экономическому, социальному и территориальному. В разделе, посвященном территориальному сплочению, отдельно подчеркивается, что все программы городского и сельского развития, трансграничного, транснационального и межрегионального сотрудничества должны вносить свой вклад в достижение поставленных общих целей путем соответствия указанным приоритетам.

В целом, в *табл. 5* указано распределение финансирования структурных фондов по отношению к регионам в рамках разных стран-членов ЕС.

Таким образом, на сегодня цели региональной политики ЕС сформулированы довольно четко, критерии регионов, претендующих на финансирование в рамках региональной политики, также ясно определены.

⁸⁶ Council of the European Union (2006) Council Decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion (2006/702/EC), in: Official Journal. L 291, 21.10.2006, p. 11.

⁸⁷ Лиссабонская стратегия сформулирована в решении Европейского Совета 2000 года: Presidency Conclusions. Lisbon European Council, March 23–24, 2000 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-rl.en0.htm), p. 1–10.

Цели региональной политики ЕС на период 2014–2020 годов: ожидаемые изменения

Европейская комиссия начала подготовку к следующему программному и финансовому периоду реализации политики сплочения задолго до его начала. Уже в октябре 2011 года был готов проект пакета нормативных документов, определяющих региональную политику ЕС на следующий семилетний финансовый период 2014–2020 годов⁸⁸. Как показывает анализ этих документов, кардинальных изменений в целом не ожидается. Европейская комиссия предлагает сконцентрироваться на Стратегии «Европа-2020», направленной на интеллектуальный (smart), устойчивый (sustainable) и инклюзивный (inclusive) рост⁸⁹, поддерживать более интегрированные программы развития, больше внимания уделять мониторингу результатов реализации программ и усилить территориальное сплочение.

Предполагается, что на региональную политику ЕС потратит 376 млрд евро, включая новый финансовый инструмент «Соединяя Европу» (Connecting Europe Facility), в рамках которого будут финансироваться трансграничные проекты в сфере энергетики, транспорта и информационных технологий.

Принципы партнерства и многоуровневого управления, наряду с принципом недопущения дискриминации, обеспечения равенства между мужчинами и женщинами и устойчивого развития, остаются основными ценностями, на основе которых должны разрабатываться и реализовываться программы регионального развития.

Новшества в дизайне политики сплочения коснутся формулировки ее Целей, типологизации регионов, которые могут рассчитывать на поддержку и распределение финансов по соответствующим типам регионов. Так, официально остаются лишь две Цели региональной политики: (1) Инвестиции в рост и рабочие места; (2) Европейское территориальное сотрудничество.

В рамках первой Цели финансирование смогут получить все без исключения регионы ЕС, но теперь они будут разбиты на три категории:

- 1) наименее развитые регионы,
- 2) транзитные регионы,
- 3) более развитые регионы.

⁸⁸ Документ Cohesion policy in support of growth and jobs на сайте Еврокомиссии (20.01.2012): http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet.pdf

⁸⁹ См. более подробно об этом в главе 7.

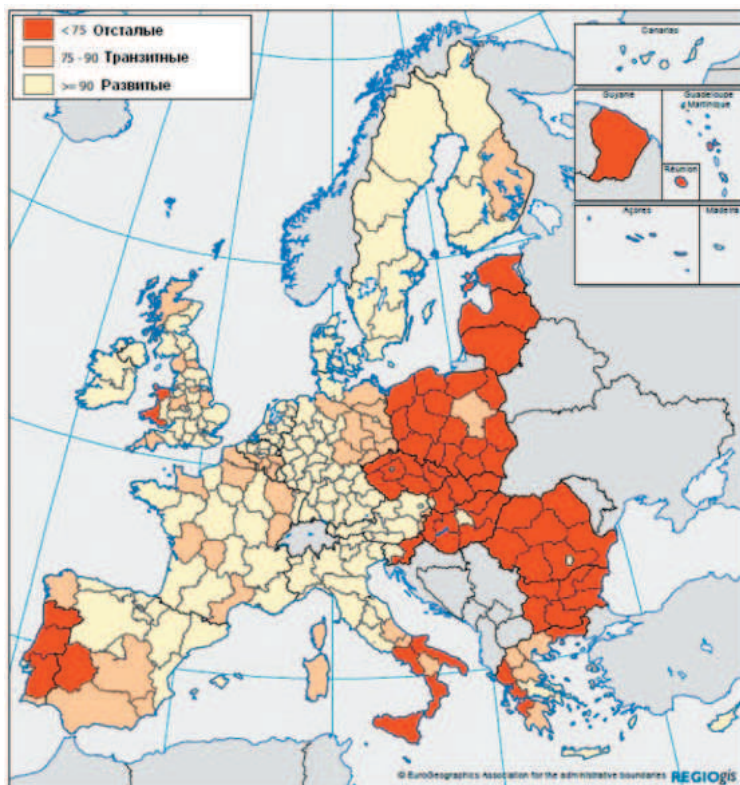
Финансироваться региональная политика по-прежнему будет из трех структурных фондов: ЕФРР, ЕСФ и Фонда сплочения.

Табл. 6. Сравнительный анализ инструментов и целей региональной политики ЕС 2007–2013 и 2014–2020 годов

2007–2013		2014–2020		
Цели	Инструменты	Цели	Категории регионов	Инструменты
Конвергенция (уровень NUTS II)	Фонд сплочения ЕФРР ЕСФ	Инвестиции в рост и рабочие места	Наименее развитые регионы	Фонд сплочения ЕФРР ЕСФ
			Транзитные регионы	
Региональная конкурентоспособность и занятость (уровень NUTS II)	ЕФРР ЕСФ		Более развитые регионы	ЕФРР ЕСФ
Территориальное сотрудничество (уровень NUTS III)	ЕФРР	Европейское территориальное сотрудничество		ЕФРР

В соответствии с принципом концентрации, категория наименее развитых регионов – регионы с показателем ВВП на душу населения ниже, чем 75% от среднего показателя по ЕС-27, – остается приоритетом региональной политики. На поддержку роста и создание рабочих мест в этих регионах планируется потратить более 162 млрд евро, или 43% средств региональной политики. Транзитные регионы (ВВП на душу населения от 75% до 90% от среднеевропейского уровня) могут рассчитывать на 39 млрд евро, или чуть более 10% средств. Более развитые регионы (ВВП на душу населения более 90% от среднеевропейского показателя) получают 53 млрд евро, или 14% средств политики сплочения ЕС.

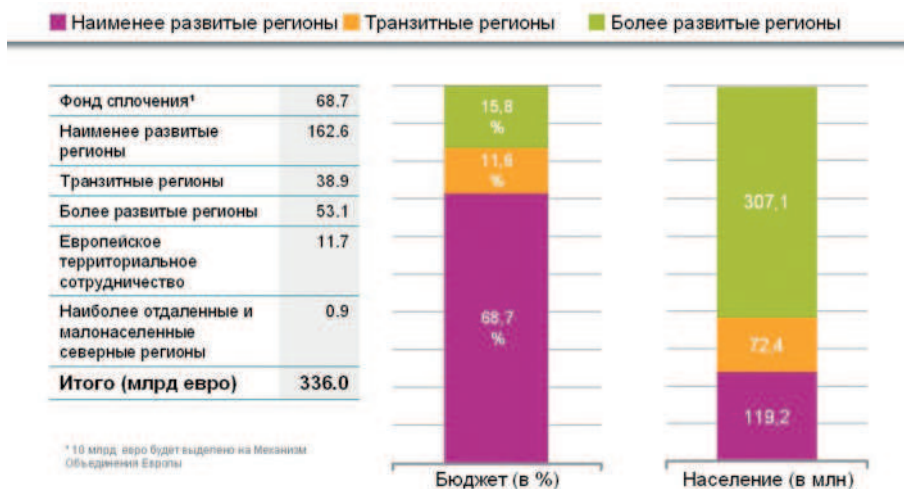
Рис. 10. Карта политики сплочения ЕС, 2014–2020 годы



Источник: Информация Европейской комиссии: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/presentation_final_en.ppt

Европейская комиссия также предлагает зарезервировать средства («страховочную сеть») для дополнительного финансирования регионов, подвергшихся статистическому эффекту. Регионы, которые в 2007–2013 годах получали финансирование по цели «Конвергенция», но на фоне ЕС-27 перешли разряд транзитных или более развитых регионов, будут получать финансирование в размере не менее 2/3 от объема финансирования в 2007–2013 годах. Фонд сплочения получит 68,7 млрд евро, «Соединяя Европу» – 40 млрд евро, еще около 1 млрд евро будет зарезервировано на поддержку наиболее отдаленных регионов или малонаселенных северных регионов.

Рис. 11. Распределение ресурсов политики сплочения ЕС, 2014–2020 годы



Источник: Сайт ЕС: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/presentation_final_en.ppt

Особое внимание в новой стратегии региональной политики уделяется территориальному сотрудничеству. На эту Цель предположительно будет потрачено 11,7 млрд евро (3% средств), из которых 73% будет направлено на реализацию проектов трансграничного сотрудничества (в том числе в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства с приграничными регионами России), 21% – на транснациональное сотрудничество и 6% – на межрегиональные инициативы.

В соответствии с этими данными, уже сейчас, при подготовке новой многолетней финансовой программы на 2014–2020 годы, определяется общее количество средств, выделяемых регионам той или иной страны-члена ЕС, учитывается, в рамках каких целей и каких структурных фондов. Однако для полного понимания этой картины необходимо также рассмотреть понятие и историю структурных фондов ЕС.

Структурные фонды ЕС

Как уже указывалось ранее, региональная политика ЕС осуществляется путем перераспределения средств в пользу слаборазвитых регионов через так называемые структурные фонды, входящие в структуру бюджета Европейского Союза. Каждый из них имеет свою специфику относительно того, какие направления, задачи, какого типа программы и проекты и какие целевые группы финансируются из их средств.

Структурные фонды являются основным финансовым инструментом политики сплочения на протяжении нескольких десятилетий. Сегодня к ним относятся:

Европейский социальный фонд (ЕСФ) (European Social Fund (ESF))⁹⁰, созданный в 1957 году, из которого финансируются мероприятия и программы профессиональной подготовки и переподготовки населения для борьбы с безработицей.

В текущий финансовый период из средств Фонда финансируются проекты в рамках целей «Конвергенция» и «Региональная конкурентоспособность и занятость» — в частности, следующие виды деятельности:

- адаптация рабочей силы и предприятий: образование в течение всей жизни, внедрение инноваций в работу организаций;
- занятость для безработных, ищущих работу, женщин и мигрантов;
- социальная интеграция людей с ограниченными возможностями и борьба с дискриминацией на рынке труда;
- усиление человеческого капитала посредством реформирования системы образования.

Европейский фонд регионального развития (ЕФРР) (European Regional Development Fund (ERDF)), созданный в 1975 году, распределяет средства на все 27 государств-членов ЕС. Основная цель при его создании состояла в корректировке региональных диспропорций, возникающих вследствие доминирования сельского хозяйства, промышленного спада и структурной безработицы. Максимальный объем поддержки со стороны Фонда составлял 50% стоимости проектов, реализуемых в регионах, находящихся в зонах государственной поддержки в следующих сферах:

1. Инвестиции в малые предприятия, создающие как минимум 10 новых рабочих мест;

⁹⁰ См. http://ec.europa.eu/employment_social/esf/index_en.htm

2. Инвестиции в инфраструктуру, связанные с пунктом 1;
3. Инфраструктурные инвестиции в горных районах, которые участвуют в проектах в рамках сельскохозяйственной политики.

Сегодня из средств ЕФРР финансируются программы и проекты по усилению экономического и социального сплочения в Европейском Союзе и снижению региональных диспропорций. Эта цель достигается за счет:

1. Финансирования прямых инвестиций в предприятия (преимущественно малого и среднего бизнеса) для создания долгосрочных рабочих мест;
2. Финансирования инфраструктурных проектов, связанных с исследовательскими и инновационными разработками, телекоммуникациями, окружающей средой, энергетическими и транспортными сетями;
3. Создания финансовых инструментов (таких как фонды рискованного капитала, фонды местного развития и др.) для поддержки регионального и местного развития и для развития сотрудничества между городами и регионами;
4. Финансирования мер технической поддержки.

На практике финансирование из ЕФРР касается всех сфер экономики — от энергетики и транспорта до культуры и туризма. Его средства направляются в промышленную сферу, инфраструктуру и поддержку малого и среднего бизнеса. ЕФРР — единственный из структурных фондов, из которого на сегодня финансируются мероприятия и проекты всех трех Целей региональной политики: «Конвергенция», «Конкурентоспособность и занятость» и «Территориальное сотрудничество». При этом последняя финансируется только из средств ЕФРР.

Фонд сплочения (Cohesion Fund), из которого финансируются экологические и транспортные проекты в 13 странах ЕС, ВНД на душу населения которых находится на уровне ниже 90% среднего уровня ЕС. Фонд был создан для поддержки регионов тех стран, которые только что вступили в ЕС и должны «подтянуться» до экономического и социального уровня остальных стран и регионов ЕС. До расширения 2004 года 52–58% всего финансирования из этого фонда приходилось на Испанию, 16–30% — на Грецию, 7–10% — на Ирландию и Португалию. После вступления в ЕС в мае 2004 года десяти стран Центральной и Восточной Европы все новые члены стали удовлетворять критериям поддержки Фонда Сплочения. Теперь финансирование из этого Фонда направлено на такие страны, как Чехия, Эстония, Кипр, Латвия, Литва, Греция, Венгрия, Мальта, Польша, Португалия, Словения, Словакия, Испания. После расширения 2007 года к списку добавились Болгария и Румыния. Из средств Фонда осуществляется финансовая поддержка регионов в рамках Цели «Конвергенция».

Основными направлениями для проектов поддержки из Фонда сплочения являются развитие трансевропейских транспортных сетей и защита окружающей среды. Объем финансирования из Фонда сплочения может достигать 80% от общей стоимости проекта. В исключительных случаях, определяемых Европейской комиссией, проекты могут финансироваться на 100%.

Как было отмечено в предыдущем разделе, ранее в разряд структурных фондов, задействованных в реализации региональной политики, входили также:

- **Европейский сельскохозяйственный фонд для сельского развития (ЕСФСР) (European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD))**, ранее известный как Европейский фонд ориентаций и гарантий сельскохозяйственного производства (European Agricultural Guarantee and Guidance Fund (EAGGF)), созданный в 1957 году, из которого финансировались программы модернизации аграрного сектора;
- **Европейский рыболовный фонд (ЕРФ) (European Fisheries Fund (EFF))**, ранее известный как Финансовый инструмент ориентирования рыболовства (Financial Instrument for Fishery Guidance (FIFG)), созданный в 1993 году, из которого финансировались программы модернизации и поддержки рыболовства.

Двумя дополнительными инструментами реализации политики сплочения являются:

- **Инструмент структурной политики перед вступлением в ЕС (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA))**, который призван помогать странам-кандидатам перед вступлением в ЕС улучшить экологическую ситуацию и развивать транспортные сети;
- **Фонд солидарности (Solidarity Fund)**, который обеспечивает помощь в случаях стихийных бедствий.

В целом, общие приоритеты региональной политики и критерии для выборов регионов, имеющих право на поддержку со стороны структурных фондов, определяются посредством формулирования целей. Структурные фонды являются лишь строчками в бюджете, в которых определяется количество финансирования, выделяемого на решение проблем в рамках тех или иных инструментов. То есть цели определяют критерии и окончательные результаты, а структурные фонды — средства к достижению целей. Поэтому фонды и цели во многом пересекаются, но не идентичны друг другу: одни и те же цели могут быть достигнуты многими средствами, то есть за счет нескольких структурных фондов.

Для более полного понимания того, как формулируется региональная политика в ЕС сегодня, необходимо также понимание основных продекларированных принципов региональной политики, которыми руководствуется ЕС.

Принципы региональной политики ЕС

Региональная политика и выделение финансирования в рамках структурных фондов осуществляется на основе нескольких принципов, введенных еще реформой 1988 года⁹¹:

1. Принцип координации: интеграция усилий всех агентов региональной политики и структурных фондов. Необходимость в реализации этого принципа была особенно важна для развития политики сплочения, в которой ранее разрозненные структурные фонды должны были заработать в едином ключе.

2. Принцип концентрации: средства структурных фондов должны направляться в наиболее проблемные регионы, которые действительно нуждаются в поддержке. Все реформы региональной политики, начиная с реформы 1988 года, направлены на упрощение системы финансирования, в первую очередь за счет сокращения количества целей. Более того, все программы и проекты должны быть направлены на строго определенные достижимые цели.

3. Принцип программирования: средства фондов должны расходоваться не на одни и те же постоянно обновляющиеся проекты или отдельные изолированные проекты сами по себе, а на те, которые разрабатываются в соответствии с долгосрочными «зонтичными» программами регионального развития (теперь — операционными программами). В них формулируются общие стратегические цели развития регионов, под которые потом должны подстраиваться более мелкие проекты развития экономики и/или социальной сферы региона. В каждый новый финансовый период формируются свои приоритеты. Европейская комиссия постоянно прилагает усилия для того, чтобы программирование отвечало основным стратегическим целям развития Европейского Союза. До 2010 года основным ориентиром служила Лиссабонская стратегия, в период 2010—2020 годов — Стратегия «Европа-2020», которые более подробно будут описаны в главе 7.

4. Принцип дополнительности: средства, которые выделяются Европейским Союзом на развитие регионов, не могут и не должны замещать средства, которые расходуются государствами на свою региональную политику. В противном случае не достигается максимального эффекта от вложенных средств,

⁹¹ Cini M. (ed.) *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 287.

а деньги государства просто заменяются деньгами ЕС. Однако достижение «прибавочной стоимости» возможно лишь в случае удвоения усилий. Поэтому в соответствии с принципом дополнительности Европейская комиссия и государства-члены заранее определяют конкретный размер государственных и частных вложений в реализацию программ регионального развития в тех регионах, которые получают финансирование из структурных фондов. Объем государственных расходов определяется исходя из общих макроэкономических условий, равно как и специфики или исключительности ситуации в том или ином государстве или регионе. В первую очередь эти условия касаются цели «Конвергенция». Для проведения оценки реализации принципа дополнительности Европейская комиссия разработала специальные методические рекомендации⁹².

Помимо макроуровня региональной политики, принцип дополнительности применяется и по отношению к отдельным проектам, финансируемым из структурных фондов ЕС: любой исполнитель проекта, будь то государственная или негосударственная организация, должен вложить собственное софинансирование, тем самым продемонстрировав собственную заинтересованность в реализации проекта.

5. Принцип партнерства: участие нескольких сторон — Европейской комиссии, государств-членов, региональных и местных властей, общественных акторов и институтов гражданского общества — в процессе разработки, мониторинга и оценки выполнения программ регионального развития и операционных программ региональной политики.

Принцип партнерства представляет собой важнейший принцип, отличающий региональную политику ЕС от всех других сфер политики ЕС. Он был представлен Европейской комиссией как один из центральных компонентов реформы 1988 года. Статья 11 Регламента 1083/2006 определяет «партнерство» как «тесное сотрудничество между Комиссией и каждым государством-членом, [которое] в случае необходимости и в соответствии с национальными правилами и существующими практиками должно организовать партнерство с: а) компетентными региональными, местными, городскими и прочими властями; б) экономическими и социальными партнерами; с) любыми другими организациями, представляющими гражданское общество, организациями, выступающими за защиту окружающей среды, неправительственными организациями, а также организациями, отвечающими за продвижение равноправия между мужчинами и женщинами»⁹³. В Регламенте также отмечено, что

⁹² Council Regulation (EC) No 1083/2006, Art. 15, p. 40.

⁹³ Council Regulation (EC) No 1083/2006, Art. 11.1, p. 39.

принцип партнерства распространяется на все этапы программирования — подготовку, реализацию, мониторинг и оценку программ, а главными партнерами государства должны оставаться регионы.

Принцип партнерства является явным признаком тенденции к трансформации политики Европейского Союза в систему многоуровневого управления⁹⁴, поскольку посредством партнерства происходит активное вовлечение в политику ЕС региональных правительств и общественных агентов. Более того, принцип партнерства был перенесен с региональной политики на такие направления, как политика в сфере науки, исследований и инноваций, социальная политика и политика в сфере окружающей среды⁹⁵. Для иллюстрации возрастания значения партнерства на *рис. 12* показаны результаты исследования упоминаний термина «партнерство» в основной официальной базе права ЕС.

В соответствии с принципом партнерства, в последнее время, особенно в последние два финансовых периода (2000–2006 и 2007–2013 годы), Европейская комиссия уделяет особое внимание участию в разработке и оценке реализации региональной политики (в частности, региональных операционных программ) региональных и местных общественных организаций и групп интересов — некоммерческих негосударственных организаций (НКО).

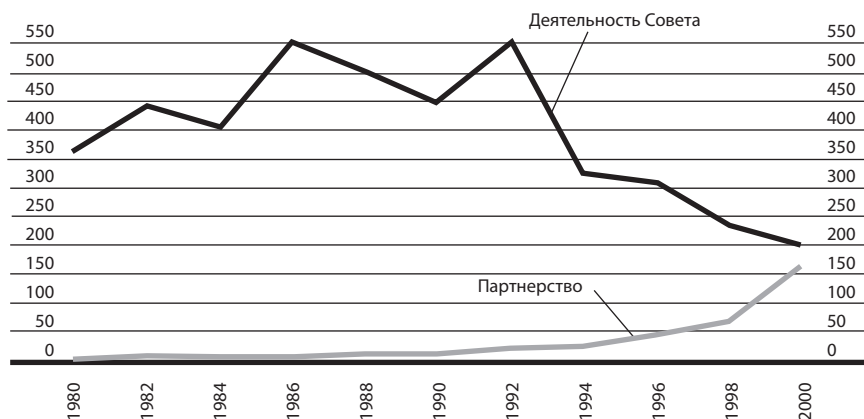
При этом, как отмечает Михаэль Бауэр, не только сами НКО, участвующие в «партнерстве», но и Европейская комиссия получают дивиденды от общественной мобилизации на региональном и местном уровнях. Во-первых, включение большего числа партнеров такого рода усиливает прозрачность реализации политики, не в последнюю очередь потому, что до европейского уровня доводятся другие, альтернативные точки зрения. Во-вторых, знание ситуации на региональном и местном уровнях делает вовлекаемые НКО, которые организационно независимы от государственных администраций, ценными наблюдателями процесса реализации политических решений, способными и готовыми сигнализировать в случае ненадлежащего применения правил ЕС. Таким образом, итогом вовлечения НКО является получение Комиссией дополнительных ресурсов управления ситуацией, и, соответственно, некоторое ослабление позиции государств в этой сфере.

Интересен также тот факт, что не только государственные, но и региональные органы власти зачастую недовольны слишком активным вовлечением

⁹⁴ Allen D. Cohesion and Structural Funds: Transfers and Trade-Offs, in: H. Wallace and W. Wallace (eds.) Policy-Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 259.

⁹⁵ Bauer M. The EU «Partnership Principle»: Still a Sustainable Governance Device Across Multiple Administrative Arenas? in: Public Administration, 80 (4), 2002, p. 770.

Рис. 12. Результаты исследования количества упоминаний термина «партнерство» в базе EUR-Lex



Замечание. Для целей своего исследования авторы искали в базе данных только слово «партнерство» (cooperation). Поэтому механизмы управления, которые фигурировали под другими названиями, например, такими как «общая ответственность» или др., не учтены, в то время как другие формы и механизмы, такие как «Соглашения о сотрудничестве», к сожалению, учтены. Хотя систематичность запроса вызывает сомнения, график передает общую картину использования понятия «партнерства» в политике ЕС.

Источник: Bauer M. The EU 'Partnership Principle': Still a Sustainable Governance Device Across Multiple Administrative Arenas? in: *Public Administration*, 80 (4), 2002, p. 774.

в «партнерство» НКО⁹⁶, поскольку в ряде случаев гиперактивность и прямолинейность, которой они характеризуются, приводит к недоверию, недопониманию и даже конфликтам между партнерами. При этом общая практика европейского управления является в своем основании скорее консенсусной, нежели конфликтной. Недовольство региональных властей можно, конечно, объяснить и тем простым фактом, что именно они ответственны за самый важный раздел региональной политики — за реализацию операционных программ, в то время как на их разработку и оценку существенное влияние оказывают общественные акторы, лишь косвенно вовлеченные в процесс реализации⁹⁷.

⁹⁶ Bauer M. Op. cit., p. 780.

⁹⁷ Стоит отметить, однако, что в данном случае исследовалось мнение земельных властей Германии, которые обладают высокой степенью полномочий. В других странах, с гораздо более слабыми (с точки зрения существующих полномочий и ресурсов) и зависимыми региональными администрациями, картина может быть иной: НКО могут быть реальными партнерами субгосударственных региональных администраций.

К принципам реализации региональной политики и политики ЕС в целом можно также отнести принцип субсидиарности. Он стоит несколько особняком по отношению к другим пяти принципам, относящимся действительно к региональной политике. В отличие от них, принцип субсидиарности применяется во всех сферах политики, подчеркивая баланс между разными уровнями политики, включая региональный и местный уровни.

Этимологически данный термин связан с однокоренным латинским *subsidium* — помощь. Этим подчеркивается обязательство государства вмешиваться в дела нижестоящих уровней власти в тех случаях, когда они не могут выполнять взятые на себя или предписанные обязательства перед населением. Принцип субсидиарности в ЕС был сформулирован в статье 5 Маастрихтского договора в 1992 году таким образом: «Сообщество действует в пределах своих полномочий, определяемых настоящим Договором и поставленными перед ним здесь целями. В областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом. Любые действия Сообщества не должны идти далее того, что необходимо для достижения целей настоящего Договора»⁹⁸.

Принцип субсидиарности в ЕС распространяется не только на взаимоотношения наднациональных и национальных властей, но на всю цепочку административных уровней — от уровня ЕС до местного. Игорь Хохлов отмечает, что таким образом на основе принципа субсидиарности в ЕС прежде всего решаются проблемы регионального развития. В пользу такого утверждения говорит тот факт, что принцип субсидиарности стал одним из принципов региональной политики Сообщества, а его реализация является одной из целей создания Комитета регионов.

Представители регионов активно лоббировали включение принципа субсидиарности в договорную базу ЕС и создание собственного представительного органа на уровне ЕС. Удовлетворение обоих требований в Маастрихтском договоре означало признание необходимости децентрализации⁹⁹ и особой роли регионов и общин в системе европейского управления и создавало необходимую идеологическую базу требований регионов повышения своей роли в процессе принятия и реализации политических решений на уровне ЕС.

⁹⁸ Договор о Европейском Союзе: консолидированная версия, М., 2001, с. 48.

⁹⁹ Barnes I., Barnes P. The Enlarged European Union, Longman, 1995, p. 20.

В Лиссабонском договоре трактовка принципа субсидиарности была расширена по сравнению с предыдущей формулировкой Маастрихского договора путем введения в текст статьи I–9(3) ссылки на все уровни власти национального государства — «как центрального, так и регионального и местного». Таким образом, Сообщество берет на себя обязательство действовать только в том случае, когда проблема не может быть решена на всех нижестоящих уровнях.

В дебатах вокруг применения принципа субсидиарности в ЕС часто возникает вопрос: почему вообще ЕС так стремится к легализации и реализации данного принципа, который формально ограничивает полномочия именно его уровня ЕС? На этот вопрос можно дать несколько ответов.

Во-первых, субсидиарность зачастую воспринимается как синоним демократизации европейского управления, приближая его к «народу». Тем самым, внедряя и отстаивая принцип субсидиарности, ЕС вносит вклад в собственную легитимацию в глазах общественности.

Во-вторых, за его реализацию выступают все административные уровни государств-членов ЕС, как местные и региональные, так и центральные. Последние, сопротивляясь дальнейшему росту влияния европейских институтов, интерпретируют субсидиарность как меру сохранения государственного суверенитета и собственного влияния во внутренней политике. В то же время субгосударственные власти видят в принципе субсидиарности новый импульс укрепления их исполнительной роли и новые возможности политических инноваций в свою пользу.

В-третьих, принцип субсидиарности способствует стабильному (экономическому и политическому) развитию ЕС и, более того, наднациональности, поскольку, как отмечает И. Хохлов, «логика развития такова, что экономическое укрепление регионов, создавая своего рода “субстанцию”, позволяет структурировать их пространство путем развития институциональной структуры»¹⁰⁰.

Наконец, в современных демократических государствах, вне зависимости от территориального устройства, субсидиарность является естественным принципом социальной организации. В пользу такого утверждения говорит и то, что принцип субсидиарности начал заимствоваться у ЕС в том числе и Россией. Так, в Концепции стратегии социально-экономического развития регионов РФ, размещенной на сайте Министерства регионального

¹⁰⁰ Хохлов И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Европейского Союза: <http://www.nationalsecurity.ru/library/00018/index.htm>

развития РФ, принцип субсидиарности значится одним из пяти принципов федеральной региональной политики¹⁰¹. По версии Минрегионразвития, которая не сильно отличается от версии ЕС, принцип субсидиарности «предполагает децентрализацию властных полномочий и исполнение тех или иных полномочий социально-экономического развития регионов РФ (и соответствующую передачу этих полномочий) на уровне управления, на котором они могут быть исполнены наиболее эффективным образом».

Все указанные принципы не только провозглашены в региональной политике ЕС, но и включены в процедуры и политическую практику принятия и реализации политических решений, программ и проектов. Вопросу о том, каким образом это происходит, посвящены следующие разделы главы.

Политические акторы региональной политики ЕС

Чтобы понять, каким образом устроена региональная политика в ЕС, необходимо, прежде всего, выделить тех акторов или агентов, которые участвуют в принятии решений на уровне ЕС. Все они так или иначе находятся внутри системы и политических институтов, описанных в главе 1. Однако эти институты одновременно решают множество вопросов, вовлечены в дискуссии и процесс принятия решений по огромному спектру проблем во многих областях политики. И потому для понимания специфики региональной политики задача состоит в том, чтобы выделить в политических институтах тех агентов, которые занимаются именно ею. В политологии такая аналитическая процедура связана с анализом «политической сети» (policy network), то есть идентификацией акторов из разных политических институтов, связанных между собой и вовлеченных в процессы принятия решений в рамках отдельных сфер политики. Например, если речь идет о политике образования, то в такую политическую сеть войдут министерство или комитет по образованию в правительстве, комитет по образованию в парламенте, определенные группы интересов и общественные организации, связанные с вопросами образования, специальные рабочие группы, комиссии или межведомственные комитеты, которые созданы для координации политики в сфере образования. Таких или подобных акторов можно найти в любой сфере политики и политической системе. В данном разделе мы предпринимает такой поиск в политической системе Европейского Союза по отношению к региональной политике.

¹⁰¹ Раздел 2.1. Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации: <http://www.minregion.ru/OpenFile.aspx/razv.doc?AttachID=184>

Как уже было сказано в главе 1, Европейский Союз представляет собой особую политическую систему, которая устроена сложным образом и подразумевает разные процедуры и уровни принятия решений. При этом на каждом «уровне» принятия решений существуют свои правила игры и ведущие игроки. Региональная политика, как одна из наиболее сложных и важных в ЕС сфер управления, представлена на всех уровнях.

Суперсистемный уровень

В целом, на «суперсистемном» уровне ЕС решения принимаются на основе так называемого межправительственного торга, главными игроками которого являются государства-члены в составе Европейского Совета. Здесь принимаются «исторические решения», к важнейшим из которых и значимым в том числе и для региональной политики можно отнести подписание Маастрихтского договора в 1992 году, а также Лиссабонского договора о реформе в 2009 году.

На данном уровне пересматриваются общеевропейские договоры, согласовываются многолетние финансовые программы на семь лет, определяются общие цели региональной политики и критерии отнесения тех или иных регионов в разряд получателей помощи в рамках этих целей и т.д. Однако такие решения в отношении региональной политики принимаются не так часто.

Хотя и косвенно к региональной политике и определению ее целей относится и определение общей стратегии развития ЕС. Речь идет о принятой Европейским Советом в 2000 году так называемой Лиссабонской стратегии, в которой были сформулированы основные приоритеты и цели развития ЕС на 2000–2010 годы. Позже, на основе имеющегося опыта, его осмысления и критики, была разработана и принята Стратегия развития ЕС до 2020 года «Европа-2020». Эти документы в более общем виде определяют приоритеты региональной политики, которая далее формулируется в многолетних финансовых программах и целях, инициативах, а затем и в операционных программах и даже отдельных проектах.

Более специфические решения суперсистемного уровня в области региональной политики связаны с формированием структурных фондов, реформой конца 1980-х годов, а также принятием многолетних финансовых программ. Последние периоды были важны для региональной политики, поскольку на каждом из них цели региональной политики формулировались заново. Речь идет о программах, принятых в 1999 году (на 2000–2006 годы) и 2006 году (на 2007–2013 годы). Каждый раз пересматриваются не только конкретные цифры расходов, но и цели региональной политики и

соответствующие им структурные фонды. Уже в конце 2011 года, более чем за два года до предстоящей реформы, началась дискуссия о том, как должны выглядеть цели региональной политики в следующей финансовой программе на 2014–2020 годы.

Решения, принимаемые на этом суперсистемном уровне, носят скорее политический, а не экономический характер, хотя борьба разворачивается за реальные, причем весьма существенные, объемы денег. И все же, несмотря на важность этих решений, следует помнить о том, что такие решения принимаются редко, что они зачастую имеют компромиссный характер, что при принятии решений государства и их представители испытывают давление и влияние со стороны многочисленных акторов европейской политики.

Исходя из этого, основное внимание следует уделить так называемому системному уровню, где определяется конкретная стратегия и тактика реализации региональной политики, непосредственно распределяются деньги посредством постоянного согласования интересов многочисленных акторов. На этом же уровне устанавливаются официальные правила распределения бюджета и структурных фондов. Именно здесь происходят основные конфликты между институтами национального, над- и субнационального уровней, но неизбежны и межинституциональные коалиции, состоящие из тех, кто хочет добиться большего влияния на региональную политику.

Системный уровень

Основными акторами системного уровня в сфере региональной политики являются соответствующие директораты Европейской комиссии, структуры Совета министров, комитеты Европейского парламента, а также отдельно стоящий Комитет регионов. Рассмотрим их роль и функции в процессе принятия решений в рамках региональной политики.

Европейская комиссия

Основным актором системного уровня в сфере региональной политики после реформы 1988 года является Европейская комиссия. Ей принадлежит монопольное право выдвижения законодательных инициатив, а затем и исполнения принятых решений. Не является исключением и региональная политика.

Как было показано в первой главе, Европейская комиссия представляет собой два уровня: «политическая комиссия» и «административная комиссия». Первая представлена Комиссарами, которые имеют штат своих сотрудников. На сегодня пост Комиссара по региональной политике занимает Йоханнес Хан

из Австрии, который перед этим долгое время работал в городском парламенте и администрации Вены. Штат его сотрудников составляет 22 человека, включая двух водителей и двух архивистов¹⁰². Помимо пресс-секретарей, в него также входят семь сотрудников, которые вместе с помощниками курируют разные страны и разные аспекты разработки и реализации региональной политики.

Функции Комиссара и его кабинета — сугубо политические, или представительские: они не разрабатывают, а только представляют законопроекты (инициативы) в сфере региональной политики. Комиссар осуществляет политическое руководство, отслеживает ситуацию в подведомственной сфере, выступает от имени Европейской комиссии на различных внутренних и международных форумах, то есть является лицом региональной политики ЕС.

Комиссар и его аппарат тесно сотрудничает с соответствующими департаментами Генерального директората по региональной политике¹⁰³, являющегося «административным» подразделением Комиссии. Он осуществляет все функции, связанные с разработкой стратегии и тактики региональной политики, а также ее реализацией в разных странах.

Генеральный директорат, возглавляемый Генеральным директором, является непосредственным разработчиком региональной политики ЕС. Структура и численность работников Директората в разы больше, чем в кабинете Комиссара: общая численность сотрудников Генерального директората — более трехсот человек¹⁰⁴.

Как указано на *рис. 13*, в подчинении Генерального директора находятся персональный помощник и три советника, а также два заместителя: один отвечает за развитие, координацию и информационную поддержку политики сплочения, второй — за все три цели нынешнего этапа региональной политики («Конвергенция», «Конкурентоспособность и занятость» и «Трансграничное сотрудничество»). В подчинении каждого заместителя находится ряд Директоратов. Директораты А, В и С подчинены первому заместителю, Директораты D, E, F, G, H и I — второму заместителю.

Директораты А, В и С ответственны за разработку региональной политики. Именно здесь рождаются новые идеи относительно реформирования целей, направлений, принципов, инструментов и механизмов реализации региональной политики, готовятся реформы, создаются законопроекты.

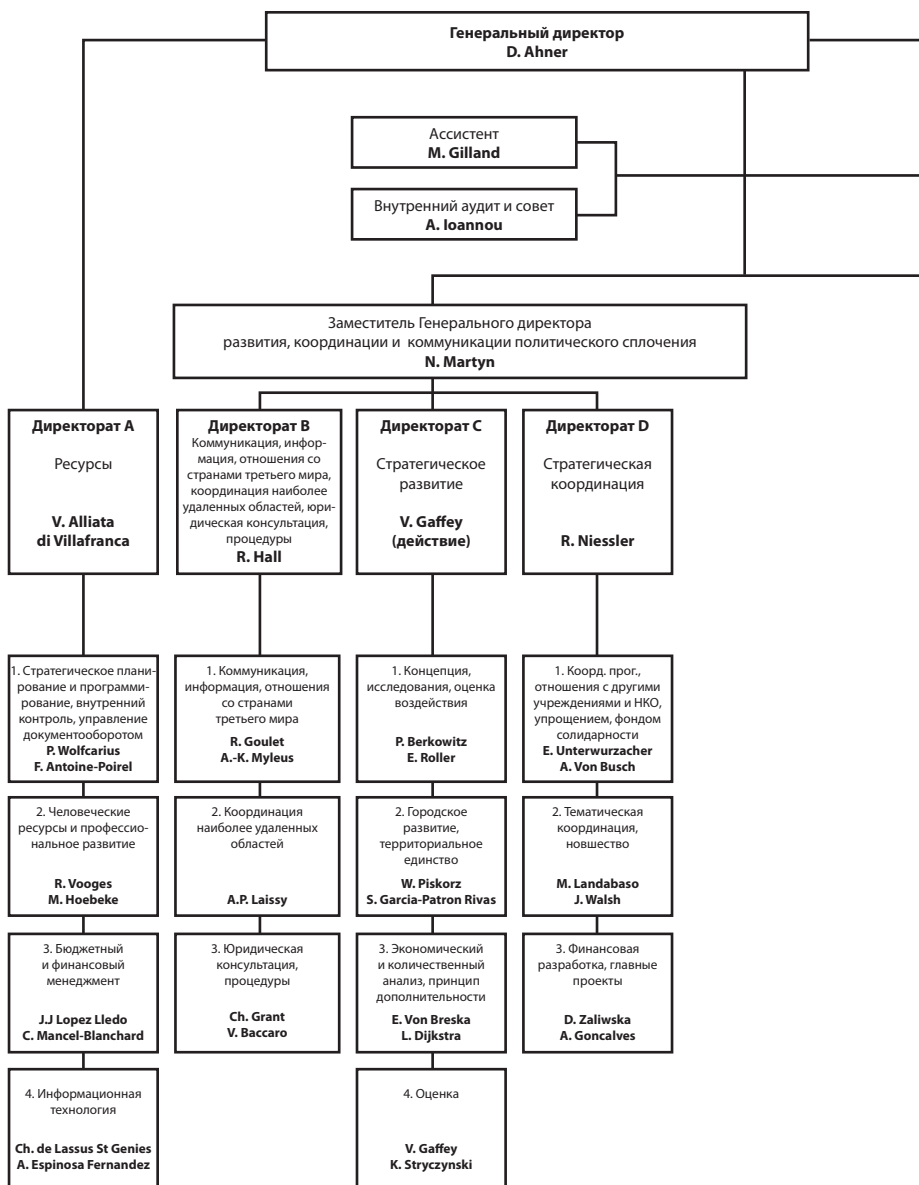
Отделы директората В отвечают за информационную поддержку политики сплочения, отношения с третьими странами (в том числе с Россией)

¹⁰² См. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hahn/about/team/index_en.cfm

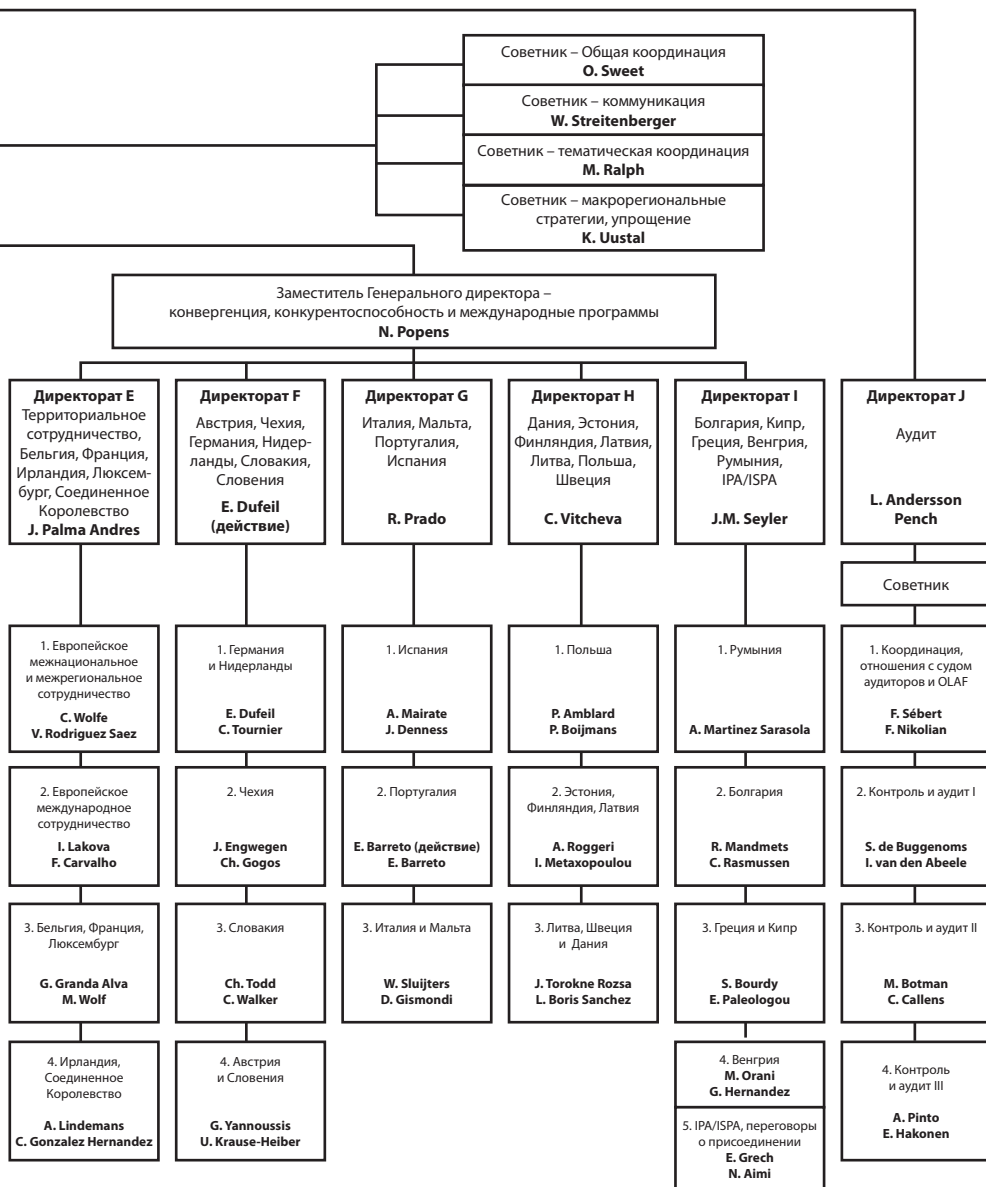
¹⁰³ См. http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm

¹⁰⁴ См. http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_www.branchorgid?pLang=EN&pOrgId=19&pDisplayAll=1

Рис. 13. Организационная диаграмма Генерального



директората по региональной политике



по всем вопросам, связанным с региональным развитием и обменом опытом. В сферу ответственности этого директората также входит координация действий с наиболее удаленными регионами ЕС, в том числе заморскими территориями государств-членов, а также юридическое сопровождение всех процедур, связанных с разработкой и реализацией региональной политики.

Директорат С («Разработка политики») отвечает за концептуальные изменения региональной политики, разработку стратегии городского развития и территориального сплочения. Он также проводит экономический и количественный анализ региональной политики, контролирует соблюдение принципа дополнительности. Один из отделов проводит работу по общей оценке хода и результатов региональной политики (существует несколько видов анализа, включая текущий анализ и анализ результатов).

Отделы директората D («Координация политики») участвуют в составлении и следят за координацией программ регионального развития, в том числе посредством сотрудничества с различными негосударственными институтами и некоммерческими организациями. Они также контролируют деятельность Фонда солидарности (фонд, средства которого предназначены для финансирования помощи государствам-членам, пострадавшим от стихийных бедствий и природных катастроф); занимаются финансовым инжинирингом и инновациями.

Все директораты, подчиненные второму заместителю Генерального директора (директораты E, F, G, H, I), ответственны за координацию и контроль над реализацией региональной политики и деятельностью структурных фондов во всех странах-членах ЕС. Лишь в структуру двух из них входят не только «географические», но и «тематические» отделы. В директорате E один из отделов координирует все действия в рамках программ территориального сотрудничества, а в директорате I один из отделов отвечает за переговоры по вступлению новых стран в ЕС и все действия в рамках региональной политики, связанные с предстоящими расширениями ЕС. Все остальные отделы указанных директоратов отвечают за реализацию региональной политики ЕС в одной или нескольких странах. Как правило, для стран, в которые поступает наибольшее количество средств, существуют «собственные» отделы. Это Чехия, Словакия, Испания, Португалия, Польша, Румыния, Болгария и Венгрия. Некоторые отделы курируют по две страны (например, Италия—Мальта, Германия—Нидерланды и т.д.), некоторые — сразу по три (например, Бельгия—Франция—Люксембург или Эстония—Финляндия—Латвия).

Еще два Директората — A и J — подчинены непосредственно Генеральному директору. В директорат A (называемый «Ресурсы») входят отделы

по стратегическому планированию и программированию, человеческим ресурсам и повышению квалификации работников Генерального директората, бюджетному и финансовому менеджменту, информационным технологиям. Деятельность директората J, как следует из названия — «Аудит», связана с контролем и аудитом региональной политики, а также сотрудничеством со Счетной палатой ЕС.

Таким образом, инициативы в рамках Генерального директората по региональной политике разрабатываются в директоратах А, В и С, затем согласовываются внутри директората. Затем предложения проходят процедуру согласования с другими директоратами и комиссарами, и только потом — с иными институтами ЕС.

Совет Европейского Союза (Совет министров)

До реформ 2000-х годов и до подписания Лиссабонского договора в региональной политике ЕС Совет играл скорее «реактивную» роль, а основным двигателем была Европейская комиссия. Совет был лишен гибкости, поскольку решения по структурным фондам принимались единогласно и у Комиссии всегда находится союзник в Совете (как правило, одно из государств-получателей средств Фонда Сплочения), который препятствовал принятию решения, невыгодного для Комиссии. Однако в настоящее время голосования в Совете проходят по принципу квалифицированного большинства, что придает ему большую гибкость. Это, однако, не означает, что Совет стал играть решающую роль, поскольку в рамках его организационной структуры не было и нет отдельного совета по региональной политике.

Как уже указывалось в главе 1, на сегодняшний день действует десять конфигураций Совета: Совет по общим политическим вопросам (General Affairs), Совет по внешней политике, Совет по экономическим и финансовым вопросам, Совет по сотрудничеству в сфере правосудия и внутренних дел, Совет по вопросам занятости, социальной политики, здравоохранению и правам потребителей, Совет по конкурентоспособности, Совет по вопросам транспорта, телекоммуникаций и энергетики, Совет по сельскому и рыбному хозяйству, Совет по вопросам окружающей среды, Совет по образованию, делам молодежи и культуре¹⁰⁵. Вопросы из сферы политики сплочения могут рассматриваться сразу в нескольких советах, что дает Комиссии большие возможности для маневра, а другим акторам — большой потенциал лоббирования.

¹⁰⁵ Официальный сайт Совета: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=426&lang=en>

Для региональной политики, впрочем, как и для любой другой, необходимо также принять во внимание важность Комитета постоянных представителей (КО-РЕПЕР), поскольку большинство решений в Совете согласовываются на уровне Комитета или соответствующих рабочих групп, еще до заседаний собственно Совета министров. И в таких сферах, как региональная политика, именно сюда ведут дороги всех, кто занимается лоббированием региональных интересов¹⁰⁶.

Помимо этих структур собственно Совета, важную роль играют также рабочие группы, созданные в разных сферах политики из представителей более низкого уровня чиновников стран-членов ЕС и осуществляющие подготовку и согласование решений, в том числе и в сфере региональной политики.

Европейский парламент

Европейский парламент начал играть существенную роль в региональной политике после вступления в силу Лиссабонского договора, когда данный институт получил больше полномочий в принятии решений на уровне ЕС. Если раньше его роль была особенно важной в процессе принятия ежегодных бюджетов, то сегодня она является таковой практически во всех сферах политики. Не является исключением и региональная политика.

Как уже было сказано в главе 1, работа Европейского парламента, как и любого другого представительного органа, строится на основе работы в комитетах и фракциях. Специфика Европейского парламента, однако, состоит также в существовании такого разделения депутатов, как представительство разных стран-членов. В этом смысле в сфере региональной политики они могут выступать, помимо прочего, и в качестве лоббистов интересов собственных стран и регионов. Однако возможности кооперации национальных делегаций довольно ограничены, поскольку в них присутствуют депутаты разных политических партий, в своих странах соперничающих еще более остро, чем на европейской арене. Более того, они сами по себе не могут обеспечить большинства, а со сложным процессом возможных переговоров и торга между национальными делегациями им справиться еще более сложно в силу ограниченности своих организационных способностей. Возможности же региональных депутатов ограничены еще больше, поскольку им сложнее

¹⁰⁶ Lewis J. The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of Community, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion paper, 1 /98, 1998. http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp98-1.pdf; Bostock D. Coreper Revisited, in: Journal of Common Market Studies, 40 (2), p. 215–234; Hayes -Renshaw F., Van Aken W., Wallace H. When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly, in: Journal of Common Market Studies, 44 (1), 1998, p. 161–194.

составить большинство или участвовать в торге. Однако некоторые поправки они вносить все же могут.

С другой стороны, наиболее естественной структурой региональной политики внутри Европейского парламента является комитет по региональному развитию (REGI). Сегодня его возглавляет Данута Хюбнер, которая занимала пост Комиссара по региональной политике в Европейской комиссии прошлого состава — с 2004 по 2009 год. В состав комитета на сегодня входят 49 депутатов, представляющих разные страны и фракции парламента. Комитет рассматривает все вопросы, касающиеся региональной политики, и готовит доклады и предложения для голосования на пленарных заседаниях.

Работа Парламента поддерживается также секретариатом, который организует заседания Парламента и комитетов, обеспечивает организационную, техническую и аналитическую поддержку работы депутатов и комитетов. Так, в его составе есть наиболее важный с содержательной точки зрения Генеральный директорат по внутренней политике ЕС, обеспечивающий комитеты и депутатов важной аналитической информацией и необходимыми данными для принятия решений. Вопросы региональной политики находятся в ведении Директората В — Директората по структурной политике и политике сплочения. Он проводит анализ существующих проблем и ситуации и обеспечивает соответствующий Комитет и весь Парламент необходимой информацией.

В целом работа Парламента строится таким образом, что поступающие инициативы Европейской комиссии сначала рассматриваются в комитетах, где назначенные ответственными за тот или иной вопрос депутаты готовят предложения. Данные предложения обсуждаются на заседаниях комитетов, где принимаются с поправками других депутатов. Затем предложения комитетов рассматриваются на пленарных заседаниях, в ходе которых и принимаются окончательные решения, при необходимости с учетом вносимых поправок.

Комитет регионов и Европейский экономический и социальный комитет

Комитет регионов и Европейский экономический и социальный комитет уже описывались в главе 1. Однако их стоит упомянуть и здесь, поскольку они принимают участие в обсуждении вопросов региональной политики. При этом, будучи лишь совещательными органами, существенное влияние на принятие решений они оказать не могут¹⁰⁷. В договорной базе ЕС закреплено

¹⁰⁷ Gray Ch. The Influence of the Committee of the Regions. Upon the Policy of the European Union — Possibilities and Limits, in: Faerber G., Forsyth M. (eds.) The Regions — Factors of Integration Disintegration in Europe? Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, p. 275.

право этих Комитетов издавать специальные постановления, так называемые мнения (Opinions), по тем вопросам, которые касаются интересующих их проблем. Эти мнения должны приниматься во внимание в Совете министров и Парламенте при голосовании. Однако насколько серьезно рассматриваются данные документы, сказать сложно. Специальных исследований по этому вопросу не проводилось, а эксперты сходятся во мнении, что парламентарии и министры зачастую пренебрегают своей обязанностью учитывать мнение представителей Комитетов.

Для региональной политики Комитет регионов все же важен, поскольку он является «профильным» и объединяет представителей региональных и местных властей из всех государств ЕС, которые пытаются оказать определенное влияние на региональную политику. Поэтому на его структуре мы остановимся более подробно.

Комитет разделен на шесть подразделений, которые отвечают за территориальное сплочение (COTER), вопросы социально-экономического развития (ECOS), образование, молодежную политику и исследования (EDUC), окружающую среду, изменение климата и энергетику (ENVE), вопросы гражданства, управления, институциональное развитие и внешние связи (CIVEX) и природные ресурсы (NAT).

Как уже было указано, основная работа строится вокруг принятия мнений, которые бывают двух видов: либо к Комитету регионов, согласно процедуре, обращается за консультацией один из институтов ЕС, либо он решает принять мнение по собственной инициативе.

Каждое мнение разрабатывает специальный докладчик, который работает совместно с внешним экспертом, в тесном контакте с сотрудником того из шести подразделений, в чью сферу ответственности входит данный вопрос. Подготовленный и написанный доклад представляется на сессии соответствующего подразделения. Каждое подразделение заседает примерно четыре или пять раз в году. Это означает, что с момента назначения докладчика и до момента обсуждения проекта мнения проходит в среднем от трех до четырех месяцев.

На сессии проводится голосование по проекту, а каждый из членов подразделения имеет право предложить поправку, которая также ставится на голосование. Если проект принимается (с поправками или без таковых), он выносится на обсуждение на пленарное заседание Комитета регионов, которые также проводятся пять раз в год. На пленуме повторяется та же процедура, только в большем масштабе — все члены Комитета могут предлагать поправки, которые ставятся на голосование наряду с вариантом мнения, поступившим

из подразделения. После того как проект утверждается большинством голосов, он получает статус «общего мнения всех регионов ЕС».

Помимо сложностей с принятием во внимание документов Комитета регионов, носящих рекомендательный характер, работа данной структуры и ее решения характеризуются внутренними противоречиями. Проблема состоит в том, что при формировании Комитета места из квоты каждого государства распределяются между представителями местных и региональных властей. В результате на соседнем кресле с министром-президентом немецкой земли может оказаться мэр провинциального города одного из государств Восточной Европы, а порой — чуть ли не сельский староста с Кипра или Мальты. То есть, помимо представителей регионов, в Комитет входят также представители местного самоуправления, что осложняет его работу и особенно процесс согласования позиций и решений вследствие разницы интересов разных уровней власти. Различия в интересах огромны, в результате чего «сильные» регионы (регионы, наделенные политическими законодательными полномочиями в своих странах) были вынуждены сформировать собственную коалицию, называемую RegLeg, и пытаться активно лоббировать свои интересы — зачастую в ущерб интересам других игроков. Более того, имея представителей очень разных по типу экономики, культуре и статусу внутри государств, Комитет регионов имеет большой конфликтный потенциал, который сказывается при принятии практически каждого решения. Все это осложняет работу Комитета и оказывается не самым эффективным способом регионов влиять на европейскую политику¹⁰⁸.

В последнее время все чаще слышатся разговоры о том, что Комитету регионов необходимо придать статус одного из реальных, а не совещательных органов ЕС. При этом остается непонятно, как это сможет способствовать разрешению его внутренних противоречий. Тем не менее, еще один шаг к наделению Комитета регионов большими полномочиями был сделан в Лиссабонском договоре: Комитет получил право обращаться в Суд ЕС в случае, когда, по его мнению, не соблюдается принцип субсидиарности. Кроме того, Комитет регионов руководит деятельностью Сети мониторинга принципа субсидиарности (Subsidiarity Monitoring Network¹⁰⁹), куда на независимую экспертизу поступают законопроекты ЕС. Экспертиза проводится различными исследовательскими и экспертными организациями в сотрудничестве

¹⁰⁸ Calussi F. The Committee of the Regions: An Atypical Influential Committee? in: Schendelen M. (ed.) EU Committees as Influential Policymakers, Ashgate Publishing Company, 1998, p. 225–249.

¹⁰⁹ Официальный сайт Сети: <http://subsidiarity.cor.europa.eu/>

с региональными и местными властями. Однако результаты данной экспертизы используются только самим Комитетом регионов — точнее докладчиками, ответственными за рассмотрение и написание мнений по соответствующим вопросам.

Похожие проблемы связаны с Европейским экономическим и социальным комитетом, который также обладает лишь правом совещательного голоса. При этом некоторые из интересующих его вопросов имеют и региональную специфику. Более того, ряд программ в рамках региональной политики также имеют отношение к социальным вопросам. Прежде всего, речь идет о программах борьбы с безработицей, дискриминацией и т.д. Таким образом, его мнения также часто релевантны и для региональной политики.

Национальные и региональные парламенты государств-членов

После вступления в силу Лиссабонского договора парламенты стран-членов ЕС также получили широкие полномочия в процессе принятия решений в особенности в сфере контроля над исполнением принципа субсидиарности¹¹⁰.

Во-первых, согласно статье 2 Протокола о применении принципов субсидиарности и пропорциональности, Европейская комиссия должна проводить широкие консультации до того, как предложить любой законопроект. В той же статье содержится прямое указание на то, что в случаях, когда вопрос касается регионального или местного развития, консультации должны проводиться и с представителями соответствующих уровней (однако формы и методы проведения таких консультаций не уточняются).

Во-вторых, в соответствии со статьей 4, Комиссия должна рассылать законопроект одновременно «Законодателю ЕС» (Совет министров и Парламент) и в государственные парламенты. К каждому законопроекту должна прилагаться информация о соблюдении принципа субсидиарности, то есть должно быть четко расписано — на каком уровне и почему будут приниматься и реализовываться решения и действия, предусмотренные законопроектом. В том случае, если принятие законопроекта требует финансовых затрат со стороны государств-членов и их региональных властей или требуется (если принимаемый законопроект является директивным) изменение законодательства, это должно быть четко указано и обосновано с помощью количественных и качественных показателей (статья 5).

¹¹⁰ Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0150:0152:EN:PDF>

В-третьих, парламенты государств имеют право в течение восьми недель с момента получения законопроекта направить в адрес Президента Европейского парламента, в Совет и Комиссию обоснованное мнение о том, почему данный законопроект не соответствует принципу субсидиарности (статья 6).

При принятии такого решения каждый парламент или палата двухпалатного парламента может консультироваться с региональными парламентами, наделенными законодательными полномочиями. В том случае, если больше трети парламентов государств-членов направят подобные отзывы, законопроект должен быть пересмотрен (статья 7). Пересмотр, однако, не означает, что законопроект будет отклонен. Комиссия может принять решение как о снятии законопроекта с рассмотрения, так и о поправках в него, а может и вовсе представить аргументированное мнение о том, что законопроект соответствует принципу субсидиарности в том виде, в котором был предложен. В этом случае все мнения государственных парламентов, поправки и ответы Комиссии поступают на рассмотрение Законодателю ЕС, который посредством рассмотрения всех документов и последующего голосования решает — соответствует или нет документ принципу субсидиарности. Если 55% членов Совета или большинство депутатов Европейского парламента признают, что налицо нарушения принципа субсидиарности, законопроект отклоняется. В противном случае применяется традиционная схема рассмотрения и принятия решений.

Это правило не применяется к сферам, отнесенным к исключительному ведению Европейского Союза, однако таких сфер немного. Региональная политика входит в сферу совместного ведения ЕС и государств-членов, поэтому и ее вопросы, как и множество других, будут связаны с этой процедурой согласования на субсидиарность при помощи национальных парламентов.

И наконец, согласно статье 8, государства-члены от имени своих парламентов (или одной из палат парламента), равно как и Комитет регионов, имеют право обратиться в Суд ЕС и потребовать признания законопроекта не соответствующим принципу субсидиарности.

Поскольку данные изменения вступили в силу только в 2010 году, оценить масштабы последствий для региональных властей пока, к сожалению, не представляется возможным.

Сети на субсистемном уровне

На субсистемном уровне в рамках политики сплочения создаются политические сети, состоящие из следующих акторов: чиновники со стороны Комиссии, представители субгосударственных властей, государственные служащие со стороны государства, представляющие Комитет постоянных

представителей (КОРЕПЕР) Совета министров, депутаты Европейского парламента, группы интересов и частные акторы, включенные в «партнерство». Помимо этого, в состав сетей входят представители Экономического и социального комитета и Комитета регионов. Последние являются слабыми в институциональном смысле органами управления ЕС, но именно в сетях они могут играть достаточно существенную роль, являясь носителями таких ресурсов, как легитимность, информация и контакты.

На субсистемном уровне принимаются решения двух типов. Первый, наиболее значимый, — это решения относительно «структурного программирования», то есть создания, обсуждения, реализации и мониторинга планов регионального развития. Второй — решения, которые непосредственно влияют на то, какую форму примут финансовая и институциональная политики на высшем уровне.

Специфика сетей структурной политики на субсистемном уровне заключается в том, что акторы, входящие в сети, влияют на принимаемые решения «за сценой». Время действовать для них наступает тогда, когда страны-члены уже согласовали основные параметры бюджета и передали его в КОРЕПЕР для составления детальных расчетов, которые в основном и определяют, как деньги ЕС будут расходоваться на местах.

Сети структурной политики многочисленны и разнообразны. Наиболее распространенным видом являются «горизонтальные» сети, сформированные на региональном уровне, особенно в федеративных и регионализированных государствах — Шотландия и Уэльс в Великобритании, германские земли, автономные сообщества в Испании или бельгийские регионы. Они действуют как от собственного имени посредством постоянных представительств (региональных офисов) в Брюсселе, так и совместно с Ассамблеей европейских регионов (АЕР). Результатом именно такой совместной деятельности от лица АЕР можно назвать включение в Маастрихтский договор статей о создании Комитета регионов, о субсидиарности, а также о том, что государства-члены имеют право делегировать в Совет министров регионального министра взамен государственного (ст. 203 Маастрихтского договора). Системе регионального лоббирования в ЕС посвящена следующая глава.

Другие, «вертикальные», сети «сплетаются» вокруг конкретной Цели или проекта и включают представителей трех уровней — Комиссии, государств и субгосударственных властей. Этому способствуют дизайн и динамика структурного программирования: процесс подготовки программ развития подразумевает обмен разнообразными ресурсами (информационными, экспертными, легитимирующими) между участниками сети.

Процесс принятия и реализации решений в региональной политике ЕС

Процесс принятия решений в региональной политике достаточно сложный и многоступенчатый, поскольку в нем задействованы все уровни управления в ЕС: суперсистемный, системный и уровень политических сетей. Используя другую классификацию уровней, можно также сказать, что в процессе принятия и реализации решений в области региональной политики ЕС участвуют уровень институтов ЕС, государств, субнациональных регионов, местный уровень и даже уровень отдельных организаций и учреждений, исполняющих проекты.

Как уже было указано ранее, основные рамки региональной политики определяются на каждые семь лет в процессе принятия многолетней финансовой программы – семилетнего бюджета ЕС. При его разработке и соответствующих статей структурных фондов и расходов на региональную политику, Комиссия совместно с государствами-членами тщательно прорабатывают документ под названием «Стратегические принципы сплочения Сообщества» («Community Strategic Guidelines on Cohesion»). Это основа региональной политики на семь лет, которая гарантирует, что государства-члены сопрягают свои программы с приоритетами ЕС, изложенными в первую очередь в Лиссабонской стратегии и Стратегии «Европа-2020». В этом же документе фиксируются основные принципы и цели региональной политики, а также механизмы реализации и выделяемые структурные фонды. При этом определяются критерии регионов, которые могут претендовать на финансовую поддержку. Соответственно, также происходит и определение объемов финансирования, на которое может претендовать каждое государство.

Принятие решений на этом уровне представляет собой серьезный поиск компромиссов и согласия между всеми институтами ЕС и государствами-членами. На этом самом высоком уровне окончательные решения принимаются Европейским Советом. Изначально они готовятся Европейской комиссией задолго до принятия решения, затем проходят через обсуждения во всех институтах ЕС, включая Европейский парламент, рабочие группы и институты Совета ЕС, а также консультативные комитеты – Комитет регионов и Социальный и экономический комитет. После вступления в силу Лиссабонского договора и в этом процессе усилится роль Европейского парламента, поскольку и здесь будет применяться «обычная законодательная процедура», подробно описанная в предыдущей главе.

Далее, каждый год, при принятии бюджета ЕС, вновь проходит процесс обсуждения расходов, однако в данном случае принимаются уже не принципиальные решения, а разбивка по годам. Процесс принятия ежегодного бюджета также был рассмотрен в главе 1.

Специфика региональной политики, однако, заключается в том, что на этом процесс принятия решений не заканчивается. Важным аспектом является определение целей и приоритетов отдельных регионов, а также принятие решений по поводу конкретных программ и проектов, которые реализуются в рамках выделенного финансирования. Процедуры принятия решений на этом уровне принимаются в рамках определенных процедур управления структурными фондами¹¹¹, которые также закрепляются в специальном регулировании при принятии многолетней финансовой программы на семь лет.

Далее, общие стратегические цели ЕС увязываются с целями развития стран и регионов внутри Союза. После того как ЕС сформулировал общие цели, каждое государство разрабатывает свою так называемую «Национальную стратегическую рамку» (National Strategic Reference Framework, NSRF) в соответствии со своими стратегическими целями и интересами. Согласно правилам, у каждой страны есть пять месяцев после принятия Стратегических принципов политики сплочения ЕС для того, чтобы направить в адрес Европейской комиссии свою «Национальную рамку», которая определяет стратегию, избранную государством.

В «Национальной рамке» также предлагается ряд так называемых «операционных программ» (operational programmes)¹¹², которые должны быть реализованы при помощи структурных фондов ЕС. У Комиссии есть три месяца для того, чтобы составить свои комментарии и запросить у государства любую дополнительную информацию. Далее, Комиссия утверждает национальные предложения, равно как и все содержащиеся в ней операционные программы.

В операционных программах содержатся приоритеты государств и/или регионов и принципы их осуществления. Эти приоритеты должны в той или иной степени быть согласованы с Лиссабонской стратегией: регионы, получающие финансирование в рамках цели «Конвергенция», должны предусмотреть

¹¹¹ Более подробно изложено в официальном документе Council Regulation (EC) 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) 1260/1999, in: Official Journal of the European Union. L 210, 31.07.2006, p. 25–78.

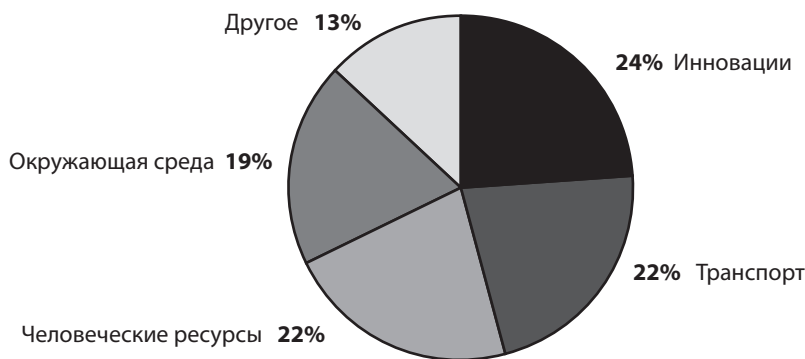
¹¹² В предыдущем финансовом периоде (2000–2006) использовалось название «программы регионального развития», что в первую очередь говорит о том, что программы реализуются на региональном уровне: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prords/implement/programming_en.htm

минимум 60% расходов на приоритеты Лиссабонской стратегии; регионы «Конкурентоспособности и занятости» — 75%. На *рис. 14* представлена структура расходов в рамках региональной политики ЕС в текущий финансовый период.

Согласно принципу партнерства, в разработке и управлении операционных программ активное участие принимают общественные акторы и институты гражданского общества на уровне государств и регионов.

В текущем финансовом периоде (2007–2013) Комиссия рассматривает около 450 операционных программ. Каждая из них должна покрывать весь финансовый период — с 1 января 2007 года до 31 декабря 2013 года, соответствовать только одной из трех Целей региональной политики и быть рассчитанной на финансирование одного из трех структурных фондов. Поэтому, чтобы получать финансирование в рамках двух Целей или двух фондов, необходимо составить две операционные программы. Этим объясняется общее количество программ: их на сегодня около 450, тогда как регионов в ЕС немногим более 250.

Рис. 14. Сферы, на которые тратятся средства в рамках региональной политики ЕС



Источник: Сайт ЕС http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm

После того, как утверждены операционные программы в Европейской комиссии и выделено финансирование, за их осуществление отвечают государства и регионы. Осуществление программы включает в себя отбор, реализацию и мониторинг конкретных проектов. Для этого государство определяет *управляющую организацию* (ею может быть орган государственной, региональной

или местной власти, равно как и общественная или частная организация), *сертифицирующую организацию* и *аудиторскую организацию* (сертифицирующей и аудиторской организацией может быть только орган управления государственного, регионального или местного уровня).

Именно управляющая организация отвечает за объявление конкурсов, а затем сбор заявок, отбор и сопровождение конкретных проектов. В свою очередь, в ответ на объявление конкурса заявки подают организации, которые отвечают критериям, сформулированным в условиях конкурсов. Чаще всего такими организациями могут быть государственные и негосударственные учреждения и институты, работающие в соответствующих сферах: социальной, инфраструктурной, сфере бизнеса. Часто предпочтение отдается партнерству и консорциумам организаций. Отдельные приоритеты отдаются поддержке малого и среднего бизнеса.

В процессе формулирования конкурсов также отражаются и реализуются все принципы региональной политики. Так, принципы координации и концентрации реализуются в определении и следовании приоритетам и стратегическим целям, на которые направляются все средства. Принцип программирования осуществляется через соответствие целей программ целям ЕС и, соответственно, целей отдельных проектов – целям программ. Принцип дополнительности реализуется через требования собственного софинансирования на всех уровнях: софинансирование должны демонстрировать как национальные и региональные органы власти, так и все участники конкурсов на реализацию проектов. Принцип партнерства выражается в том, что в реализации проектов участвуют множество государственных и негосударственных организаций, каждая из которых вкладывает свои собственные идеи, энергию и инновации, в результате чего программы реализуются более эффективно, чем если бы они реализовывались лишь одним органом власти государства или даже региона.

Мониторинг и контроль над реализацией проектов и программ осуществляется в обратном порядке: управляющие и аудиторские организации проводят мониторинг и контроль над реализацией конкретных проектов. Далее, они сами готовят отчеты по реализации программ, а финальным результатом являются стратегические отчеты, предоставляемые государствами Европейской комиссии, которая осуществляет контроль над всеми реализованными проектами и программами. И затем контроль над действиями Европейской комиссии и в целом за расходами бюджета ЕС осуществляет Счетная палата ЕС.

Итак, общая схема реализации региональной политики ЕС выглядит следующим образом:

«Стратегические принципы сплочения Сообщества» (Европейская комиссия — Европейский парламент — Европейский Совет) →

- «Национальная стратегическая рамка» каждого государства с «операционными программами» регионов по каждой из целей региональной политики ЕС, (правительства государств и регионов, в партнерстве с негосударственными структурами, 5 месяцев) →
- ответ Комиссии (3 месяца) →
- утверждение операционных программ (Европейская комиссия) →
- назначение управляющей¹¹³, сертифицирующей и аудиторской организаций (региональные и местные органы власти) →
- объявление конкурсов, прием проектных заявок, отбор и контроль за реализацией проектов (государственные и негосударственные организации) →
- подача заявок на конкурс и реализация одобренных проектов (государственные и негосударственные организации и учреждения) →
- отчетность, мониторинг и контроль со стороны управляющих и аудиторских организаций, регионов, государств, Европейской комиссии, Счетной палаты.

Таким образом, процесс принятия и реализации решений оказывается одним из наиболее сложных, поскольку он включает в себя не только традиционные для ЕС переговоры между институтами ЕС на общеевропейском уровне, но и сотрудничество с государственными, региональными и местными органами власти. При этом осуществление на практике региональной политики происходит при вовлечении в этот процесс большого количества местных и региональных общественных акторов, которые готовят и реализуют свои проекты. Нельзя приуменьшать значение ни одного из этих уровней: на каждом из них происходит привнесение новых идей, инноваций, вкладываются собственные усилия и ресурсы.

При этом важным моментом является следующее: на уровне ЕС выделяются средства на реализацию целей соответствующим регионам, однако это не означает, что средства структурных фондов автоматически поступают в регионы. Для получения средств регионам и государствам необходимо подготовить обоснованные программы, а затем организовать конкурсы, отобрать поступившие хорошо проработанные проектные заявки и только тогда на их реализацию потратить средства структурных фондов. Кроме того, согласно принципу

¹¹³ Структура и функции управляющих организаций на примере Европейского инструмента соседства и партнерства (там управляющая организация именуется ОРО — Объединенный руководящий орган) подробно описаны в главе 6.

дополнительности, необходимо выделение софинансирования как со стороны государств, так и регионов и частных грантополучателей. Если, однако, эти условия окажутся не выполнены, а усилия не будут предприняты или будут недостаточно качественными, то возможна ситуация, при которой регионы или государства не смогут использовать все выделенные им средства. Такие ситуации возникали достаточно часто в новых государствах ЕС, которым могли быть выделены довольно большие объемы средств. Однако при недостаточном количестве возможного софинансирования или недостаточном профессионализме организаций, отсутствии достаточных человеческих ресурсов, необходимых для подготовки и реализации программных и проектных заявок, часть финансирования структурных фондов не была освоена. Это означает, что одним из важнейших оснований региональной политики ЕС была и остается ориентация на мобилизацию регионами собственных ресурсов для своего развития и в конечном итоге развития всего Европейского Союза.

Реализация региональной политики ЕС

Общее описание принципов и механизмов региональной политики ЕС, представленное в предыдущих разделах, уже дает картину того, каким образом осуществляется процесс ее принятия и осуществления. Однако лучше всего понять этот сложный процесс можно при рассмотрении конкретных примеров того, как на практике в тех или иных регионах происходит реализация данной политики.

В этом разделе мы приводим примеры трех стран: Германии, Польши и Португалии. Они представляют собой очень разные случаи. С одной стороны, Германия и Португалия — «старые» члены ЕС, в отличие от Польши, которая только в 2004 году вошла в состав Союза. С другой стороны, Германия представляет собой пример достаточно благополучной страны с экономической точки зрения, в то время как Португалия и Польша находятся ниже среднего уровня экономического развития. С третьей стороны, Германия является федеративным государством, в котором земли обладают достаточно высоким уровнем автономии и полномочий. Польша и Португалия, напротив, являясь унитарными государствами, достаточно сильно централизованы, хотя и в них есть региональное разделение и специфика.

Помимо этого, все описанные далее случаи соответствуют трем сегодняшним целям региональной политики ЕС: «Конвергенция» (регионы Польши, Португалии и Восточной Германии), «Конкурентоспособность и занятость» (регионы Западной Германии), «Территориальное сотрудничество» (регионы всех обозначенных стран).

Практические примеры: региональная политика ЕС в Германии

В Германии практически все земли получают финансирование в рамках региональной политики ЕС, но для реализации разных Целей. При этом они имеют возможность распределять получаемую финансовую поддержку самостоятельно, то есть определять собственные приоритеты, программы, конкретные задачи, критерии и принципы распределения получаемых из структурных фондов ЕС средств. На примере разных регионов можно рассмотреть основные приоритеты и механизмы распределения средств ЕС по всем трем Целям региональной политики Союза, сформулированной на 2007–2013 годы.

Цель 1 «Конвергенция». Поддержка развития и структурной адаптации регионов с отставанием в развитии: пример Земли Мекленбург—Передняя Померания

Под критерии Цели «Конвергенция» региональной политики ЕС в Германии попадает, прежде всего, большая часть новых земель Восточной Германии, присоединившихся к ФРГ в 1990 году после долгого периода строительства социализма в рамках ГДР. Их экономическое состояние слабее не только по сравнению с ФРГ, но и со средним уровнем по ЕС.

Земля Мекленбург—Передняя Померания (МПП) в экономическом отношении считается самым слабым регионом Германии. По данным Федерального министерства труда, безработица в этой земле составила в феврале 2011 года 14,8% и, как обычно, была самой высокой среди федеральных земель¹¹⁴. В 2006 году, когда разрабатывалась операционная программа на 2007–2013 годы, средний доход составил 33% от среднего по стране, а уровень производительности — 77% от среднего в стране¹¹⁵.

В период 2000–2006 годов МПП получила около 2,5 млрд евро из средств структурных фондов ЕС¹¹⁶. МПП может рассчитывать на средства цели «Конвергенция», поскольку ее ВВП на душу населения составляет 73% от среднего по ЕС, то есть ниже границы в 75%¹¹⁷. Более того, ее бонус составляет 4,25%, а уровень безработицы позволяет получать поддержку на каждого безработного.

¹¹⁴ Динамически меняющиеся данные по уровню безработицы в разных землях ФРГ см.: <http://www.zdf.de/ZDFxt/module/MMR/heute/arbeitslose/arbeitslosenzahlen.swf>

¹¹⁵ Операционная программа Земли Мекленбург—Передняя Померания на 2007–2013 годы (на немецком языке): <http://www.europa-mv.de/docs/download/10132/Operationelles%20Programm%20EFRE.pdf> (доступ 28.02.2011), с. 10.

¹¹⁶ Там же, с. 20.

¹¹⁷ Там же, с. 36.

Правительство земли поделило выделенное ей финансирование в рамках своей операционной программы на три фокуса:

Фокус 1: Поддержка конкурентоспособности промышленной экономики.

Фокус 2: Улучшение инфраструктуры.

Фокус 3: Защита и улучшение окружающей среды.

В рамках каждого из этих фокусов объявляются конкурсы, и по их результатам финансируются проекты разного рода организаций. Для отслеживания проектов, финансируемых ЕС в этой земле, был создан специальный портал, на котором можно найти полную информацию о конкурсах и реализуемых проектах¹¹⁸.

Цель 2 «Региональная конкурентоспособность и занятость».

Предваряя и поощряя изменения: пример земли Северный Рейн—Вестфалия

При принятии решений о выделении средств государствам Европейская комиссия основывается на статистических данных, таких как численность населения, национальное и региональное благосостояние, уровень безработицы. В зависимости от расчетов выделяются регионы, которые могут быть профинансированы в рамках этой цели, а также определяется общая сумма финансирования для государства.

В Германии на бюджетный период 2007–2013 годов для реализации этой цели было выделено 9,4 млрд евро¹¹⁹ в соответствии с ее «Национальной стратегической рамкой» (NSRF). Она была разработана под руководством федерального министерства финансов в сотрудничестве с землями, а затем представлена и принята Европейской комиссией.

Далее, финансирование ЕС по этой цели распределяется между землями по особой сложной формуле, которая учитывает такие факторы, как общий уровень безработицы, уровень безработицы среди молодежи и людей предпенсионного возраста, количество разных категорий получателей пособий по безработице, количество занятых и трудоспособных, гендерная пропорция населения, количество занятых старше 50 лет и мигрантов¹²⁰.

Земля Северный Рейн—Вестфалия (СРВ) представляет собой интересный пример получателя региональной помощи ЕС в рамках цели «Региональная конкурентоспособность и занятость», поскольку больше других нуждается в реструктуризации промышленности. В результате упразднения множества

¹¹⁸ См. <http://www.europa-mv.de/eufoerderung.htm>

¹¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf

¹²⁰ См. <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/foerderdatenbank/nsrp-2007–2013,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, Seite 90.

предприятий старопромышленного производства сильно выросла безработица, которая в Рурской области является самой высокой среди западных земель Германии. Кроме того, фиксируется значительная безработица среди молодых (до 20 лет) и пожилых людей (от 55 лет)¹²¹.

В географическом смысле в СРВ до 2007 года поддерживались Рурская область, а также города Крефельд и Ален в округе Хайнсберг¹²². С 2007 года распределение финансирования стало более гибким и уже не ограничивается отдельными районами: теперь проект может быть поддержан в любом районе СРВ.

На период с 2007 по 2013 год в результате распределения средств по упоминавшейся формуле в рамках данной цели в Германии Северный Рейн–Вестфалия получила финансирование в объеме 2,2 млрд евро (5% совокупного финансирования ЕС в Германии)¹²³, еще столько же для финансирования проектов выделяется собственно землей Северный Рейн–Вестфалия¹²⁴.

Главная цель финансирования в рамках операционной программы СРВ – усилить конкурентоспособность экономики и создать рабочие места: до 2013 года должны быть созданы от 80 до 100 тыс. новых рабочих мест. Кроме того, должны быть улучшены инфраструктура и так называемые «региональные компетенции».

Стратегически определены следующие цели¹²⁵:

– Основная цель:

Усиление конкурентоспособности и адаптации экономики СРВ и увеличение занятости.

– Главные цели:

1. Развитие конкурентоспособности с помощью поддержки инноваций и специфических сильных сторон СРВ.
2. Конвергенция с помощью повышения конкурентоспособности в структурно уязвимых областях.

Стратегические цели:

1. Усиление предпринимательской базы: 408 млн евро.
2. Инновации и экономика, основанная на знаниях: 1,1 млрд евро.
3. Устойчивое городское и региональное развитие: 742 млн евро.

¹²¹ В Рурской области особенно высокая безработица: <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/foerderdatenbank/nsrp-2007-13.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

¹²² См. <http://www.ziel2-2000-2006.nrw.de/docs/website/de/service/faq/allgemeinefragen/index.html>.

¹²³ См. http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=DE&gv_reg=ALL&gv_PGM=1091&gv_defL=9&LAN=7

¹²⁴ Там же.

¹²⁵ См. Операционную программу земли СРВ на 2007–2013 годы: http://www.wirtschaft.nrw.de/zAblage_PDFs/Entwurf_Operationelles_Programm_2007_2013_EFRE.pdf

Кроме того, определены две сквозные цели:

1. Уравнивание шансов для мужчин и женщин.
2. Устойчивое и экологическое развитие.

На конкретные проекты внутри СРВ средства выделяются на конкурсной основе. Конкурсы проводятся по 16 кластерам в рамках 5 главных категорий¹²⁶:

- здоровье,
- энергетика,
- новые материалы и технологии производства,
- транспорт и логистика,
- наукоемкое производство и сервис.

При подаче заявки на финансирование необходимо принимать во внимание ряд критериев¹²⁷, которые вместе с порядком оформления и подачи заявок изложены в специальном справочнике земли СРВ¹²⁸.

Так, общий объем финансирования может составить только 50% всей стоимости проекта, это значит, что в итоге заявитель платит 50%, земля СРВ и ЕС добавляют по 25%. Каждый проект подвергается мониторингу, который осуществляется специальным органом — управляющей организацией (NRW-Ziel-2-Sekretariat) и Европейской комиссией¹²⁹. Каждый год земля СРВ публикует отчет, в котором описываются все расходы и поддержанные проекты¹³⁰.

*Цель «Территориальное сотрудничество»: пример земли Саксония
(приграничное сотрудничество с Чешской Республикой)*

Как уже было отмечено, цель «Трансграничное сотрудничество» впервые была сформулирована лишь на бюджетный период 2007–2013 годов. Ранее приграничные регионы получали поддержку ЕС в рамках специальных инициатив Сообщества, таких как Интеррег.

Сумма средств, выделяемых регионам этой цели, получается в результате расчетов по сложной формуле, в зависимости от численности населения приграничного района по сравнению с численностью населения всех регионов,

¹²⁶ Более подробное описание кластеров см. здесь: http://www.ziel2-nrw.de/2_Wettbewerbe_und_weitere_Foerdermoeglichkeiten/NRW-Cluster_in_Leitmaerkten.pdf

¹²⁷ Более подробно о критериях см. в материалах земли СРВ здесь: http://www.ziel2-nrw.de/1_Ziel2-Programm/4_1_Auswahlkriterien/Auswahlkriterien.pdf

¹²⁸ См. http://www.ziel2-nrw.de/1_Ziel2-Programm/4_Foerderhandbuch/Foerderhandbuch_2007-2013_23_02_2010.pdf

¹²⁹ См. http://www.ziel2-nrw.de/1_Ziel2-Programm/4_Foerderhandbuch/Foerderhandbuch_2007-2013_23_02_2010.pdf

¹³⁰ В качестве примера см. отчет за 2008 год: http://www.ziel2-nrw.de/1_Ziel2-Programm/5_Berichte/Durchfuhrungsbericht_Ziel_2_NRW_2008.pdf

имеющих право на финансирование. При этом, как уже говорилось ранее, больше средств выделяется регионам, которые находятся на бывшей внешней границе ЕС (до мая 2004 года) – на 50% больше, чем регионам с внутренней для ЕС границей (например, баварско-австрийский регион). Особенно это важно для Германии в связи с ее длинной внешней границей с Польшей и Чехией.

В результате вычислений по указанным параметрам, региону Саксония–Чехия на период 2007–2013 годов выделено 207 396 944 евро¹³¹.

Выделенные средства распределяются на конкурсной основе в рамках операционной программы через так называемые осевые приоритеты, которые поделены на целевые области и виды деятельности. В регионе Саксония–Чехия определены следующие осевые приоритеты¹³²:

1. Развитие общественных условий в поддерживаемой области (97 млн евро, почти 50% всех средств).

2. Развитие экономики и туризма (62 млн евро, почти треть всех средств).

3. Защита природы и окружающей среды (36 млн евро, 17%).

4. Техническая помощь (12 млн евро, 6%).

В соответствии с директивами ЕС, при отборе на конкурсе проектов для поддержки необходимо наличие следующих условий:

1. Участие как минимум одного саксонского и одного чешского партнера;

2. Наличие главного партнера, который несет основную ответственность за проект;

3. Выполнение как минимум двух из четырех дополнительных условий:

- а) общее планирование проекта,

- б) общая реализация проекта,

- в) общий персонал для реализации проекта,

- г) общее финансирование.

Таким образом, в Германии большую роль при реализации региональной политики ЕС играют земли, которые самостоятельно в рамках своих операционных программ определяют приоритеты развития, активно вкладывают собственные средства, объявляя конкурсы и формулируя критерии для участия в них своих организаций. Активная роль земель в Германии выглядит достаточно логичной в связи с ее сильным федерализмом и высокой степенью автономии земель и их ролью в политике. С помощью региональной политики ЕС они реализуют свои цели, одновременно сопрягая их с большими стратегическими целями развития Германии и ЕС в целом.

¹³¹ См. <http://www.ziel3-cil3.eu/de/foerdergrundlagen/foerdergegenstaende/index.html>

¹³² См. <http://www.ziel3-cil3.eu/de/foerdergrundlagen/foerdergegenstaende/index.html>

Практические примеры: региональная политика ЕС в Польше

Из всех новых государств-членов ЕС Польша, пожалуй, является наиболее интересным случаем реализации региональной политики. Во-первых, Польша — главный бенефициарий региональной политики ЕС, поскольку она «поглощает» из бюджета ЕС больше всех других государств-членов. В бюджетный период 2007–2013 годов Польше выделено около 68 млрд евро из 350 млрд евро общего бюджета региональной политики. Несмотря на такие крупные объемы выделенных средств, Польша является также лидером в отношении использования средств из структурных фондов, в отличие от других новых государств-членов. Многим из них зачастую не удается потратить все выделенные средства на реализацию соответствующих проектов в силу недостаточного административного потенциала, низкой эффективности планирования и координации. Им не всегда удается разработать необходимое количество качественных проектов, обеспечить их софинансирование и реализовать их в соответствии с требованиями ЕС. Польше, однако, это удастся лучше других.

Кроме того, Польша — страна с очень сильными региональными различиями, что делает необходимость сбалансированной и эффективной региональной политики еще более актуальной. Исторически восточные регионы страны являются самыми бедными и экономически неразвитыми. По этой причине в бюджетный период 2007–2013 годов в Польше реализуется специальная объединенная региональная операционная программа «Восточная Польша», из которой выделяются средства на проекты в пяти восточных регионах.

Резкие межрегиональные различия дополняются заметными внутрирегиональными, что ставит на повестку дня вопрос о достижении конвергенции внутри региона и, кроме того, является острейшим политическим вопросом. Это связано с тем, что в Польше принята сложная система разработки и реализации собственной региональной политики. Эта система «частичной регионализации» возникла как результат выполнения Польшей условий вступления в ЕС в части, касающейся регионализации и децентрализации.

В ходе переговоров перед вступлением Польши в ЕС Европейская комиссия обсуждала с польскими властями два принципиальных вопроса региональной политики. Во-первых, это была проблематика собственной регионализации Польши, то есть объема полномочий польских региональных властей в сфере реализации региональной политики. Во-вторых, дискуссия касалась и доли структурных фондов ЕС, распределяемой на региональном уровне. Условия Комиссии по углублению децентрализации были приняты польской стороной, и в результате реформы 1998 года в стране были созданы

16 воеводств (регионов категории NUTS II), управляемых напрямую избираемыми маршалами. Кроме того, стороны договорились о передаче регионам до 75% выделяемых Польше средств структурных фондов ЕС.

Однако впоследствии Комиссия резко изменила требования, опасаясь, что Польша, как и другие новые страны-члены, не справится с огромными средствами, выделяемыми в рамках региональной политики ЕС. Это вызвало обратную тенденцию резкой рецентрализации. В других восточно-европейских странах-кандидатах это привело к практически полной передаче полномочий в сфере региональной политики на национальный уровень. Созданные ранее региональные органы власти были расформированы или реформированы. Так, во многих случаях их руководители из выборных были преобразованы в назначаемые, доли передаваемых регионам средств структурных фондов были сокращены, региональные операционные программы стали разрабатываться в столицах с минимальным участием регионов. В Польше, однако, результаты реформы 1998 года были пересмотрены лишь частично. В результате, во-первых, возникла дуальная система неполной регионализации, когда напрямую избираемый населением маршал делит власть с назначаемым из Варшавы воеводой. Полномочия в сфере выбора приоритетов региональной политики и механизмов ее реализации в регионе были оставлены маршалам. При этом, например, полномочия по инвестиционной политике были переданы воеводам, что, принимая во внимание инвестиционную направленность региональной политики ЕС, периодически приводит к наложению компетенций двух акторов и порождает разные конфигурации конфликтов и сотрудничества. Во-вторых, в результате обратной рецентрализации было решено передать регионам только 25% общего объема средств структурных фондов.

Большая часть средств региональной политики ЕС выделяется Польше в рамках цели «Конвергенция», поскольку средний доход на душу населения в Польше составляет значительно ниже 75% от среднего показателя по ЕС — лишь около 50%. До расширения ЕС в 2007 году Восточная Польша была самым бедным регионом ЕС.

Средства в рамках цели «Конвергенция» в Польше распределяются в целом так же, как и в других странах, но с одним отличием: в пяти восточных польских воеводствах (беднейших в ЕС-25), в соответствии с Регламентом ЕС 1083/2006 о дополнительных ассигнованиях № 14, на каждого жителя приходится дополнительная поддержка, равная 107 евро¹³³.

¹³³ См. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:DE:PDF>, с. 49.

Всего в период 2007–2013 годов Польше были выделены около 67,3 млрд евро на следующие цели¹³⁴:

- в рамках цели «Конвергенция»: 66,5 млрд евро;
- в рамках цели «Территориальное сотрудничество»: 560 млн евро;
- в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства: 175 млн евро.

В целом, в соответствии с «Национальной стратегической рамкой» Польши средства распределяются по 6 национальным операционным программам и 16 региональным¹³⁵:

1. Европейское территориальное сотрудничество (1% всех средств);
2. Инфраструктура и окружающая среда (35,7%);
3. Человеческий капитал (11,7%);
4. Инновационная экономика (11,7%);
5. Развитие Восточной Польши (3,6%);
6. Техническое сопровождение (0,4%);
7. Региональные операционные программы (26,8%).

1. Операционная программа «Европейское территориальное сотрудничество» (560 млн евро в рамках цели «Территориальное сотрудничество» и 175 млн евро в рамках ЕИСП):

Здесь имеются в виду многочисленные программы приграничного сотрудничества Польши: для регионов, приграничных как с внутренними, так и с внешними границами ЕС. При этом регионы внутренних границ ЕС финансируются в размере 560 млн евро в рамках цели «Территориальное сотрудничество», а сотрудничество с приграничными регионами внешних государств (России, Белоруссии и Украины) — в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства в размере 175 млн евро. К внешним регионам относятся регионы приграничного сотрудничества ЕИСП «Польша—Белоруссия—Украина» и «Литва—Польша—Россия».

2. Операционная программа «Инфраструктура и окружающая среда» (37,5 млрд евро: 28 млрд евро от ЕС, 7,3 млрд от Польши и 2,2 млрд евро от частного сектора)¹³⁶:

¹³⁴ См. http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/95/NSRO_maj2007.pdf, с. 125.

¹³⁵ Там же.

¹³⁶ См. операционную программу здесь: http://www.pois.gov.pl/English/Documents_POIS/Documents/7122008_POlis_ENG.pdf, с. 175–180.

В рамках этой национальной операционной программы для развития инфраструктуры и окружающей среды выделены 15 приоритетов:

1. Управление водными ресурсами и сточными водами.
2. Управление структурой переработки отходов и защитой окружающей среды.
3. Управление ресурсами и рисками для защиты окружающей среды.
4. Инициативы, направленные на адаптацию предприятий к требованиям защиты окружающей среды.
5. Защита окружающей среды и поощрение экологических привычек.
6. Тен-Т трансъевропейская магистраль и воздушно-транспортная сеть.
7. Экологически чистый транспорт.
8. Транспортная безопасность и национальные транспортные сети.
9. Энергосберегающая инфраструктура и производство энергии.
10. Энергетическая безопасность, включая диверсификацию энергетических ресурсов.
11. Культура и культурное наследие.
12. Здравоохранение и повышение эффективности системы медицинского обслуживания.
13. Инфраструктура высшего образования.
14. Техническая поддержка — Европейский фонд регионального развития.
15. Техническая поддержка — Фонд сплочения.

*3. Операционная программа «Человеческий капитал»
(10 млрд евро: 60% распределяют регионы для собственных проектов,
40% — центральные министерства и ведомства)¹³⁷:*

Программа развития человеческого капитала состоит из 10 различных разделов:

1. Занятость и социальная интеграция.
2. Развитие человеческих ресурсов и адаптации компаний, улучшение здоровья работающего населения.
3. Высокое качество систем образования.
4. Высшее образование и наука.
5. Повышение качества управления.
6. Открытый рынок труда для всех.

¹³⁷ См. операционную программу здесь: http://www.efs.gov.pl/English/Documents/HCOP_EN_18January2008_final.pdf, с. 211.

7. Усиление социальной интеграции.
8. Региональные кадры для экономики.
9. Развитие образования и компетентности в регионах.
10. Техническая поддержка.

*4. Операционная программа «Инновационная экономика»
(9,6 млрд евро: 8,2 млрд евро от ЕС, 1,4 млрд евро
от польского правительства)¹³⁸:*

Средства на реализацию Программы преимущественно поступают из Европейского фонда регионального развития. Программа состоит из девяти приоритетных разделов:

1. Научные исследования и развитие новых технологий.
2. Инфраструктура для научных исследований и развития (R&D).
3. Инновационный капитал.
4. Инвестиции в инновационные предприятия.
5. Распространение инноваций.
6. Польская экономика на международном рынке.
7. Информационное общество — создание электронной администрации.
8. Информационное общество — рост инновационности экономики.
9. Техническое сопровождение.

*5. Операционная программа «Развитие Восточной Польши» (2,6 млрд евро:
2,2 млрд евро от ЕС, 400 млн евро от польского правительства):*

Программа финансируется из Европейского фонда регионального развития. Средства распределяются между наиболее экономически слабыми воеводствами: Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Swietokrzyskie, Warminsko-Mazurskie. Программа ориентирована на следующие приоритеты:

1. Современная экономика (34% финансирования).
2. Инфраструктура информационного общества (11%).
3. Развитие центров воеводств (19%).
4. Транспортная инфраструктура (29%).
5. Устойчивое развитие потенциала для экотуризма (2%).
6. Техническое сопровождение (3%).

¹³⁸ См. операционную программу здесь: <http://www.pois.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/88/innowacyjnagospodarkaang1704.pdf>, с. 150.

6. Операционная программа «Техническое сопровождение» (607 млн евро: 516 млн евро от ЕС, 91 млн евро от польского правительства):

Данная программа также финансируется из Европейского фонда регионального развития. Она нацелена на обеспечение эффективной разработки и реализации общей «Национальной стратегической рамки» Польши и входящих в нее операционных программ. В ней сформулированы пять приоритетов¹³⁹:

1. Человеческие ресурсы (357 млн евро).
2. Информационное сопровождение программ ЕС (18 млн евро).
3. Помощь в осуществлении проектов структурных фондов (74 млн евро).
4. Коммуникация и реклама (66 млн евро)¹⁴⁰.
5. Региональные операционные программы (16,5 млрд евро)¹⁴¹.

Эти средства выделяются на реализацию 16 региональных операционных программ развития, разработанных для каждого воеводства Польши.

Институты и механизмы реализации региональной политики в Польше

Система реализации региональной политики в Польше несколько раз менялась по мере внедрения методов управления ЕС, изучения опыта других государств-членов, а также в результате инкорпорации требований и рекомендаций Европейской комиссии. В начале членства Польши в ЕС реализацию региональной политики координировало Министерство экономики, труда и социальной политики. Но уже в 2005 году, после парламентских выборов, новое правительство создало Министерство регионального развития, в сферу компетенции которого почти исключительно вошла реализация региональной политики ЕС в Польше. В связи с такой специализацией этого ведомства и в силу практически полного отсутствия собственно польской региональной политики министерство получило неофициальное название «Министерство европейских фондов».

В рамках этого министерства на бюджетный период 2007–2013 годов первоначально определяются национальные приоритеты, которые впоследствии

¹³⁹ См. http://www.popt.gov.pl/Dokumenty/Documents/POPT_ProgramPOPT_300908_1803092.pdf, с. 23 и далее.

¹⁴⁰ См. http://www.popt.gov.pl/Dokumenty/Documents/POPT_ProgramPOPT_300908_1803092.pdf, с. 48.

¹⁴¹ Здесь можно увидеть, сколько получает каждое воеводство: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/95/NSRO_maj2007.pdf, с. 122.

входят в «Национальную стратегическую рамку». В соответствии с принципом партнерства они разрабатываются с учетом предложений так называемых «партнеров», то есть организаций гражданского общества, а также экономических и социальных партнеров (национальных организаций профсоюзов, ассоциаций работодателей и т.д.). Их участие и возможности влияния естественным образом ограничены в силу масштабности процесса планирования, однако его минимальная реализация требуется Европейской комиссией.

Как уже было упомянуто выше, в рамках общей стратегии и в соответствии с национальными приоритетами формируются национальные и региональные операционные программы. Наряду с Министерством регионального развития шесть национальных операционных программ разрабатываются и координируются другими национальными министерствами, которые выступают руководящими органами. Помимо них, для национальных программ также создаются Мониторинговые комитеты, в состав которых Европейская комиссия предписывает включать представителей гражданского общества и социальных партнеров. Комитеты осуществляют общий мониторинг программ, то есть общую проверку поддержанных проектов на предмет соответствия изначально определенным приоритетам.

Сложность в систему реализации региональной политики ЕС в Польше добавляет «второй» уровень управления национальными программами в регионах. Он состоит из региональных офисов, создаваемых практически в каждом регионе для каждой национальной программы. Например, в каждом регионе существует так называемый Офис труда (Labour Office), ответственный за реализацию национальной программы «Человеческий капитал», тематические приоритеты которой «подгоняются» под региональные нужды и потребности. Кроме того, в каждом регионе создается свой Мониторинговый подкомитет для каждой национальной программы. Таким образом, процесс реализации национальных программ на деле переносится в регионы, что оставляет за руководящими органами в Варшаве сугубо мониторинговые функции: проверка проектов на соответствие приоритетам и требованиям ЕС (горизонтальным приоритетам гендерного равенства, устойчивого развития, недопущения дискриминации и т.д.), финансовый мониторинг и аудит и др. Создаваемые региональные офисы, хотя и подчинены напрямую Варшаве, но координируют весь процесс практической реализации с региональными властями, с которыми они обсуждают приоритеты и тематику проектов. Региональные офисы координируют весь цикл реализации программ в регионах. Они занимаются разработкой своих ежегодных планов в рамках программ, объявлением тематических конкурсов

по приоритетам программ, отбором, финансовым обеспечением проектов, а также их первичным мониторингом и оценкой. Система работает таким образом во всех национальных программах, кроме программы «Инновационная экономика», которая реализуется напрямую из Варшавы.

В разработке и реализации региональных операционных программ довольно самостоятельную роль играют региональные власти, то есть офисы маршалов и воевод. Как было уже сказано выше, они выбирают основные направления и приоритеты региональных операционных программ, а также координируют их реализацию. Офисы маршалов включены в плотную систему координации и сотрудничества не только с офисами воевод, региональными офисами национальных программ и министерствами в Варшаве, но также могут напрямую обращаться в Брюссель для согласования содержания программ, хотя и не очень активно пользуются этим каналом по причине ограниченных административных и финансовых возможностей.

Важными игроками в поле региональной политики также являются органы местного самоуправления. Статус местного самоуправления в Польше закреплен в Конституции, в отличие, например, от статуса региональных властей и регионов, создавать и упразднить которые может местный парламент. Взаимодействие региональных и местных властей создает дополнительный, третий уровень торга при распределении средств структурных фондов. После переговоров Варшавы и Европейской комиссии, после переговоров Варшавы и регионов начинаются переговоры между регионами и местными властями, которые часто принимают характер открытой политической борьбы.

Наконец, региональные Мониторинговые комитеты, членами которых являются представители негосударственных институтов, также являются важными органами в системе реализации региональной политики. В обязательном порядке в них представлены такие организации (социальные партнеры), как Федерация профсоюзов «Солидарность», Торговая палата Польши, Ассоциация независимых профсоюзов и Конфедерация работодателей. Помимо этого, Комитеты включают в себя представителей разных других организаций, и потому широта представительства групп интересов, организаций гражданского общества, экономических и социальных партнеров варьируется от региона к региону. В этом плане среди регионов есть «лидеры» и «отстающие» в претворении в жизнь принципа партнерства. Например, состав Мониторингового комитета региона Померания довольно пестрый и включает в себя представителей множества некоммерческих организаций. Напротив, при формировании Комитета в регионе Малая Польша был сделан упор на представителей академического сообщества и исследовательских институтов.

В функции Комитетов входят, прежде всего, мониторинг реализации операционных программ, изменение их тематических приоритетов, а также обсуждение переноса средств из одной части бюджета программы в другую. Комитеты могут заниматься и оценкой реализованных проектов. Учитывая требования Европейской комиссии по включению в состав Комитетов представителей гражданского общества, эти структуры становятся важными площадками социального диалога, обмена опытом и взаимного обучения.

Наконец, на самом нижнем уровне проекты реализуются теми организациями, которые подают заявки, получают одобрение и финансирование в рамках операционных программ. В связи со сложностью структур, координирующих реализацию программ в Польше, в связи с большим их количеством, сложностью их распределения на национальном уровне и в разных регионах, потенциальным участникам проектов довольно непросто проследить, на какую цель и программу можно подавать заявки. Поэтому для тех, кто подает заявки на финансирование ЕС, была создана специальная поисковая программа, которая может определить, куда и когда необходимо подавать заявку в зависимости от характеристик заявки (типа региона реализации, сфер деятельности, целей, участников и т.д.)¹⁴². Каждый потенциальный заявитель может внести в систему свои данные и получить ответ, куда и когда стоит подавать заявку. Применение этой системы имеет преимущество для потенциального заявителя в простоте нахождения необходимой программы и места распределения средств. Тем не менее в связи с большим количеством возможностей и при недостаточном профессионализме практиков в Польше существуют также специальные фирмы или частные лица, которые профессионально оказывают поддержку при подготовке заявок на финансирование ЕС.

Таким образом, в Польше, в отличие от других новых государств-членов, сложилась довольно сложная система реализации региональной политики с участием множества акторов, что соответствует требуемому Европейской комиссией принципу партнерства. Польша, по оценкам Комиссии, лучше других восточноевропейских соседей справляется с реализацией региональной политики ЕС в плане эффективности освоения средств и устойчивости результатов (по оценкам, к концу настоящего бюджетного периода в стране будут подписаны контракты на 98% средств). Можно сказать, что стратегия включения других акторов в процесс разработки и реализации политики также внесла свой вклад в это достижение.

¹⁴² См. <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/PoradnikBeneficjenta/Strony/poradnik.aspx>

Проблемы региональной политики в Польше

Опыт Польши в планировании и реализации региональной политики ЕС сравнительно небольшой. За исключением фондов таких программ, как PHARE, SAPARD и т.д., к которым страна имела доступ в период подготовки к членству в ЕС и короткого «переходного» периода 2004–2006 годов, на сегодня страна «проживает» только первый полный цикл – бюджетный период 2007–2013 годов. Многие правила и нормы менялись и модифицировались, вводились такие «экзотические» для польского управления практики, как софинансирование и принцип партнерства, создавались новые институты, такие как Мониторинговые комитеты. Это порой вызывает сопротивление властей на всех уровнях, однако со временем постепенно становится частью управленческого ландшафта и опыта.

Случай Польши, однако, также показывает, с какими сложностями сталкиваются государства-члены в ходе реализации региональной политики ЕС, основные приоритеты и принципы которой определяются на наднациональном уровне. Так, например, в регионах в процессе отбора проектов руководящие органы всегда стоят перед сложным выбором достижения равномерности распределения средств по территории региона или поддержки проектов, которые заранее «обречены» на успех в силу близости к столице или доступа к другим ресурсам (человеческим, капиталу и т.д.). В своей сути эта проблема затрагивает центральный вопрос любой региональной политики и в особенности региональной политики ЕС: достижение общего территориального сплочения или повышение конкурентоспособности отдельных регионов.

В регионах Польши эта важная проблема решается по-разному. Например, в регионе Малая Польша власти приняли решение в пользу сбалансированного развития региона и обеспечения доступа к фондам как можно большему количеству территориальных образований. На практике это вылилось в поддержку большего количества малых проектов и в отказ от крупных инфраструктурных «центральных» проектов. Наоборот, в Южной Силезии выбор был сделан в пользу повышения конкурентоспособности, в результате чего Вроцлав, столица региона, стал главным «получателем» средств структурных фондов, закрыв тем самым доступ отдаленным муниципалитетам и другим территориальным образованиям. По оценке польских исследователей, регион Малая Польша в итоге опередил Южную Силезию по качеству и количеству поддержанных проектов¹⁴³.

¹⁴³ Dabrowski M. Institutional Change, Partnership and Regional Networks: Civic Engagement and the Implementation of the Structural Funds in Poland, in: Adams N., Cotella G., Nunes R. (eds.) Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning Knowledge and Policy Development in an Enlarged EU, Routledge, 2010.

Другой «головной болью» для властей являются приоритеты ЕС. Один из примеров — так называемая «Лиссабонизация» региональной политики, под которой имеется в виду требование ЕС направления не менее 60% средств на цели Лиссабонской стратегии. По мнению многих представителей региональных властей, это правило серьезно ограничивает определение приоритетов региональной политики, поскольку запрещает поддержку инфраструктурных проектов, которые формально не удовлетворяют требованиям Стратегии. Настойчивость Комиссии в требовании поддержки инновационных проектов также часто вызывает раздражение в регионах, где попросту не хватает потенциальных заявителей, которые могли бы подать заявку на подобные проекты, а также дополнительных ресурсов для их реализации. Руководящие органы часто также указывают на целый ряд проблем, вытекающих из излишней бюрократизации управления программами и проектами, сложной финансовой и содержательной отчетности, а также отсутствия поддержки и понимания Комиссией этих сложностей.

Наконец, распределение и размещение финансирования структурных фондов постоянно является ареной для политической борьбы между сторонниками часто полярно различных подходов к развитию. В Польше, как, впрочем, и в других восточноевропейских государствах-членах, структурные фонды и региональная политика ЕС в целом — важная часть партийной и электоральной риторики. В связи с этим смена власти в результате выборов может привести к серьезному пересмотру стратегии в реализации региональной политики. Это создает дополнительные сложности в реализации региональной политики в разных странах и регионах.

Несмотря на это, однако, необходимо признать, что в новых странах-членах реализация региональной политики ЕС является одним из важнейших факторов экономического развития и, соответственно, одним из основных преимуществ членства этих стран в ЕС.

Практические примеры: региональная политика ЕС в Португалии

Региональная политика Европейского Союза стала приносить Португалии ощутимую поддержку с 1989 года, после реформы 1988 года, когда финансирование региональной политики ЕС в целом значительно увеличилось.

Так, в 1989–2006 годах в Португалии было потрачено более 47 млрд евро из средств структурных фондов ЕС. Португалия до сих пор входит в группу четырех стран, которые получают наибольшее финансирование ЕС, наряду с Польшей, Испанией и Германией. В период 2007–2013 годов Португалии выделено 21,5 млрд евро из структурных фондов ЕС на все три Цели: «Конвергенция»,

«Региональная конкурентоспособность и занятость» и «Европейское территориальное сотрудничество»¹⁴⁴. При этом ежегодный собственный вклад Португалии в соответствии с принципом дополнительности составляет примерно 3,9 млрд евро.

В Португалии выделяется пять национальных стратегических ориентиров для реализации региональной политики ЕС¹⁴⁵:

1. Развитие компетенции граждан.
2. Способствование устойчивому экономическому росту.
3. Обеспечение социальной сплоченности.
4. Развитие территорий и городов.
5. Повышение эффективности управления.

Распределение выделенного Португалии финансирования на период 2007–2013 годов выглядит следующим образом:

- более 5 млрд евро – на исследования и развитие;
- более 5,3 млрд евро – на тренинги, образование и развитие гибкости рынка труда;
- более 5 млрд евро – на охрану окружающей среды и борьбу с изменением климата;
- 2,8 млрд евро – на улучшение транспортной инфраструктуры.

Для реализации Целей региональной политики ЕС Португалия определила ряд собственных целей и индикаторов на период 2007–2013 годов в соответствии со своими стратегическими приоритетами. Так, одной из основных проблем, которые волнуют органы государственной власти, является сектор образования. Поэтому главная задача сформулирована как повышение доли курсов профессионального обучения в среднем образовании до 50% и снижение высокого уровня исключения из школ учеников (38% в 2005 году). Другой целью является увеличение доли технологических и высокотехнологических компаний, рост частных и общественных инвестиций в области исследований и технологий. Эти цели были сформулированы в рамках Национальной стратегической рамки Португалии, принятой Европейской комиссией.

Реализация приоритетов Национальной стратегической рамки при содействии структурных фондов ЕС осуществляется при реализации 14 операционных программ¹⁴⁶:

- Программа «Факторы конкурентоспособности» (Европейский фонд регионального развития, ЕФРР): модернизация и интернационализация

¹⁴⁴ См. <http://www.qren.pt/>

¹⁴⁵ См. <http://www.igfse.pt/>

¹⁴⁶ См. http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/portugal/index_pt.htm

предприятий, продвижение инноваций и уменьшение общественных расходов.

- Программа «Потенциальные возможности человека» (Европейский социальный фонд, ЕСФ): развитие квалификации и компетенций граждан.
- Программа «Территориальное развитие» (ЕФРР и ЕСФ): развитие транспорта и окружающей среды.
- Региональная программа Север (ЕФРР).
- Региональная программа Центр (ЕФРР).
- Региональная программа Лиссабон (ЕФРР).
- Региональная программа Алентежо (ЕФРР).
- Региональная программа Альгарве (ЕФРР).
- Региональная программа Азоры (ЕФРР).
- Региональная программа Азоры (ЕСФ).
- Региональная программа Мадейра (ЕФРР).
- Региональная программа Мадейра (ЕСФ).
- Программа технического сопровождения Национальной стратегической рамки (ЕФРР).
- Программа технического сопровождения Национальной стратегической рамки (ЕСФ).

Цель 1 «Конвергенция»

В период 2007–2013 годов средства на цель «Конвергенция» распределяются по следующим регионам: Север, Центр, Алентежо и Азоры. Регион Альгарве получает все меньше финансирования (переходный период: «регион вывода» (phasing-out), временная поддержка до 2013 года).

Регион Мадейра является примером осуществления цели «Региональная конкурентоспособность и занятость», в то время как Лиссабон относится к таким регионам уже давно. Для сравнения: в период 2000–2006 годов вся страна, за исключением Лиссабона, входила в Цель 1 (поддержка отстающих регионов).

Цель 2 «Европейское территориальное сотрудничество»

Для достижения этой цели в период 2007–2013 годов финансируется ЕФРР и поддерживает программы по приграничному, межгосударственному и межрегиональному сотрудничеству. Португалия принимает участие в восьми операционных программах в рамках этой цели: в двух по приграничному

сотрудничеству; в четырех — по межгосударственному сотрудничеству; в двух — по межрегиональному сотрудничеству¹⁴⁷.

Программы приграничного сотрудничества с участием Португалии:

— Португалия—Испания, 2007—2013:

По географическим данным регион относится к регионам категории NUTS III, расположенным вдоль границы с Испанией. Программа включает помощь 17 регионам NUTS III двух стран и других 16 соседних зон, размер территории эквивалентен 1234 км границы. Бюджет программы составляет 354 млн евро, 367 млн — из средств ЕФРР. 17 регионов NUTS III составляют 23,5% территории Пиренейского полуострова, в них проживает 10,6% его населения, 9,6% занятого населения на рынке труда, регион дает 7,5% от совокупного ВВП полуострова.

— Страны бассейна Средиземного моря, 2007—2013:

Программа предоставляет Португалии возможность развивать приграничное сотрудничество наряду с другими странами Средиземного моря и организации проектов по сотрудничеству с Марокко. Территориально подходящим является регион NUTS II Альгарве.

Программы межгосударственного сотрудничества с участием Португалии:

— Район Атлантики, 2007—2013:

Программа включает в себя всю континентальную Португалию, регионы Атлантического побережья Испании, Великобританию, Францию и всю территорию Ирландии. 33 региона стран-участниц уровня NUTS II от Гибралтарского пролива до Севера Шотландии включены в программу, количество населения на указанных территориях составляет 56 млн (2005 год), территория простирается на 594 000 км². Общий бюджет программы составляет 159 млн евро плюс 104 млн от ЕФРР. Основная задача программы — «межгосударственное сотрудничество, направленное на целостное, устойчивое и сбалансированное территориальное развитие».

— Юго-Западная Европа (SUDOE 2007—2013):

Программа включает в себя территорию континентальной Португалии и Испании, а также NUTS II французских Пиренеев. На данной территории — 770 000 км² — проживает 62 млн жителей (2003 год). Финансирование составляет 132 млн и 99 млн евро от ЕФРР.

¹⁴⁷ См. карты, представленные на http://www.qren.pt/item3.php?lang=1&id_channel=44&id_page=317

– Зона Средиземноморья (MED 2007–2013):

Программа охватывает некоторые португальские регионы, такие как Алентежу и NUTS II Альгарве, а также регионы Средиземноморского побережья Испании и Франции, практически всю территорию Италии, Грецию, Кипр, Мальту и Словению (наряду с Хорватией и Черногорией). Общий бюджет размером 256 млн евро с финансированием в 193 млн от ЕФРР составляет 2,2% от общего финансирования ЕС в рамках Европейского территориального сотрудничества в 2007–2013 годах.

Основная задача Программы – развитие экономики региона для экономического роста и занятости населения следующих поколений, достижение территориальной целостности и устойчивости развития региона.

– Зона Мадейра–Азоры–Канары (MAC 2007–2013):

Программа охватывает территорию архипелагов.

Программы Межрегионального сотрудничества:

– Программа INTERREG IVC относится к инициативе ЕС «Регионы экономических перемен» и охватывает всю территорию ЕС;

– Программы INTERACT, URBACT и ESPON созданы для улучшения качества управления программами Европейского территориального сотрудничества, развития городов и оценки исследований территориального планирования.

Региональная политика ЕС в период 2007–2013 годов включает в себя также особые меры помощи Азорским островам и Мадейре как периферийным регионам, которые сталкиваются с проблемами удаленности, замкнутости, небольшого размера, топографических и климатических особенностей, экономической зависимости. Общая сумма финансирования составляет 65,6 млн евро (6,7% от общего финансирования ЕФРР) для Азоров и 66,3 млн евро (20,6% от общего финансирования ЕФРР) для Мадейры.

Таким образом, для Португалии характерно большое количество операционных программ, которые реализуются как на национальном, так и на региональном уровнях. При этом большую роль играет не только внутреннее развитие регионов, но и территориальное сотрудничество.

В целом, рассмотренные примеры показывают, насколько по-разному могут определить собственные цели регионы и государства при реализации региональной политики ЕС. В то же время необходимость соответствия их общим целям развития ЕС способствует высокой степени схожести этих приоритетов. Все они так или иначе касаются реструктуризации экономики, инноваций, развития науки и исследований, развития транспорта и инфраструктуры,

охраны окружающей среды, повышения человеческого капитала и т.д. Таким сложным образом на практике осуществляется сопряжение целей всех уровней: ЕС, государств и регионов.

Анализ формулирования и реализации региональной политики в ЕС показывает, что она постоянно трансформируется в соответствии с нуждами европейской интеграции, с процессом изменения приоритетов и критериев поддержки регионов. Это отличает ее от региональной политики государств, которые также прилагают усилия для поддержки собственных регионов. Однако поскольку региональная политика ЕС может удачно совмещать одновременное решение проблемы сплочения и развития, то применение опыта ЕС в государствах также может быть полезным. При этом, как и в других сферах политики, Европейский Союз охотно делится своим опытом с третьими странами, осуществляя трансфер знаний и обмен опытом. Интересно в этой связи обратить внимание на сотрудничество ЕС в сфере региональной политики с другими государствами и, конечно, прежде всего с Россией.

Сотрудничество ЕС и РФ в сфере региональной политики

Россия и ЕС подписали Меморандум о начале диалога в сфере региональной политики 23 мая 2007 года¹⁴⁸. В нем изложены принципы, организационные механизмы и методы взаимодействия, а также определены основные цели сотрудничества, среди которых:

1. Сотрудничество и обмен информацией по соответствующим стратегиям, способствующим экономическому росту, укреплению конкурентоспособности и повышению уровня занятости населения.
2. Обмен информацией об опыте разработки и реализации региональной политики, с особым вниманием к стимулированию развития отсталых районов, укреплению приграничного сотрудничества и развития приграничных регионов.
3. Обмен мнениями и наработками в плане реализации многоуровневых форм управления и принципа партнерства в региональной политике.
4. Обмен опытом разработки региональных стратегий и методик подготовки многолетних программ.

¹⁴⁸ Меморандум с Россией на русском языке доступен по адресу: http://ec.europa.eu/regional_policy/international/pdf/mou_russia_ru.pdf

5. Поддержка и содействие сотрудничеству между российскими регионами и регионами Европейского Союза.
6. Усиление сотрудничества по вопросам пространственного развития.
7. Проведение семинаров и встреч высокого уровня.

Европейская комиссия также опубликовала на своем официальном сайте информацию о приоритетах сотрудничества с Россией, где отметила, что Россия и ЕС порой сталкиваются со схожими проблемами в сфере региональной политики и что ЕС обладает ценным опытом, который может пригодиться и в России¹⁴⁹. Таким образом, речь скорее идет не о взаимовыгодном сотрудничестве и обмене опытом, а о передаче опыта ЕС российским государственным и региональным властям. Европейская комиссия обозначила следующие основные направления передачи опыта (они, кстати, лишь частично совпадают с целями сотрудничества, обозначенными в Меморандуме):

1. Опыт ЕС в разработке инструментов поддержки инновационно-ориентированного регионального развития.
2. Подготовка стратегий регионального развития и реализация программ (повышение согласованности стратегий регионального развития, программ реализации и инструментов их финансирования).
3. Обмен информацией о возможностях финансирования приграничных регионов (как регионов ЕС, так и российских регионов) из структурных фондов ЕС и из российского бюджета на период 2007–2013 годов и последующие финансовые периоды. Это должно способствовать лучшему информированию приграничных регионов по обе стороны границы относительно возможностей использования финансирования для реализации совместных проектов.
4. Классификация и типологизация регионов.
5. Многоуровневое управление и местное самоуправление.
6. Совершенствование статистических инструментов для информационного обеспечения региональной политики в России.
7. Пространственное планирование, этнические меньшинства, развитие городов.
8. Обмен опытом в сфере решения проблем «моногородов».

¹⁴⁹ Более подробная информация — на сайте Европейской комиссии: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/international/russia_en.cfm

В рамках реализации Меморандума создана совместная рабочая группа, в которую вошли представители Генерального директората региональной политики Европейской комиссии и Министерства регионального развития России. Кроме того, как и предполагалось, конкретная работа по обмену или передаче опыта проводилась в виде проведения (в основном за счет средств ЕС) семинаров и конференций, посвященных различным вопросам регионального развития. Так, в 2008 и 2009 годах в Москве прошли семинары, посвященные стратегиям регионального развития и применению принципов многоуровневого управления. Затем интерес сместился в сторону решения проблем моногородов: в 2010 и 2011 годах в Брюсселе состоялись семинары по развитию сотрудничества России и ЕС и опыта партнеров по диалогу в сфере моноиндустриальных городов.

В 2009 году Европейская комиссия опубликовала на русском языке брошюру «Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС?»¹⁵⁰. В ней, помимо краткого описания истории и основных принципов региональной политики ЕС, рассказывается и о тех уроках, которые, по мнению Европейской комиссии, могут извлечь страны, не входящие в ЕС, из опыта реализации региональной политики Союза. В частности, там говорится о том, что региональное развитие является процессом, требующим наличия эффективных институтов, а также организации «тесного сотрудничества между правительствами, организациями бизнеса и социальными группами на каждом уровне». В брошюре подчеркивается, что успех региональной политики ЕС базируется на реализации принципа партнерства и децентрализованном управлении программами регионального развития, которые и являются основой системы многоуровневого управления в сфере региональной политики.

Особо отмечается и роль в региональном развитии трансграничного сотрудничества, поддержка которого входит в число важнейших целей современной региональной политики ЕС. Пожалуй, трансграничное сотрудничество остается одной из наиболее развитых сфер в диалоге и реальном сотрудничестве между Россией и ЕС. По информации Министерства регионального развития России, которое ответственно за развитие трансграничного сотрудничества, только в 2011 году состоялся целый ряд совещаний, консультаций, рабочих встреч и семинаров на высоком уровне по вопросам практической реализации и будущей архитектуры регионального сотрудничества

¹⁵⁰ Брошюра доступна также на сайте Европейской комиссии: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_ru.pdf

на границе России и ЕС¹⁵¹. Очевидно, это связано с началом реализации программ приграничного сотрудничества в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства, о которых речь пойдет в главах 5 и 6.

Заключение

Таким образом, говоря о региональной политике Европейского Союза, можно сделать выводы о том, что в ее рамках поддерживаются регионы, испытывающие серьезные трудности в результате реструктуризации экономики: а именно, сельскохозяйственные и старопромышленные регионы. При этом региональная политика направлена не столько на поддержание уровня жизни в этих регионах или выравнивание экономического положения, сколько на формирование условий для дальнейшего собственного успешного развития этих регионов за счет использования их внутреннего потенциала.

В первую очередь это достигается путем постановки четких целей со стороны ЕС: модернизации инфраструктуры, системы образования, переобучения и повышения квалификации населения, то есть борьбы с безработицей и стимулирования развития сферы услуг и других постиндустриальных областей экономики. Европейский Союз, таким образом, стремится не столько к выравниванию экономического благосостояния населения, сколько к созданию условий для постиндустриальной экономики и «экономики, основанной на знаниях», что соответствует общей стратегии развития ЕС, сформулированной в Лиссабонской стратегии и позже в Стратегии «Европа-2020».

Региональная политика на протяжении всего периода своего развития была одним из важнейших сопутствующих элементов углубления и расширения европейской интеграции и формирования общего рынка, их составной частью. Поэтому основные принципы и механизмы региональной политики складывались в процессе истории постепенно и под влиянием

¹⁵¹ Новости официального сайта Министерства регионального развития России:

27.01.2011: Семинар по вопросам практической реализации программ приграничного сотрудничества Европейского инструмента соседства и партнерства: http://minregion.ru/activities/international_relations/news/1057.html

01.06.2011: Рабочая встреча представителей национальных органов власти государств-членов ЕС и Российской Федерации: http://minregion.ru/activities/international_relations/news/1386.html

23.09.2011: Максим Травников принял участие в консультациях по вопросу будущего приграничного сотрудничества России и Европейского Союза после 2013 года: http://minregion.ru/activities/international_relations/news/1586.html

16.12.2011: Состоялся семинар по вопросу будущего приграничного сотрудничества России и ЕС: http://minregion.ru/activities/international_relations/news/1725.html

соответствующих интеграционных процессов. В результате на сегодня сложилась достаточно логичная, но все еще относительно сложная система механизмов, целей, критериев, структурных фондов, институтов и т.д., которые определяют сферу региональной политики в ЕС.

Политика сплочения представляет собой одну из наиболее амбициозных, сложных и неправильно понимаемых сфер европейской политики, особенно с точки зрения процесса принятия и реализации решений. Он весьма сложный, многоступенчатый и многоуровневый, в него вовлечены многочисленные акторы. Пожалуй, политика сплочения является основной сферой политики ЕС, где на практике осуществляется принцип многоуровневого управления. Некоторые исследователи склонны полагать, что распространение механизмов принятия решений, свойственных региональной политике, на другие политические сферы, способно привести к постепенной трансформации всей системы принятия решений в Европейском Союзе.

Глава 3.

Представительство региональных интересов в Европейском Союзе

Рассмотренная в предыдущей главе региональная политика, или политика сплочения Европейского Союза, является примером того, как осуществляется европейская интеграция, стирание границ и динамичное развитие европейских регионов. При этом, стремясь к более эффективному решению проблем на самом низовом уровне, ЕС активно привлекает к процессу принятия решений местные и региональные органы власти. Помимо прочего, это приводит к усилению регионального и местного уровней власти в процессе принятия решений на уровне ЕС как по поводу распределения европейского финансирования, так и по широкому кругу других вопросов. Усилению роли и влияния регионов, децентрализации управления и политики европейских государств способствуют множество факторов в Европе. Мы не рассматриваем здесь причины этих процессов, однако констатируем тот факт, что регионы в Европе получают все больше компетенций и влияния в европейской системе управления¹⁵². Данный процесс стал особенно актуальным в последние два-три десятилетия, когда регионы приобрели большое значение, в том числе и в политике Европейского Союза. Это привело к тому, что система управления в ЕС в научной литературе и политической практике получила определение многоуровневого управления (multi-level governance), где региональным и местным акторам отводится не менее важная роль, чем остальным участникам управленческого процесса.

Усиление роли регионов на уровне Европейского Союза связано, однако, не только с политикой ЕС и его политических институтов, но и с активностью самих региональных и местных органов власти. Они стремятся как минимум не отставать от происходящих процессов европейской интеграции,

¹⁵² Marks G., Nielsen F., Ray L., Salk J. Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union, in: Marks G., Scharpf F., Schmitter Ph., Streeck W. (eds.) Governance in the European Union. London: Sage Publications, 1996, p. 40.

а как максимум вносят свой вклад в этот процесс. При этом регионы повышают собственную значимость, извлекая для себя дополнительные дивиденды на уровне ЕС. В первую очередь, это происходит посредством прямого диалога между представителями регионов и политическими институтами ЕС, а также участия субнациональных единиц в деятельности многочисленных ассоциаций, лоббирующих региональные интересы.

В целом, систему отношений региональных и местных властей с их внешней средой, то есть любыми структурами «за границами» собственного государства (другими государствами, регионами других государств, международными организациями, ассоциациями, международными НКО или транснациональными корпорациями) политологи и международники называют региональной парадипломатией. Одно из наиболее известных определений гласит: «парадипломатия является деятельностью субгосударственных акторов (субъектов федераций, регионов, урбанистических сообществ, городов), параллельной, дополняющей, скоординированной, а зачастую входящей в противоречие с традиционной межправительственной дипломатией»¹⁵³. Цель региональной парадипломатии — использовать дополнительные ресурсы и возможности, которые регионы приобретают во взаимодействии с внешними акторами для реализации собственных региональных программ и целей. В первую очередь речь идет об экономическом развитии, хотя, конечно, можно говорить и о социальном, культурном и даже политическом развитии. Однако в конечном итоге все они подчинены логике улучшения региональной экономики.

Деятельность регионов во внешней среде за пределами собственных стран, особенно в случае европейских регионов, стала сегодня обычной и чрезвычайно активной практикой. Вот как описал ситуацию в этой области один из наиболее авторитетных специалистов в сфере изучения парадипломатической активности регионов А. Лекур: «Международная активность [региональных] правительств [стала] легко узнаваема: они имеют зарубежные представительства (обычно именуемые “офисами” или “домами”), ведут торговые миссии, проводят переговоры и подписывают соглашения или даже договоры, участвуют в деятельности региональных/международных организаций и входят в двухсторонние отношения с государствами и/или другими региональными правительствами»¹⁵⁴.

¹⁵³ Soldatos P. Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World, in: Fry E., Brown D. (eds.) *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley & Queens, 1993, p. 46.

¹⁵⁴ Lecours A. *Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions*, in: *International Negotiation*, 7, 2002, p. 93.

Российские политологи вслед за своими западными коллегами выделяют три основных вида парадипломатии: трансграничное сотрудничество, транснационализация и интернационализация¹⁵⁵. Транснационализация определяется как «сетевое» сотрудничество между территориальными субъектами государства и транснациональными институтами в виде неправительственных организаций или транснациональных корпораций. Под «интернационализацией» понимаются связи между субнациональными единицами и иностранными правительственными структурами, к которым можно отнести и другие региональные, и государственные, и международные политические образования и институты. В то время как о трансграничном сотрудничестве речь пойдет в следующей главе, здесь мы уделим основное внимание интернационализации как важнейшему направлению парадипломатии. При этом главным образом мы проанализируем взаимодействие регионов с политическими институтами Европейского Союза, а также с регионами других стран через формирование ассоциаций и участие в их работе. Оба эти аспекта и типа взаимодействия призваны обеспечить эффективное представительство региональных интересов на уровне ЕС и других европейских международных организаций.

Региональные представительства на уровне ЕС

В данном разделе будет рассмотрено такое явление в политическом процессе Европейского Союза, как *региональное лобби*, или *лоббирование*. При этом в политологии в целом и в нашей книге в частности данные термины используются в нейтральном смысле, то есть не оцениваются ни положительно, ни отрицательно, как это зачастую происходит в русскоязычной политической дискуссии. Применительно к ЕС региональное лоббирование можно определить как деятельность региональных и местных властей стран-членов ЕС по продвижению интересов своей территории путем воздействия на процесс принятия на наднациональном уровне политических решений, прямым или косвенным образом касающихся регионального развития. Для обеспечения такого прямого воздействия регионы создают в «столице» ЕС Брюсселе свои региональные представительства, или «офисы».

Первые региональные представительства появились в Брюсселе уже в середине 1980-х годов. Они были открыты британскими городами Бирмингемом и Стрессклайдом в 1984 году, а затем землями Германии (в частности, Шлезвиг-

¹⁵⁵ Вардомский Л., Голунов С. Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России, 2002, с. 532.

Гольштейном и Гамбургом) в 1985 году¹⁵⁶. Однако первая активная общеевропейская волна создания региональных офисов датируется 1992–1996 годами. Она была вызвана сразу несколькими факторами, связанными с углублением европейской интеграции и усилением региональной политики ЕС. К первой группе факторов относятся такие причины, как открытие единого европейского рынка, подписание Маастрихтского договора, усилившего политическую интеграцию и заложившего основы для единой европейской валюты, расширение ЕС в 1995 году на Австрию, Финляндию и Швецию. К более специфическим факторам в сфере региональной политики относятся реформы структурных фондов конца 1980-х годов, создание Фонда сплочения (1992 год) и начало работы Комитета регионов ЕС в 1994 году.

Следующая волна, пик которой пришелся на 2002–2003 годы, была наиболее тесно связана с расширением ЕС 2004 года, готовясь к которому регионы стран-кандидатов начали открывать свои представительства в Брюсселе. На сегодняшний день в «столице» ЕС существуют более 300 региональных представительств. Некоторые из них являются весьма скромными, с постоянным штатом сотрудников в количестве одного человека, другие занимают целые офисные здания и насчитывают десятки постоянных сотрудников.

Первые региональные офисы в Брюсселе принадлежали городским и региональным советам Великобритании и немецким землям¹⁵⁷. У этих представительств были изначально разные функции, что привело к формированию двух разных моделей регионального лобби – британской и германской. В последнее время, однако, в результате процесса децентрализации и регионализации в ЕС данные модели несколько сблизились.

Британская модель – экономическое лоббирование

В середине 1980-х годов, когда были открыты самые первые представительства – представительства Бирмингемского городского совета (1984 год – Birmingham City Council) и регионального совета Стресклайда (1984 год – Strathclyde Regional Council), региональная политика ЕС не была четко структурирована. Поэтому существовало немало возможностей для привлечения европейских финансовых ресурсов на региональный уровень. Так, в течение нескольких лет региональному совету Стресклайда удалось привлечь порядка 500 млн фунтов стерлингов благодаря высокой активности своего брюссельского офиса.

¹⁵⁶ Lein-Mathisen J. Nordic Regional Lobbying in Brussels, in: Dosenrode, Halker H. (eds.) *The Nordic Regions and the European Union*, Aldershot: Ashgate, 2004, p. 99.

¹⁵⁷ Bindi Calussi F. *The Committee of the Regions: an Atypical Influential Committee?*, in: Van Schendelen M. (ed.) *EU Committees as Influential Policymakers*, Ashgate Publishing Company, 1998, p. 227.

После реформы структурных фондов 1988 года мотивация регионов несколько изменилась вследствие упорядочивания целей региональной политики, которое, помимо прочего, ужесточило условия получения регионами европейского финансирования. С этого времени, в соответствии с принципом концентрации, далеко не все регионы могли претендовать на финансирование со стороны ЕС. Однако это не помешало региональным офисам Великобритании превратиться в нормальную, а не в исключительную практику не только «выбивания» финансовых ресурсов, но и активного участия в политике ЕС. Региональные офисы стали также поставщиками важной информации и экспертизы для региональных администраций¹⁵⁸.

С этим связана и другая важная особенность британских региональных офисов: их качественный состав. До начала процесса активной деволюции¹⁵⁹ в Великобритании, в отсутствие избираемых региональных правительств, региональные представительства сложились как широкие коалиции представителей самых разных групп в регионе — от местных властей до бизнеса и учреждений высшего образования. Эта особенность свойственна британской модели регионального представительства и сегодня. Она связана со стремлением регионов активно участвовать в разных сферах европейской политики¹⁶⁰.

Правительство консерваторов в Великобритании, находящееся у власти в 1980—1990-е годы, не приветствовало инициативу со стороны регионов, что резко контрастировало с отношением к ним Европейской комиссии. Поэтому администрации городских конгломератов, особенно тех, которые контролировались Лейбористской партией, с готовностью шли на прямые контакты с Брюсселем в обход национальных органов управления. В такой ситуации офис в Брюсселе рассматривался как возможность проведения независимой политики в форме парадипломатии.

В середине 1990-х годов, после реформы регионального управления в Великобритании и разделения Англии на девять регионов, получивших название Правительственных региональных офисов (Government Offices for the Regions), начался новый этап деятельности региональных представительств. Теперь ранее независимые и даже конкурирующие друг с другом субгосударственные представительства, относящиеся к одному региону, стали работать вместе,

¹⁵⁸ Moore C. The Impact of Devolution on EU-Level Representation: British Regional Offices in Brussels, in: *Regional and Federal Studies*, 17(3), p. 276.

¹⁵⁹ Термин, употребляемый для описания процесса децентрализации, первоначально в Великобритании, а затем и в других странах, и в целом означающий передачу значительных полномочий, принадлежащих центральному правительству, в пользу различного рода и уровня администраций субгосударственного уровня.

¹⁶⁰ Moore C. The Impact of Devolution... p. 277.

объединив собственные усилия и ресурсы. Начиная с 1999 года к деятельности представительств английских регионов присоединились созданные в Англии Агентства регионального развития (English Regional Development Agencies). Это также стало особенностью английских офисов и подтвердило их первоочередную ориентацию на экономическое развитие и финансовое лоббирование. Общий бюджет английских региональных офисов и вклад агентств регионального развития в их деятельность отражен в *табл. 7*.

Табл. 7. Вклад агентств регионального развития в региональные офисы Англии, 2005

Регион	Годовой итог текущих расходов офиса (£000)	Вклад агентств регионального развития (£000)	Вклад агентств регионального развития, %
Юго-Восток Англии	180	95 (включая расходы на персонал)	53
Юго-Запад Англии	300	175	53
Северо- Запад	125	61	49
Уэст- Мидлендс	1070	400 (включая часть расходов на персонал)	37
Восток Англии	174,5	58	33
Йоркшир	330	70	21

Источник: Moore C. The Impact of Devolution on EU-Level Representation: British Regional Offices in Brussels, in: Regional and Federal Studies, 17 (3), p. 279.

Позднее был создан «второй уровень представительств» — объединенные региональные офисы Англии, Шотландии и Уэльса — Шотландский офис исполнительной власти в ЕС (The Scottish Executive's EU Office (SEEUO)) и Уэльский европейский центр (Wales European Centre (WEC)).

В середине 2000-х годов начался новый этап развития регионального представительства регионов Великобритании в Европе: были открыты офисы, представляющие интересы Парламента Шотландии и Национальной ассамблеи Уэльса. Предварительно проведенные шотландскими парламентариями исследования деятельности существующих региональных офисов, представляющих в основном исполнительную власть, показали, что собираемая информация, в том числе о Европейском парламенте, не доходит до Парламента Шотландии. Это стало основной причиной открытия собственного

офиса с такими задачами, как сбор и анализ информации; сотрудничество с другими региональными парламентскими офисами, депутатами и комитетами Европейского парламента, национальным парламентским офисом в Брюсселе; поддержка представителей Шотландии в Комитете регионов ЕС¹⁶¹. Примеру Шотландии последовал и Уэльс.

Таким образом, Британская модель регионального представительства, начинавшаяся с открытия скромных городских офисов, предназначенных для привлечения европейских финансов, эволюционировала в одну из наиболее развитых и разветвленных систем регионального представительства в ЕС. Она совмещает в себе как минимум три вида, или уровня, представительства — субрегионального (городского), регионального и парламентского, и выполняет самые разнообразные задачи, способствуя региональному развитию и усиливая роль регионов Великобритании в европейской политике.

В целом, британской модели регионального представительства в Брюсселе свойственны такие элементы, как многоуровневость и многообразие вовлеченных региональных структур в деятельность представительств, самостоятельность по отношению к своему национальному уровню. Пожалуй, главным элементом британской модели лоббирования, в отличие от германской модели, описание которой приведено далее, является ее прагматичная ориентация на экономические цели: основная цель регионального присутствия регионального офиса в Брюсселе — экономический «дивиденд» от его деятельности. Это означает, что количество денег, потраченных на содержание офиса, должно покрываться доходами от его деятельности с точки зрения регионального экономического развития.

Германская модель — политическое лоббирование

Как и на многих других направлениях повышения роли регионов в Европе, земли как субъекты федерации в Федеративной Республике Германия стали одними из пионеров регионального лоббирования в Брюсселе. В период с 1985 по 1989 годы все старые, а позже и новые земли открыли свои представительства в столице объединенной Европы. Поскольку земли внутри федеративной системы Германии имеют достаточно серьезные полномочия, то и их офисы, представляющие земельные правительства, обладают высоким политическим статусом и достаточно широкими финансовыми возможностями.

Основная задача представительств земель, по мнению ряда экспертов, состоит в отстаивании собственных интересов как самостоятельного политического актора, имеющего вес на общеевропейском уровне. Обладая

¹⁶¹ Moore C. The Impact of Devolution... p. 286.

значительной автономией и законодательными полномочиями, земли с момента основания первых представительств ставили перед собой цель недопущения любого сокращения их полномочий со стороны государства¹⁶². Другие эксперты утверждают, что представители германских земельных офисов, в отличие от представителей других регионов ЕС, отмечают в первую очередь свою представительную функцию, которая дополняет, а не противостоит позиции Постоянного представительства Германии в ЕС¹⁶³. Подобную позицию можно отнести к особенностям кооперативной модели германского федерализма. Это лишний раз доказывает, что парадипломатическая деятельность — не обязательно игра с нулевой суммой, где позиция региона должна идти вразрез с официальной позицией центра. Напротив, два уровня могут дополнять усилия друг друга для достижения взаимовыгодного результата.

Последнее, однако, не мешает германским земельным офисам, наряду с представительствами регионов Великобритании, отличаться повышенной лоббистской активностью не только в традиционных европейских институтах — Европейской комиссии и Европейском парламенте, а работать и с Советом ЕС. Это говорит о широком поле деятельности и давлении на все институты ЕС, в которых принимаются решения.

Основной причиной уверенности и успеха земельных офисов в Брюсселе можно считать опыт деятельности представительств земель в столице ФРГ Бонне и затем в Берлине, насчитывающий несколько десятков лет. Так, земельные офисы в Брюсселе идут по стопам своих берлинских предшественников: «как в функциональном, так и в операционном плане, земельные офисы в Брюсселе достигли к настоящему времени такого влияния, которое сопоставимо с той ролью, которую играют земельные представительства на федеральном уровне — в Берлине»¹⁶⁴. В 1993 году в Германии даже было подписано единственное в своем роде Соглашение между федеральным правительством и землями по европейским вопросам, узаконившее положение региональных представительств, уравнивая их в правах с земельными представительствами в Берлине. Основой Соглашения стал отказ земельных представительств от вмешательства в сферу традиционной дипломатии.

¹⁶² Huyseune M., Jans T. Brussels as the Capital of a Europe of the Regions? Regional Offices as European Policy Actors, in: Brussels Studies, Issue 16, 25.02.2008, p. 4. Available at: http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/EN_57_BruS16EN.pdf

¹⁶³ Olsson A. Euroscepticism Revisited — Regional Interest Representation in Brussels and the Link to Citizen Attitudes towards European Integration, p. 25. Available at: http://euce.org/eusa2009/papers/olsson_03A.pdf

¹⁶⁴ Moore C. Schloss Neuwahnstein? Why the Länder Continue to Strengthen their Representations in Brussels, in: German Politics, 15 (2), 2006, p. 192.

В последние годы наметилась тенденция расширения деятельности земельных представительств. Баден-Вюртемберг, Нижняя Саксония и Бавария отстроили себе новые офисные здания (последняя потратила на строительство 30 млн евро, поместив здание между зданием Европейского парламента в Брюсселе и новой штаб-квартирой Европейской комиссии¹⁶⁵).

Еще одним показателем серьезности подхода земель в вопросах европейского лоббирования является система рекрутирования служащих в региональные офисы германских земель. В отличие от представительств других стран, германская модель предполагает двух- или трехлетнее командирование на работу в Брюсселе чиновников и бюрократов из региональных министерств (руководитель представительства и его заместитель назначаются на более длительный срок). Они должны быть полноценно осведомлены о системе и особенностях функционирования собственных министерств, чтобы суметь принести максимальную пользу в сборе и передаче адекватной информации.

Если в годы появления земельных офисов их команда состояла в основном из директора и помощника, то к середине 1990-х среднее число служащих достигло семи, а к середине 2000-х возросло до 17 человек. В последнее время общей тенденцией остается увеличение штата представительства: на сегодняшний день каждая земля командировует по одному служащему от каждого регионального министерства, а в планах — довести этот показатель до двух. Данная тенденция, очевидно, свидетельствует о том, что земельные офисы справляются с поставленными перед ними задачами и окупают вкладываемые в них финансовые ресурсы.

Таким образом, в отличие от британской модели, германская отличается более единообразным представительством уровня земель («одна земля — один офис»). При этом они главным образом представляют профессиональных сотрудников земельных правительств и, соответственно, имеют более сконцентрированные специфические функции. Главное же отличие от британской модели остается неизменным: германские офисы (в особенности — представительства западных земель) выполняют в первую очередь функции политического, а не экономического, лоббирования, представляя земли как самостоятельных политических акторов общеевропейского уровня.

Функции региональных офисов

Какую бы из «моделей» представительства региональных интересов ни выбрал тот или иной регион, региональный офис обычно выполняет

¹⁶⁵ Ibid.

стандартный набор функций. Различия в основном заключаются в том, какими ресурсами — финансовыми и человеческими — обладает представительство и насколько эффективно они используются. По данным Посреднического офиса Брюссель-Европа (The Brussels-Europe Liaison Office), открытого властями региона Брюссель в 1991 году, на сегодняшний день более чем в 300 региональных офисах (официально аккредитованы примерно две три из них) работает порядка 2000 человек, так что средняя численность работников офиса — 7 человек. Однако разброс достаточно большой: в редких представительствах германских земель или испанских автономных сообществ работает менее 10 человек (рекорд — офис Баварии со штатом 28 человек в 2005 году).

Напротив, в представительствах большинства унитарных или децентрализованных государств число служащих редко превышает 1–2 человек¹⁶⁶. По данным исследований, у четверти наименее «состоятельных» региональных офисов годовой бюджет составляет не более 150 тыс. евро, а у четверти самых «богатых» — превышает 337 тыс. евро. Один из самых значительных бюджетов — у представительства региона Западный Мидлендс (Великобритания), он составляет более 1600 тыс. евро¹⁶⁷. Некоторые офисы работают на съемных квартирах, другие — устраивают различные представления и приемы в собственных особняках (см. *рис. 15–19*).

Несмотря на некоторые различия, функции у большинства представительств регионов в Брюсселе схожие:

- информационные функции — сбор, анализ, обмен и передача информации о законодательстве ЕС в свой регион, и в обратную сторону — о положении дел в собственном регионе;
- сетевое сотрудничество между региональными представительствами;
- посредничество между региональными и местными властями и другими заинтересованными организациями из собственных регионов и Европейским Союзом;
- влияние на политику Европейского Союза и поддержка деятельности комитета регионов ЕС.

Функция сбора, обработки и передачи информации ЕС в свои регионы — одна из важнейших в деятельности представительств, поскольку региональные власти стремятся не только быть в курсе изменений европейского

¹⁶⁶ Committee of the Regions, 2008. Regional offices contact directory, from: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/doc/pdf/catalogue_en.pdf

¹⁶⁷ Moore C. Beyond Conditionality? Regions from the New EU Member States and their Activities in Brussels, in: *Comparative European Politics*, 6, 2006, p. 228.

Рис. 15. Офис Баден-Вюртемберга в Брюсселе



Рис. 16. Hansa-office:
Представительство Гамбурга
и Шлезвиг-Гольштейна



Рис. 17. Здание, в котором располагается
офис Центральной Богемии (Чехия)



Рис. 18. Представительство г. Лодзь
(Польша)



Рис. 19. Дом словенских регионов
в Брюсселе



законодательства, но и модифицировать собственное в соответствии с этими изменениями. Более того, на эффективном и оперативном сборе информации (официальной и неофициальной) зиждется вся остальная деятельность представительства. В результате тенденция такова, что региональные офисы все чаще становятся не просто поставщиками первичной информации, а исполняют роль аналитических центров, передавая уже обработанную и готовую к использованию информацию. Особенно это характерно для сильных германских представительств.

Другая важная функция — это обратное информирование политических институтов ЕС о ситуации в собственном регионе. Региональные офисы фактически являются самым доступным и надежным средством получения первичной информации для европейских бюрократов, в задачу которых входит составление программ, затрагивающих интересы региональных и местных властей. Особенно этот аспект деятельности важен для регионов-новичков ЕС, которые стремятся как можно шире распространить информацию о своих потребностях, ресурсах и возможностях.

Можно рассматривать эту функцию распространения информации о собственном регионе и более широко. Находясь в столице ЕС, где присутствуют

не только политические институты ЕС, но и представительства большого количества бизнес-структур, таких как крупные компании, их ассоциации и лоббисты, регионы рекламируют не только свои потребности, но и достижения. Демонстрируя собственную привлекательность, они стремятся к получению инвестиций, приходу капитала и туристических потоков, к получению особого статуса (например, европейской культурной столицы года и т.д.) или особых проектов и мероприятий европейского уровня, таких как конференции, форумы, ярмарки, выставки и т.д.

Сетевое сотрудничество, или построение сетей региональных представительств, также является важным аспектом участия регионов в политике ЕС. Межрегиональное сотрудничество облегчается наличием офисов в Брюсселе, которое способствует снижению транзакционных издержек при сотрудничестве с другими регионами. В результате региональные представительства активно сотрудничают между собой, во-первых, для эффективного обмена «лучшими практиками», что уже частично оправдывает и окупает затраты, а во-вторых, для продвижения общих интересов. Это происходит главным образом посредством формирования различных региональных объединений. В дальнейшем лоббирование проводится от имени таких организаций, некоторые из которых стали весьма влиятельными акторами европейской политики (об этом речь пойдет в следующем разделе главы).

Не менее важной является и функция посредничества между собственной территорией и Европейским Союзом. Заключается она в том, что, поскольку представители регионального офиса прекрасно знают ситуацию как в собственном регионе, так и в европейской столице, они готовы облегчить доступ региональным политикам и бизнесменам не только к обсуждаемому законодательству, но и напрямую к представителям Европейской комиссии, Совета, Парламента, представителям бизнеса из других стран и регионов и т.д. То есть представители самых разных групп и организаций в регионе могут опираться на базу своего регионального представительства, получая необходимую организационную, техническую и политическую поддержку для продвижения собственных целей и интересов на уровне ЕС. Так, среднее число посетителей регионального офиса в Брюсселе составляет 625 человек в год¹⁶⁸.

Самостоятельное лоббирование во всех указанных институтах, то есть участие в процессе принятия решений на уровне ЕС, также является частью

¹⁶⁸ Huyseune M., Jans T. Brussels as the Capital of a Europe of the Regions? Regional Offices as European Policy Actors, in: Brussels Studies, Issue 16, 25.02.2008, p. 6. Available at: http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/EN_57_BruS16EN.pdf

деятельности региональных представителей. Регионы Германии, Бельгии, Австрии и Испании официально участвуют в деятельности Совета министров, в том числе и посредством представительства в национальных делегациях собственных стран. Однако это не мешает ни этим, ни всем остальным регионам стремиться развивать собственные, порой неофициальные каналы сотрудничества и влияния на политические институты ЕС¹⁶⁹.

Еще одной важной функцией региональных офисов является помощь представителям региона, командированным на работу в Комитет регионов ЕС. Несмотря на свой консультативный статус, этот институт постепенно усиливает свое влияние на европейскую политику. Для региональных представительств новых стран-членов работа с Комитетом регионов остается одной из наиболее доступных форм лоббирования, в то время как давно существующие офисы, к примеру, сильных германских земель, не уделяют этой работе первостепенного внимания¹⁷⁰.

Безусловно, разные государства и регионы по-разному представлены в Брюсселе (см. *табл. 8*). Самое широкое представительство у Германии и Великобритании — они имеют по 30 офисов региональных и местных органов власти. Франция, Италия, Испания и Польша имеют от 20 до 30 региональных представительств. С другой стороны, такие страны, как Греция, Испания и Португалия, а также большинство новых стран-членов имеют менее пяти представительств.

Бельгийские исследователи региональных представительств в ЕС Х. Вос, Т. Буке и К. Девос отмечают, что лоббирование органов власти ЕС путем учреждения регионального представительства в Брюсселе на сегодняшний день перестало быть чем-то особенным для большинства европейских регионов. Они относят такое лоббирование всего лишь к первой фазе регионального участия в политике ЕС. Следующей фазой для многих регионов (особенно это относится к «сильным» регионам) становится проникновение на наднациональный уровень через государственные каналы: регионы ведут переговоры со своими центральными властями, пытаются влиять на их позицию по европейским вопросам, зачастую даже входят в состав официальных национальных делегаций в Европейском Совете или Совете министров. Третья фаза — это прямое и формальное участие регионов в процессе принятия решений на общеевропейском уровне. На сегодняшний день это отчасти

¹⁶⁹ Keating M., Hooghe L. Bypassing the Nation-State? Regions and EU Policy Process, in: Richardson J. Retrieved (ed.) European Union. Power and Policy-Making. 2nd ed., Routledge, 2001, p. 243–244.

¹⁷⁰ Moore C. Beyond Conditionality? Regions from the New EU Member States and Their Activities in Brussels, Comparative European Politics, 6, 2006, p. 224–225.

Табл. 8. Региональные представительства в Брюсселе, по состоянию на 2006 год

Страна	Кол-во офисов (не менее)	Из них:			
		Регио- нальные	Местные	Ассоциации мест- ных и региональ- ных властей	Прочие
СТРАНЫ-ЧЛЕНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА					
Австрия	12	6	1	3	2
Бельгия	7	4	–	–	3
Болгария	1	–	1	–	–
Венгрия	5	4	–	–	1
Германия	30	17	–	5	8
Греция	3	2	1	–	–
Дания	12	6	1	2	3
Ирландия	4	2	–	–	2
Испания	20	19	–	–	1
Италия	28	16	–	5	7
Кипр	1	–	–	–	1
Латвия	2	2	–	–	–
Нидерланды	15	9	4	2	–
Польша	20	15	1	1	3
Португалия	4	–	–	–	4
Румыния	6	5	–	1	–
Словакия	6	5	–	–	1
Словения	1	–	–	–	1
Соединенное Королевство	30	19	3	4	4
Финляндия	8	6	1	1	–
Франция	24	17*	2	3	2
Чехия	10	4	–	–	6
Швеция	10	8	–	2	–
Эстония	2	–	1	1	–
ИТОГО ПО СТРАНАМ ЕС:					
21 страна	261	153	15	27	49

Страна	Кол-во офисов (не менее)	Из них:			
		Регио- нальные	Местные	Ассоциации мест- ных и региональ- ных властей	Прочие
СТРАНЫ, НЕ ВХОДЯЩИЕ В ЕС:					
Хорватия	1	1	–	–	–
Норвегия	8	6	–	1	1
Швейцария	1	–	–	–	1
Украина	1	–	–	–	1
ИТОГО ПО СТРАНАМ, НЕ ВХОДЯЩИМ В ЕС:					
7 стран	11	7	0	1	3
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЛОББИСТСКИЕ ОФИСЫ					
Международные	6	–	3**	–	3

* Включая французскую Полинезию.

** Ассамблея европейских регионов, Еврогорода, Ассоциация избранных представи-
телей Монтани.

Источник: Таблица составлена на основе данных организации «Посреднический офис Брюссель-Европа», 2007, официальный сайт http://www.blbe.irisnet.be/europe/repres_en.htm

возможно благодаря деятельности Комитета регионов, однако наиболее влия-
тельные регионы не удовлетворены нынешним статусом регионального пред-
ставительства. Это объясняется тем, что Комитет регионов остается консуль-
тативным органом и не может серьезно повлиять на решения Европейского
Совета, Европейской комиссии или Парламента.

Используя весь спектр приемов региональной парадипломатии и лобби-
рования, регионы, наделенные законодательными полномочиями, объеди-
нившись в группу RegLeg (Regions with Legislative Power)¹⁷¹, настаивают на не-
обходимости создания второй палаты в Европейском парламенте, где заседали
бы напрямую избранные депутаты от регионов или представители региональ-
ных и национальных парламентов. Только в этом случае регионы смогут рас-
крыть свой потенциал и активно участвовать в многоуровневой системе евро-
пейского управления. «Эволюция в направлении следующей, более высокой
фазы регионального представительства — это *conditio sine qua non* реализации

¹⁷¹ См. приложение 1, п. 67.

дополнительного регионального потенциала в интересах Европы»¹⁷². Такие предложения звучали еще при подготовке Маастрихтского договора, подписанного в 1992 году, и при обсуждении проекта Конституционного договора, подписанного в 2004 году, но так и не вступившего в силу. Однако ни в том, ни в другом случае роль регионов так и не была повышена до их политического представительства в собственном политическом институте ЕС, принимающем полноценное участие в принятии решений. И в ближайшем будущем такой институт вряд ли будет создан.

Несмотря на это, путем прямого присутствия в Брюсселе в виде собственных региональных представительств и использования других форм участия в процессах принятия политических решений на уровне ЕС, регионы играют все более важную роль на европейской политической арене.

Ассоциации и сети регионов в Европе

Региональные офисы — не единственный канал регионального влияния на европейскую политику. Помимо очевидных выгод и достижений, описанных выше, он обладает и рядом недостатков и присущих ему проблем. Основной минус содержания региональных офисов — ограниченность региональных ресурсов, как материальных, так и человеческих. Даже объединение двух и более региональных и/или местных властей в одно представительство вовсе не гарантирует серьезных результатов. В этих условиях дополнительную помощь регионам в отстаивании собственных интересов предлагают межрегиональные организации (ассоциации регионов), существующие в Европе на протяжении нескольких десятилетий. По сути, именно они когда-то начинали реализовывать идеи децентрализации и регионализации на общеевропейском уровне.

Очевидно, что главное отличие индивидуальных представительств регионов от широких региональных коалиций заключается в масштабах деятельности. Для каждого регионального офиса важны в первую очередь проблемы представляемого региона, для межрегионального объединения — общеевропейские проблемы. Региональный офис обязан лоббировать собственные интересы, региональное объединение — общие интересы. Регион одного государства может быть заинтересован в децентрализации этого государства, регионы нескольких государств, объединенные в межрегиональную организацию, — в децентрализации всей Европы (или Европейского Союза) и т.д.

¹⁷² Vos H. The *Conditio sine qua non* of the Added Value of Regions in the EU: Upper-Level Representation as the Fundamental Precondition, in: *European Integration*, 24 (3), 2002, p. 215.

В современной Европе существует великое множество региональных объединений и сетей сотрудничества. Некоторые из них были созданы несколько десятилетий назад, другие — совсем недавно. Одни многочисленны, включают более сотни регионов, другие состоят из нескольких регионов. Некоторые пользуются авторитетом на общеевропейском уровне, другие практически незаметны. Одни созданы специально для политического лоббирования на высшем уровне, другие решают весьма скромные и конкретные функциональные задачи. Объединяет их стремление к отстаиванию интересов своих членов — региональных и местных властей и общественных акторов, а также вклад, который они вносят в процесс регионализации в Европе. За неимением возможности рассказать обо всех (точнее — о большинстве, поскольку их общее количество вряд ли можно определить), остановимся на наиболее известных и авторитетных организациях, не ограничиваясь региональными объединениями, существующими в рамках Европейского Союза. При этом особое внимание мы уделим участию российских регионов в этих европейских сетях и ассоциациях.

Классификация и функции ассоциаций регионов

В современной европейской политике выделяется множество типов ассоциаций регионов, которые можно классифицировать по разным основаниям.

Во-первых, существующие организации можно различать по «уровню» деятельности в зависимости от того, регионы или территориальные сообщества какого уровня входят в их состав. Так, если они состоят из регионов, их можно называть *межрегиональными*, или «трансрегиональными сетевыми структурами»¹⁷³. Если это ассоциация местных властей, то ее можно условно назвать *межмуниципальной*, используя название «муниципалитет» как синоним единицы местного самоуправления. Городские поселения составляют *межгородские* организации. А если состав является разнородным, включает в себя акторы разных уровней, то можно, соответственно, говорить о *смешанных* ассоциациях.

Примерами обозначенных ассоциаций на европейском континенте являются следующие. К межрегиональным организациям относятся, в первую очередь, Ассамблея европейских регионов (АЕР)¹⁷⁴ и Ассоциация европейских

¹⁷³ Семененко И. Группы интересов в Европейском Союзе: региональный аспект, в: Мировая экономика и международные отношения, 4, 1998, с. 26–34.

¹⁷⁴ Официальный сайт: <http://www.are-regions-europe.org>, Устав организации: http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/GoverningBodies/GeneralAssembly/Statutes/Statutes-200x/EN-Statuts-Naples2002.pdf

приграничных регионов (АЕПР)¹⁷⁵. На межмуниципальном уровне функционируют различные ассоциации местных властей, например, Группа европейских муниципалитетов, на территории которых расположены ядерные объекты (Group of European Municipalities with Nuclear Facilities)¹⁷⁶ или Ассоциация европейских муниципалитетов Energie-Cités, включающая в свой состав около 150 муниципалитетов и нацеленная на усиление роли и компетенции местных властей в сфере энергетики на уровне ЕС¹⁷⁷. Межгородские организации представлены, в первую очередь, ассоциацией Еврогорода¹⁷⁸. К «смешанному» типу институтов регионализации относится Совет европейских муниципалитетов и регионов (СЕМР)¹⁷⁹. Все приведенные организации можно одновременно назвать общеевропейскими.

Во-вторых, можно говорить о различной природе таких ассоциаций. Некоторые из них являются политическими, то есть их прямое назначение — добиваться больших политических полномочий для своих членов не только в рамках своего государства, но и на уровне ЕС и других международных организаций. Другие ассоциации могут быть охарактеризованы как *экономические*, чья цель — способствовать экономическому развитию территорий, входящих в данное объединение. Есть также *узкофункциональные* организации, чьи интересы не распространяются дальше какой-то конкретной сферы — например, экологии, энергетики, сельского хозяйства или рыболовства и т.д.

Среди практических примеров политических ассоциаций следует, в первую очередь, назвать группу «Регионы, наделенные законодательными полномочиями» RegLeg (Regions with Legislative Power)¹⁸⁰. В качестве примеров экономических ассоциаций можно привести такую организацию, как «Четыре мотора Европы», представляющую наиболее мощные по своему экономическому потенциалу регионы Германии (Баден-Вюртемберг), Франции (Рон-Альп), Италии (Ломбардия) и Испании (Каталония)¹⁸¹. Узкофункциональные организации — это, например, Региональное сотрудничество по вопросам ограниченности водных ресурсов (WATEREGIO — Regional Cooperation

¹⁷⁵ Официальный сайт: <http://www.aebr.net>

¹⁷⁶ Официальный сайт: <http://www.gmfeurope.org>

¹⁷⁷ Официальный сайт: <http://www.energie-cites.org>

¹⁷⁸ Официальный сайт: <http://www.eurocities.org>. Среди межгородских сетевых организаций можно назвать следующие: Столичные города и регионы (Capital Cities and Regions), Союз столиц ЕС (Union of Capitals of the EU), Города за сплочение (Cities for Cohesion), Главные европейские города — пользователи ИТ (Major Cities of Europe — IT Users) и др.

¹⁷⁹ Официальный сайт: <http://www.ccre.org>

¹⁸⁰ Официальный сайт: <http://www.regleg.eu>

¹⁸¹ Официальный сайт: <http://www.regleg.eu>

in Water Scarcity)¹⁸², Конференция регионов, на территории которых расположены аэропорты (ARC — Airport Regions Conference)¹⁸³, Регионы Европы без ГМО (GMO-Free Regions Across Europe; в деятельности данной организации принимают участие семь российских регионов и городов)¹⁸⁴ и т.д.

В-третьих, некоторые организации можно назвать *географическими*, если в их состав входят субгосударственные власти одного макрорегиона, такого как бассейн Балтийского или Средиземного моря. Подобные организации являются «многопрофильными», то есть в сферу их интересов попадает совершенно разная проблематика, но важная в первую очередь именно для данного макро-региона. Можно выделить и *общеевропейские* организации, в которые входят региональные и местные власти со всего континента, не ограничиваясь странами Европейского Союза. Такие объединения отстаивают наиболее широкие интересы и выполняют различные функции, а также оказывают наибольшее влияние на европейскую политику вследствие серьезных материальных, человеческих, интеллектуальных и прочих ресурсов.

К географическим организациям относятся, например, Группа Балтийского моря (Baltic Sea Group)¹⁸⁵, Союз балтийских городов (Union of the Baltic Cities, куда входят и несколько городов из России)¹⁸⁶, действующие в регионе Балтийского моря; Сеть местных и региональных властей западного средиземноморья (Arco Latino — Network of Local and Regional Bodies in the Western Mediterranean)¹⁸⁷, Европейские острова средиземноморской группы (EURIMED — European Islands of the Mediterranean Group) в регионе Средиземного моря и т.д.

Конечно, приведенные классификации являются весьма обобщающими и не всегда точными, как и любые классификации. И очевидно, что большинство существующих организаций можно отнести сразу к нескольким типам. Однако приведенные примеры дают некоторое общее представление о существующих ассоциациях.

В *Приложении 1* приведены примеры 86 сетей и ассоциаций, включающих регионы и города в Европе. Здесь же мы остановимся более подробно лишь на наиболее влиятельных организациях, относящихся в основном к межрегиональному или смешанному типам.

¹⁸² Презентация организации: <http://www.uegva.info/fundacioncv/actualidad/mediateca/20061005120847.PDF>

¹⁸³ Официальный сайт: <http://www.airportregions.org>

¹⁸⁴ Официальный сайт: <http://www.gmo-free-regions.org>

¹⁸⁵ Официальный сайт: <http://www.balticseagroup.org>

¹⁸⁶ Официальный сайт: <http://www.ubc.net>

¹⁸⁷ Официальный сайт: <http://www.arcolatino.org>

К наиболее авторитетным региональным ассоциациям в Европе по праву можно отнести Ассамблею европейских регионов (АЕР), Совет европейских муниципалитетов и регионов (СЕМР), группу регионов с законодательными полномочиями (RegLeg), а также Ассоциацию европейских приграничных регионов (АЕПР).

Ассамблея европейских регионов



Ассамблея европейских регионов (АЕР) – «крупнейшая в Европе независимая сеть регионов». Созданная в 1985 году, сегодня АЕР объединяет более 270 регионов из 33 европейских стран, а также 16 межрегиональных организаций и трансграничных регионов, половину из которых представляют так называемые рабочие сообщества (Working Communities – см. главу 4, раздел «Ста-

дии трансграничного сотрудничества и типы трансграничных регионов»). В состав АЕР также входит ряд других региональных ассоциаций – например, Ассоциация европейских приграничных регионов, Субрегиональное сотрудничество в регионе Балтийского моря, Ассоциация европейских винодельческих регионов и др.

Членами Ассамблеи являются и пять российских регионов – республики Ингушетия, Карелия, Мордовия, Татарстан и Самарская область. Партнерами организации являются канадский Квебек и южноафриканский Западный Кейп.

Основные цели АЕР в целом совпадают с целями большинства подобных ассоциаций и объединений: усиление влияния регионов в европейских международных организациях, поддержка региональной демократии, продвижение межрегионального и трансграничного сотрудничества, поддержка регионов в процессах европейской интеграции и глобализации. Идеологической основой деятельности АЕР является стремление к повсеместному воплощению в политической практике принципов политической децентрализации и субсидиарности. Это отражено в политической доктрине Ассамблеи – Декларации регионализма в Европе, принятой в 1996 году и поддержанной более 300 регионами и многими государствами¹⁸⁸.

¹⁸⁸ AER Assembly of European Regions, 2005, p. 4. Доступно на сайте: http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/Brochure/2005/GB-AERBrochure2005.pdf

Необходимо отметить, что лоббирование европейских институтов со стороны АЕР сыграло значительную роль в создании Комитета регионов в ЕС¹⁸⁹ и Конгресса местных и региональных властей в Совете Европы¹⁹⁰. Кроме того, можно отметить роль, которую сыграла Ассамблея во внедрении принципа субсидиарности в европейское законодательство в рамках Маастрихтского договора, а также в процессе принятия Европейским Союзом решений относительно выделения ресурсов для поддержки межрегионального и трансграничного сотрудничества.

Чарли Джеффри, один из наиболее авторитетных экспертов европейской региональной проблематики, отмечает также, что лоббистская поддержка АЕР способствовала постепенному внедрению в европейское законодательство требований германских земель, которые были сформулированы еще в конце 1980-х годов. Среди этих требований значились следующие:

- внедрение принципа субсидиарности в основополагающие договоры ЕС (выполнено в Маастрихтском договоре 1992 года);
- создание «регионального органа» в структуре институтов ЕС (в 1994 году начал работать Комитет регионов ЕС);
- открытие Совета министров для представителей региональных министерств в тех случаях, когда принимаются решения, ответственность за которые будут нести региональные власти (выполняется в ряде государств-членов ЕС – например, в Германии);
- установление права обращения региональных властей в Европейский суд в случае нарушения их прав Советом или Комиссией (включено в Конституционный договор, а затем и в Лиссабонский договор)¹⁹¹.

Успешность и эффективность деятельности АЕР в сфере лоббирования региональных интересов во многом связана с разветвленной структурой управления организации (см. *рис. 20*). В ее состав входят Генеральная ассамблея, состоящая из представителей регионов-членов. Она осуществляет общее политическое руководство, утверждает бюджет организации, создает и упраздняет Комитеты, утверждает новых членов и исключает их в случае

¹⁸⁹ Gray Ch. The Influence of the Committee of the Regions upon the Politics of the European Union – Possibilities and Limits, in: Färber G., Forsyth M. (eds.) *The Regions – Factors of Integration or Disintegration in Europe?*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, p. 271; Bindi Calussi F. The Committee of the Regions: an Atypical Influential Committee?, in: Van Schendelen M. (ed.) *EU Committees as Influential Policymakers*, Ashgate Publishing Company, 1998, p. 226.

¹⁹⁰ AER Assembly of European Regions, 2005, p. 5. Доступно на сайте: http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/Brochure/2005/GB-AERBrochure2005.pdf

¹⁹¹ Jeffery C. Towards a «Third Level» in Europe? The German Länder in the European Union, in *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 256.

необходимости, а также избирает президента АЕР и членов Политического бюро сроком на два года и генерального секретаря сроком на пять лет. Политическое бюро ответственно за обеспечение постоянства деятельности организации между заседаниями Генеральной ассамблеи. Оно также координирует работу Комитетов АЕР. Президиум АЕР (президент АЕР, два вице-президента, казначей и президенты комитетов) встречается по мере необходимости между заседаниями Бюро, которые проводятся не реже чем два раза в год.

Комитеты АЕР, количество и приоритеты которых периодически меняются, составляют функциональную основу деятельности организации. В них протекает основная работа, связанная с обменом информации между членами АЕР, изучением лучших практик, мониторингом текущей ситуации по различным вопросам в ЕС, реализация совместных проектов, лоббирование региональных интересов, организация различных встреч и мероприятий и т.д. На сегодняшний день действуют следующие комитеты:

- по экономике и региональному развитию,
- по социальной политике и здравоохранению,
- по культуре, образованию, делам молодежи и международному сотрудничеству,
- по равным возможностям и по институциональному развитию,
- рабочая группа по мониторингу реализации Лиссабонской стратегии.

АЕР также спонсирует ряд программ, направленных на более эффективное достижение целей организации:

- Центурио (обмен ноу-хау и опытом в сфере устойчивого регионального развития, защиты окружающей среды и туризма),
- Евродиссей (программа действует с 1985 года и предоставляет возможность молодым людям пройти производственную практику в другой стране),
- Летняя школа и Молодежная летняя школа.

К сожалению, приходится констатировать, что участие российских регионов в деятельности АЕР остается лишь символическим, ограничиваясь формальным членством регионов в этой авторитетной организации. Последние новости, связывающие АЕР с Россией, относятся к 2006 году, когда в Самаре прошло заседание Бюро АЕР, а ее экс-президент Рикардо Илли встречался с экс-губернатором Самарской области Кириллом Титовым.

В разделе «Визитные карточки регионов-членов АЕР» на сайте Ассамблеи¹⁹² может быть размещена информация о каждом регионе — любая,

¹⁹² <http://www.aer.eu/home/from-the-regions/visiting-cards/country/rossija.html>

Рис. 20. Структура управления Ассоциации европейских регионов



Источник: Сайт Ассоциации европейских регионов: <http://www.aer.eu/about-aer/ruling-bodies.html>

которую региональные власти сочтут адекватной для размещения и отражения своей позиции. На сегодняшний день ни один российский регион не разместил на выделенной им странице никакой информации (за исключением страницы Самарской области, на которой помещен флаг региона). Возможно, это связано с тем, что интересы Ассамблеи в основном лежат в контексте европейской интеграции, к которой российские регионы прямого отношения не имеют. Представляется, однако, что для российских регионов АЕР могла бы быть полезна с точки зрения привлечения к себе дополнительного внимания иностранных партнеров, в том числе инвесторов, а также в плане обмена опытом, развития и совершенствования собственных компетенций, например, в таких областях, как интернационализация, международное и трансграничное сотрудничество.

Ассоциация европейских приграничных регионов



Ассоциация европейских приграничных регионов (АЕПР) внесла весомый вклад в институционализацию трансграничного сотрудничества в Европе. Идея создания Ассоциации или Союза приграничных регионов была впервые высказана и обсуждалась на Международной конференции регионального планирования, которая состоялась в Базеле в 1965 году.

После этого началась работа, в которой участвовали представители нескольких приграничных (трансграничных) регионов, в числе которых были представители первых Еврорегионов – EUREGIO и др. В результате был подготовлен доклад «Трансграничное сотрудничество в Европе» и учрежден Комитет европейских приграничных регионов, в состав которого вошли представители десяти регионов. Это произошло в июне 1971 года. Новая организация, официально начавшая работу в сентябре 1971 года, получила название «Ассоциация европейских приграничных регионов».

Первое десятилетие деятельности организации было всецело посвящено налаживанию контактов с различными европейскими (ЕЭС и Совет Европы) институтами с целью продвижения идей трансграничного сотрудничества. Ассоциация успешно сотрудничала с Европейской комиссией, в дальнейшем – с Европейским парламентом, для которого представители АЕПР делали различные доклады о развитии трансграничного сотрудничества. Помимо ЕС, Ассоциация активно сотрудничала с другой международной организацией – Советом Европы, в особенности в рамках действующего в Совете Европы Конгресса местных и региональных властей Европы. В результате в рамках Совета Европы была принята Европейская рамочная конвенция по трансграничному сотрудничеству (см. Приложение 2). В 1981 году была принята Европейская хартия приграничных и трансграничных регионов¹⁹³ (переработана в 1995 году), которая на десятилетия стала настольной книгой по развитию трансграничного сотрудничества, принципа субсидиарности и партнерства для многих регионов – членов АЕПР.

Структура управления организацией отвечает ее довольно конкретным функциям и задачам (см. рис. 21). Она состоит из Генеральной ассамблеи, Исполнительного комитета, Научного комитета и Секретариата, а также включает функционирование ряда сетевых проектов. Возглавляет организацию

¹⁹³ AEBR. European Charter of Border and Cross-Border Regions, 2007. Доступно на сайте: <http://www.aebr.net/profil/pdfs/charta.en.pdf>

президент АЕПР, который представляет Ассоциацию во взаимоотношениях с ее партнерами.

Рис. 21. Структура управления Ассоциации европейских приграничных регионов



Источник: Сайт Ассоциации европейских приграничных регионов: <http://www.aebr.eu/en/profile/organisation.php>

Влиятельность АЕПР на европейской политической арене определяется, в том числе и высоким статусом ее президентов. Все бывшие и нынешний президенты организации — это высокопоставленные чиновники европейского уровня: с 1971 по 1975 годы АЕПР возглавлял А. Мозер, бывший Комиссар Европейской комиссии; с 1975 по 1979 годы — Х. Герлах, депутат Европейского парламента; с 1979 по 1983 годы — В. Шобль, член Парламентской ассамблеи Совета Европы; с 1984 по 1987 годы — К. Аренс, президент Парламентской ассамблеи Совета Европы; с 1996 по 2004 годы — Х.М. Вальве, депутат Европейского парламента, министр Каталонии; с 2004 года Ассамблею возглавляет депутат Европейского парламента Л. ван Нистелрой.

Деятельность АЕПР сосредоточена в сфере представления интересов ее членов в европейских международных организациях и органах управления. В Совете Европы сотрудничество осуществляется с Парламентской ассамблей и ее комитетами, Конгрессом местных и региональных властей (АЕПР является членом Постоянного комитета — Standing Committee) и Комитетом экспертов по вопросам границ (член Комитета). В Европейском Союзе АЕПР имеет регулярные контакты с Комиссией, Парламентом, Комитетом регионов и Экономическим и социальным комитетом. Помимо Европейского Союза и Совета Европы, постоянными партнерами АЕПР являются Совет

министров северных стран, а также различные региональные организации, такие как Совет европейских муниципалитетов и регионов, Ассамблея европейских регионов, Конференция периферийных морских регионов Европы и Еврогорода.

Помимо представительской и лоббистской деятельности, осуществляемой совместно с партнерскими организациями, АЕПР стремится расширять сотрудничество между членами Ассоциации, связывая их в различные сети для обмена информацией и опытом, для совместного решения общих проблем, в том числе посредством подачи заявок и осуществления проектов в рамках существующих программ ЕС. Существуют сети по внутренним и внешним границам, горным, сельскохозяйственным и морским регионам, приграничным городам. Для информирования своих членов АЕПР регулярно выпускает информационные бюллетени, а также серьезные научные труды по различным аспектам трансграничного сотрудничества в Европе.

На сегодняшний день членами Ассоциации являются около 100 приграничных и трансграничных регионов в Европе, в том числе несколько трансграничных регионов с российским участием — еврорегион «Карелия», еврорегион «Псков–Ливония», еврорегион «Балтика», еврорегион «Неман», еврорегион «Сауле», еврорегион «Слобожанщина», еврорегион «Ярославна». Но несмотря на такое существенное представительство, как и в случае с АЕР, российские регионы до недавнего времени не принимали реального участия в делах Ассоциации. В 2000-х годах редкие упоминания России в новостной ленте АЕПР были связаны с такими событиями, как визит в нашу страну генерального секретаря организации и его встреча с замминистра регионального развития РФ М. Пономаревым в апреле 2007 года. На встрече обсуждались вопросы регионального развития и трансграничного сотрудничества в России, отмечалось активное участие российских регионов в инициативе BEN-EAST (проект «Балтийская сеть еврорегионов — Восток»)¹⁹⁴ и программах в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства. Представители Министерства регионального развития РФ участвовали в ежегодной конференции АЕПР, которая прошла в сентябре 2007 года в Лаппеенранте и на которой с кратким докладом об участии России в европейских инициативах выступил представитель Министерства С. Мирошников¹⁹⁵.

В последние годы, однако, стало публиковаться больше информации из России. Так, в 2010–2011 годах появлялись объявления, связанные

¹⁹⁴ Официальный сайт программы: <http://www.beneast.net/index.html>

¹⁹⁵ AEBR General Assembly and Annual Conference, 2007. Доступно на сайте: http://www.aebr.net/news/news_aebr.php?lc=en&nid=189#189

с участием представителей АЕПР в работе ежегодной международной конференции «Приграничное сотрудничество: Россия — ЕС — Норвегия» (в 2010 году на конференции выступил Генеральный секретарь АЕПР Мартин Гиллермо Рамирес) и с подписанием Меморандума о приграничном сотрудничестве между Россией и Эстонией. Стоит также отметить, что в сентябре 2011 года в Москве прошел совместный форум АЕПР и Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации «Пограничная политика и приграничное сотрудничество в ЕС и России». Позже в Курске под эгидой еврорегиона «Ярославна» состоялось ежегодное заседание Исполнительного комитета АЕПР, прошли встреча Генеральной ассамблеи и общая Ежегодная конференция АЕПР 2011 года¹⁹⁶. Большинство еврорегионов обновили информацию о себе на сайте АЕПР, разместили свои «визитки» и контактную информацию. Возросшая активность, вероятно, связана с осознанием регионами тех возможностей, которые открываются перед ними благодаря участию в подобных общеевропейских межрегиональных сетях сотрудничества.

В этой книге мы не рассматриваем деятельность многих региональных ассоциаций и объединений, оказывающих существенное влияние на европейскую политику, но акцентируем внимание лишь на тех наиболее важных объединениях, которые в том числе открыты для участия российских регионов. Конечно, можно найти еще несколько функциональных организаций, помимо упоминавшихся Союза балтийских городов и Регионы Европы без ГМО, где представлены региональные власти РФ (см. *Приложение 1*). Однако такие организации не способны существенным образом повлиять ни на процесс регионализации в Европе и России, ни способствовать реальному развитию регионов субгосударственного уровня. Членство в таких ассоциациях является скорее «имиджевым» шагом, хотя и выполняет важную функцию обмена информацией и опытом в решении конкретных проблем. И все же для выполнения более серьезных задач регионам необходимо искать дополнительные формы кооперации со своими европейскими коллегами и отстаивания своих интересов в целях регионального развития.

Очевидно, одной из попыток наладить сотрудничество между российскими региональными властями и их европейскими коллегами является недавно запущенный в России проект «Российские регионы в Брюсселе». По словам руководителя проекта, главная его цель — «создание в Брюсселе постоянно действующего представительства российских регионов, основной миссией

¹⁹⁶ http://www.aebr.eu/en/events/events_detail.php?event_id=79

которого было бы формирование рабочего канала взаимодействия и общения наиболее успешных и инвестиционно привлекательных субъектов РФ с потенциальными партнерами в лице бельгийских и европейских компаний, отраслевых ассоциаций бизнеса, частных предпринимателей и инвесторов, а также различных структур ЕС и отдельных регионов Европы¹⁹⁷. Среди перспективных направлений деятельности заявлены организация различных презентационных и обучающих мероприятий — «Дни Бельгии в регионах России», тренинга «Понять Россию» для европейских партнеров и «Узнать Европу» — для российских, участие в проведении межрегиональных форумов и т.д. Хотя эти проекты еще не реализованы на практике, вероятно, рано или поздно у российских регионов появится собственный «офис» в Брюсселе.

И наконец, есть еще один вариант продвижения интересов российских регионов: субъекты Северо-Западного федерального округа, равно как и приграничные регионы, расположенные вдоль западных и южных границ России, используют свое приграничное положение для налаживания контактов с сопредельными регионами соседних стран. В европейской части России такое сотрудничество нередко приводит к созданию так называемых еврорегионов — институтов трансграничного сотрудничества, основной целью которых является реализация совместных программ и проектов в различных сферах. К ним могут относиться культура, туризм, экология, экономические вопросы, объединенное пространственное планирование и, в идеале, создание гармонизированных и интегрированных комплексных программ регионального развития (или в отдельных сферах региональной экономики). Еврорегионы европейской части России получали и продолжают получать финансовую поддержку со стороны Европейского Союза. Поэтому еврорегионы рассматриваются как весьма эффективный инструмент сотрудничества и привлечения дополнительных ресурсов для регионального развития. Их значение и влияние будет рассмотрено в следующих главах книги.

Таким образом, регионы становятся активными участниками политики ЕС в разных сферах. Эта активность выражается, прежде всего, в попытках представлять свои интересы через прямые контакты с политическими институтами ЕС и другими релевантными структурами в Брюсселе, осуществляемые региональными представительствами. Второй важной формой влияния на политику ЕС и других европейских международных организаций является участие регионов в работе собственных ассоциаций и объединений. Общим результатом этой активной деятельности регионов на протяжении последних

¹⁹⁷ <http://www.globalinvestcompany.com/ru/node/7>; <http://www.russian-regions.eu>

десятилетий стало существенное усиление их роли в европейской политике. Помимо прочего, оно способствовало и укреплению трансграничного сотрудничества между европейскими регионами в Европе. Этим вопросам будет посвящена следующая глава книги.

Глава 4.

Трансграничное сотрудничество в Европе

Как было показано в предыдущей главе, региональная парадипломатия имеет несколько аспектов. Помимо интернационализации, то есть деятельности регионов на международной арене, все более усиливается сотрудничество регионов одних государств с регионами соседних стран. В этом случае они образуют трансграничные регионы (ТГР), о которых речь пойдет в данной главе.

Разговор о трансграничных регионах актуален, во-первых, поскольку в странах ЕС жизнь любых приграничных регионов уже невозможно представить себе без такого сотрудничества и участия в ТГР. Во-вторых, на сегодняшний день и российские регионы, особенно в европейской части страны, активно вовлекаются в процесс трансграничного сотрудничества и сами образуют трансграничные регионы.

В принципе, трансграничное сотрудничество не является сугубо европейским явлением. Оно развивается и в Азии, в том числе на границе России с Китаем. Трансграничные регионы создаются и в Северной Америке — на границе между США и Канадой, США и Мексикой. Они есть даже на африканском континенте. Но исторически первым регионом, где происходил постепенный процесс институционализации трансграничного сотрудничества и где трансграничные регионы получили наибольшее распространение, остается Европа — точнее, Европейский Союз. Здесь трансграничному сотрудничеству оказывается наиболее заметная поддержка со стороны государственных властей, международных организаций (прежде всего Совета Европы и Европейского Союза) и даже неправительственных организаций.

Одна из основных задач этой главы — показать преимущества и возможности, которые открываются перед регионами в процессе осуществления трансграничного сотрудничества и построения трансграничных регионов. Но прежде чем перейти к истории и современному состоянию трансграничного

сотрудничества в Европе, необходимо определиться с терминологией. Разъяснению понятий посвящена первая часть главы. Далее описывается история трансграничного сотрудничества в Европе, а также функции и этапы формирования трансграничных регионов. При этом внимание уделяется политическим инструментам поддержки развития трансграничного сотрудничества со стороны Совета Европы и финансовым инструментам его поощрения со стороны ЕС.

Понятие трансграничного сотрудничества

Проблема с понятием трансграничного сотрудничества заключается в том, что в российской практике и литературе термины «трансграничное сотрудничество» (ТГС) и «приграничное сотрудничество» (ПГС) зачастую используются как синонимы. Однако между ними есть разница¹⁹⁸, которую можно увидеть на примере нескольких определений из разных текстов.

В 2001 году была принята Концепция *приграничного* сотрудничества в Российской Федерации, в которой приграничное сотрудничество было определено как «согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия Российской Федерации и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, повышения благосостояния населения приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, укрепления дружбы и добрососедства с этими государствами»¹⁹⁹. Приграничная территория, согласно тому же документу, «включает в себя пограничную зону <...> а также территории административных районов и городов <...> и других территорий, прилегающих к государственной границе Российской Федерации»²⁰⁰. Таким образом, понятие «приграничное сотрудничество» трактуется достаточно узко: как сотрудничество, направленное на развитие приграничной зоны РФ.

Наряду с внутренним законодательством существует ратифицированный Россией документ Совета Европы, название которого переведено на русский язык как «Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве

¹⁹⁸ Ланко Д. Процессы глобализации, регионализации и локализации вокруг Балтийского моря, Санкт-Петербург: Издательство СПбГУ, 1998.

¹⁹⁹ Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации. Раздел I. Общие положения. На сайте Совета безопасности РФ: www.scrf.gov.ru/documents/29.html

²⁰⁰ Там же.

территориальных сообществ и властей»²⁰¹. В этом важнейшем документе «приграничное» сотрудничество понимается весьма широко — как «любые согласованные действия, направленные на усиление и поощрение отношений между соседними территориальными сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией двух и более договаривающихся сторон, а также заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения вышеуказанных целей»²⁰². При этом необходимо отметить, что в англоязычном оригинале в названии конвенции присутствует термин «trans-frontier cooperation», что в прямом переводе на русский язык означает «трансграничное сотрудничество».

Более глубокий анализ нормативно-правовой базы сотрудничества показывает, что наряду с термином «приграничное сотрудничество» используется и термин «трансграничное сотрудничество». Так, в документе «Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 годы)» значится раздел 8 «Трансграничное сотрудничество». Несмотря на то, что определения трансграничного сотрудничества в данном документе нет, цели такого сотрудничества трактуются достаточно широко: как «повышение уровня трансграничного межрегионального сотрудничества и развитие регионов обеих сторон до уровня стандартов, достигнутых в рамках так называемых еврорегионов»²⁰³.

Основываясь на анализе нормативно-правовых актов, научных статьях российских исследователей и эмпирических наблюдениях, можно констатировать, что в большинстве случаев *приграничное сотрудничество* представляет собой *сотрудничество между непосредственно прилегающими к государственной границе местными властями, направленное на решение узкого круга специфических проблем приграничных территорий*. Такая форма сотрудничества не нуждается в создании специальных институтов, координирующих данную деятельность. Она может основываться как на формальных (на основе соглашений о сотрудничестве между муниципалитетами или другими местными акторами), так и на неформальных контактах. В принципе, организованные и согласованные визиты различных групп населения (от школьников и творческих коллективов до представителей местных администраций) в соседние

²⁰¹ См. информацию о ней в Приложении 2.

²⁰² Council of Europe. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, 2. Handbook on Transfrontier Co-operation for Local and Regional Authorities in Europe. Strasbourg, 2002, p. 101.

²⁰³ Текст стратегии на сайте представительства ЕС в России: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/p_480.htm

приграничные муниципалитеты или коммуны является достаточным признаком приграничного сотрудничества. Естественно, приграничные контакты, которые являются основой приграничного сотрудничества и зачастую имеют исторические корни, могут развиваться в самых различных сферах в зависимости от того, какие общие интересы или потребности существуют у местных сообществ по разные стороны границы.

В свою очередь *трансграничное сотрудничество можно определить как институционализированные отношения сотрудничества субгосударственных (региональных или местных) властей и общественных акторов, расположенных по разные стороны государственной границы, основанные на официальных соглашениях и принимающие форму трансграничных регионов*. По общему признанию, основными участниками ТГС являются именно региональные власти, которые обладают не только большими полномочиями в сфере сотрудничества с иностранными партнерами, но и большей компетентностью при решении совместных проблем. В табл. 9 приведены основные параметры различий приграничного и трансграничного сотрудничества.

Табл. 9. Основные различия приграничного и трансграничного сотрудничества

Критерий	Приграничное сотрудничество	Трансграничное сотрудничество
Зона охвата	Приграничные местные сообщества	Приграничные (и соседние с ними) регионы
Основные акторы	Местные администрации	Региональные и местные власти, третий сектор, бизнес-сообщество
Полномочия	Ограничены вопросами местного развития	Включают проблемы регионально-го развития
Направления сотрудничества	Проблемы и возможности, связанные с приграничным положением	Все сферы, включаемые в понятие «low politics»
Цели	Социально-культурное развитие	«Мягкая безопасность», экономическое развитие, большая независимость от центра
Нормативно-правовая база	Не обязательна	Соглашения о сотрудничестве, совместные программы развития
Институциональная организация	Не обязательна	Трансграничный регион
Инструменты	Официальные и неофициальные контакты	Парадипломатия

Более широкие направления сотрудничества, комплексные цели, сложная организация и долгосрочные перспективы трансграничного сотрудничества, по сравнению с приграничным, делают именно его наиболее интересным и важным. В этой главе мы рассмотрим историю и современное состояние трансграничного сотрудничества в Европе, представим примеры различных видов трансграничных регионов и оценим общие перспективы их развития, в том числе на внешней границе Европейского Союза.

История трансграничного сотрудничества в Европе

Трансграничное сотрудничество развивается в Европе на протяжении нескольких десятилетий. В 2008 году пятидесятую годовщину отметил первый трансграничный регион — EUREGIO, созданный на границе ФРГ и Нидерландов. В тот же год отмечался первый юбилей институционализированного трансграничного сотрудничества с участием российских региональных и местных властей: в конце февраля 1998 года в городе Мальборк состоялось подписание Соглашения о создании еврорегиона «Балтика». В его состав, наряду с местными и региональными властями Дании, Латвии, Литвы, Польши и Швеции, вошли Ассоциация муниципальных образований Калининградской области, а также администрация и парламент Калининградской области²⁰⁴.

Если, однако, вернуться к более давней истории, то можно обнаружить, что прообразом современных трансграничных регионов можно считать двустороннюю комиссию, образованную еще в 1875 году Францией и Испанией для осуществления сотрудничества в районе Пиренеев²⁰⁵. И хотя удачные попытки установления межгосударственного сотрудничества в сфере решения региональной проблематики относятся к XIX веку, настоящая политическая «мода» на заключение межгосударственных и межправительственных соглашений о трансграничном сотрудничестве возникла только в 1950-х годах. Важным событием, давшим импульс к началу активного сотрудничества в данной сфере, стал итало-австрийский договор о приграничной торговле продуктами и товарами местного производства в исторической области Тироль, заключенный в 1949 году²⁰⁶.

Специфика таких двух- и многосторонних соглашений заключалась в узколокальной географической привязке решаемых проблем. На основе

²⁰⁴ Nordic Council of Ministers. Cross-Border Cooperation in the Baltic Countries and North-West Russia. Vilnius, 2002, p. 23.

²⁰⁵ Зонова Т. От Европы государств к Европе регионов? в: Полис 5, 1999, с. 157.

²⁰⁶ Markusse J. Transborder Regional Alliances in Europe: Chances for Ethnic Euroregions? In: Geopolitics, 9(3), 2004, p. 666.

этих соглашений зачастую создавались постоянные или временные межправительственные комиссии, занимавшиеся проблематикой пространственного планирования на приграничных территориях. Выделяется несколько типов межгосударственных договоров, на основе которых далее могло развиваться трансграничное сотрудничество между регионами:

а) межгосударственные соглашения об установлении межгосударственных комиссий в сфере пространственного планирования (примерами являются соглашения в рамках Бенилюкс 1969 года, двусторонние соглашения Бельгия—Германия 1971 года, Швейцария—Германия 1973 год, Австрия—Германия 1974 года, Нидерланды—Германия 1976 года), приграничного сотрудничества (например, Франция—Швейцария по Женеве 1973 года, Франция—Германия—Швейцария 1975 года, Франция—Германия—Люксембург 1980 года, Франция—Италия 1981 года, Франция—Испания 1994 года) и регионального планирования/развития (например, Австрия—Венгрия 1985 года, Германия—Польша 1992 года, Словакия—Польша 1994 года и др.);

б) межгосударственные соглашения или протоколы о межправительственном сотрудничестве в специальных областях. Примерами таких соглашений являются Соглашения о совместных действиях при чрезвычайных ситуациях (у Германии такие соглашения заключены с Францией, Бельгией, Нидерландами, Швейцарией и др.); Соглашения о приграничном рынке труда (самым известным примером является Соглашение об общем рынке труда в Северных странах 1982 года); Соглашения о совместной охране окружающей среды (бассейн реки Рейн, озеро Женева); также известны соглашения о взаимном информировании по вопросам ядерной энергии, здравоохранения, совместного водоснабжения и др.;

в) межгосударственные соглашения о приграничном добрососедстве. Этот вид соглашений приобрел особую популярность после окончания холодной войны среди стран Центральной и Восточной Европы. Так, Польша на протяжении 1990-х годов заключила соглашения о приграничном сотрудничестве со всеми граничащими с ней странами: Германией, Чехией, Словакией, Украиной, Беларусью, Литвой и Россией;

г) особым видом остаются межгосударственные соглашения, основанные на Мадридской рамочной конвенции 1980 года²⁰⁷. К этой категории можно отнести Конвенцию стран Бенилюкса о приграничном сотрудничестве 1980 года, а также множество двусторонних соглашений, в том числе Соглашение 1992 года между Россией и Финляндией о сотрудничестве на приграничных территориях.

²⁰⁷ См. Приложение 2.

Многие из этих комиссий были впоследствии заменены чисто региональными инициативами трансграничного сотрудничества — прежде всего программами в рамках Инициативы ЕС Интеррег²⁰⁸.

Несмотря на то, что к настоящему моменту трансграничное сотрудничество приобрело общеевропейский масштаб и в Европе вряд ли найдется хоть один участок государственной границы, не относящийся к тому или иному трансграничному региону, можно выделить условный «центр», где зародилось ТГС, а также несколько хронологических «векторов» его развития (см. рис. 22).

Центром развития ТГС была и остается та часть нынешней Германии, которая после окончания Второй мировой войны оказалась в зоне ответственности США, Франции и Великобритании, получила федеративный тип государственного устройства и наименование «Федеративная Республика Германии». Не только первый трансграничный регион («EUREGIO»), но и несколько последующих еврорегионов (Euregio Rhein-Waal, Euregio Maas-Rhein, Ems Dollart Region) появились на государственной границе ФРГ и стран Бенилюкса до того, как подобная форма сотрудничества появилась в других частях Европы. С возникновением ТГР «EUREGIO» в политический, общественный, а затем и в научный оборот вошел и сам термин «еврорегион».

В документе Совета Европы «Различные формы еврорегионов» приводится, пожалуй, наиболее широкая трактовка явления еврорегиона: *«Название, данное органу по трансграничному сотрудничеству “еврорегион”, предполагает лишь чувство принадлежности к Европе и желание участвовать в процессе европейской интеграции и, следовательно, поддерживать приграничные местные и региональные власти к сотрудничеству в интересах общей пользы»*²⁰⁹.

Данное определение содержит несколько важных критериев для отнесения того или иного трансграничного образования к еврорегионам:

1) Существование еврорегиона связано с наличием государственной границы (сухопутной или водной), пролегающей между сотрудничающими регионами или местными властями.

2) Институционализированность сотрудничества, то есть наличие как минимум постоянных административных органов (секретариата, экспертного совета и административного персонала), а в некоторых случаях — парламентской ассамблеи и иных представительных органов. Сюда же можно отнести

²⁰⁸ Committee of Regions. Trans-European Cooperation between Territorial Communities and Authorities. New Challenges and Future Steps Necessary to Improve Cooperation. Luxembourg, Office for official publications of the European Communities, 2002, p. 45.

²⁰⁹ Steering Committee on Local and Regional Democracy. Various forms of «Euroregions». Strasbourg, 1999, p. 5–6.

и возможное наличие правосубъектности в соответствии с частным или публичным правом.

3) Географическая принадлежность к Европе. Еврорегион должен быть расположен в пространстве, охваченном естественными границами европейского континента.

4) Желание участвовать в процессе европейской интеграции. Европейскую интеграцию в данном контексте необходимо понимать широко — не как процесс интеграции, проходящий в рамках Европейского Союза, но как процесс сотрудничества в рамках Совета Европы и даже шире, с участием всех европейских государств. Таким образом, создание еврорегиона рассматривается как вклад в укрепление мира и стабильности в Европе.

5) Составными частями еврорегиона являются регионы и/или местные сообщества, представленные, в первую очередь, властями соответствующего уровня, полномочными заключать соглашения о сотрудничестве.

6) Общая польза участников. Пожалуй, одной из наиболее важных, по мнению Совета Европы, характеристик еврорегиона является стремление к «общему благу».

Сегодня число ТГР, включающих в свой состав только германские земли и коммуны и их соседей, превысило двадцать пять; в целом в Европе давно перевалило за сотню. По словам С. Романова, федеральные и земельные органы власти ФРГ придают большое значение развитию приграничного сотрудничества с сопредельными государствами на региональном и местном уровнях, которое рассматривается в качестве важного компонента германской внешней политики и элемента формирования «единого европейского пространства»²¹⁰. По мнению ряда исследователей, стремление к сотрудничеству на всех уровнях — от местного до наднационального — усилилось в Европе именно после Второй мировой войны, преступления и трагедии которой повлияли на умонастроения людей в приграничных регионах: «население отказывалось нести бремя юридических, административных, политических, экономических и социальных проблем, связанных с границей, и начали поиск возможных решений через различные формы сотрудничества»²¹¹.

²¹⁰ Романов С. Региональный вектор внешней политики Германии, в: Романов С. (ред.) Современная Германия глазами российских ученых: Сборник докладов на заседании круглого стола «Федеративное строительство в современной России и Германии», Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2002.

²¹¹ Von Malchus V. Cross-Border Co-operation after World War II, in: Hedegaard L., Lindström B. (eds.) The NEBI Yearbook 1998: North European and Baltic Sea Integration, Berlin — Heidelberg: Springer, 1999, p. 285.

К числу причин возникновения первых еврорегионов относят необходимость преодолеть исторические барьеры, устранить разницу в уровне развития (проблему периферийности), вызванную «барьерным» эффектом государственных границ, а также решить проблемы, связанные с большим количеством плохо управляемых инвестиций и «повседневного абсурда», возникающего вследствие нескоординированных действий национальных правительств²¹². Многие из этих причин до сих пор являются основными факторами развития трансграничного сотрудничества.

На начальных же стадиях развития еврорегионов действовали и более простые, прагматичные факторы стремления к сотрудничеству — в частности, желание властей Германии сформировать позитивный имидж страны, сильно пострадавший в результате двух мировых войн. В свою очередь соседние с Германией страны, вступая в сотрудничество такого рода, стремились к построению «трансграничного сообщества безопасности», основанного на человеческом общении, доверии, информированности об экономических намерениях и т.д. Так, известный исследователь еврорегионов Д. Скотт утверждает, что развитие ТГС вызвано желанием развивать новые, более гибкие и эффективные формы коллективных действий, поддерживать мирное сосуществование и экономическое развитие²¹³. Конечно, сложно утверждать, что мотивация одинакова во всех случаях, однако приведенные причины создания трансграничного региона обычно являются важнейшими среди прочих.

Опыт германских земельных и местных властей оказался востребованным в других частях Европы. Можно выделить несколько «векторов» развития ТГС в Европе:

1) «Североевропейский». Через несколько лет после создания EUREGIO на германо-голландской границе начали появляться регионы в Северных странах (на *рис. 22*: вектор № 1). В 1960—1970-х годах там появилось восемь «скандинавских еврорегионов».

2) «Западноевропейский». Дальнейшее развитие ТГС было связано со странами, находящимися южнее Германии: в первую очередь это относится к странам, окружающим Швейцарию, — Франция, Италия, Австрия, где образовалась третья зона сотрудничества (на *рис. 22*: вектор № 2). Это направление также имеет отличительные характеристики: если в Северных скандинавских странах трансграничное сотрудничество развивалось в формате

²¹² Gabbe J., v. Malchus V., Mahnkopf K., Martinos H. Institutional Aspects of Cross-Border Cooperation, Gronau: AEBR, 1999, p. 3.

²¹³ Скотт Д. Стимулирование кооперации: могут ли еврорегионы стать мостами коммуникации? 2007. Доступно на сайте: http://www.indepsocres.spb.ru/scott_r.htm

Рис. 22. Векторы и зоны развития трансграничного сотрудничества в Европе



широкого (географически) и интенсивного сотрудничества, то в южном направлении географической широты сотрудничества сопутствовала его невысокая интенсивность. Это свойственно такой форме трансграничного сотрудничества, как рабочие сообщества, о которых также будет сказано далее более подробно.

К первым рабочим сообществам, появившимся на этом направлении с 1972 по 1975 годы, относятся АРГЕ-Альп (ARGE-ALP: Австрия, Германия, Италия, Швейцария), Франко-Женевский региональный комитет (The Franco-Genevan Regional Committee: Франция–Швейцария) и Международная конференция Боденского озера (Internationale Bodenseekonferenz: Австрия, Швейцария, Германия). Позднее, уже в 1980-е и 1990-е годы, на этом

направлении появляются первые еврорегионы (Euregio TriRhena, 1995 – Германия, Франция, Швейцария).

3) «Южноевропейский». Третий вектор направлен на юго-запад, где сотрудничество сосредоточено на восточной и западной границах Испании с Францией и Португалией. Первые южные трансграничные регионы также попадают в разряд рабочих сообществ. В качестве примеров можно привести Comité de Travail des Pyrenees, 1982 (Испания, Франция) и Comunidade de Trabalho Região Norte de Portugal-Galicia, 1991 (Испания, Португалия).

4) «Центральноевропейский». Сотрудничество в четвертой зоне, первоначально сосредоточенное на границе Германии, Чехии и Польши (Euroregion Neisse-Nisa-Nysa, 1991; Erzgebirge, Euroregion Elbe/Labe, Euroregion Pro Europa Viadrina, все – 1992 год), постепенно переместилось на внутренние границы стран Центральной Европы. В 1993 году здесь возникает первое рабочее сообщество – Карпатский еврорегион (Carpathian Euroregion), включающий регионы Венгрии, Польши, Румынии, Словакии и Украины. Во второй половине 1990-х годов появляются и первые еврорегионы – еврорегион Глаценсис (Euroregion Glacensis) и Союз муниципалитетов Верхней Силезии и Северной Моравии (Union of Municipalities of Upper Silesia and Northern Moravia, оба: 1996, Польша, Чехия), еврорегион Татры (Euroregion Tatry: 1996, Словакия, Польша) и др.

5) «Восточноевропейский». Пятая зона сотрудничества включает в себя несколько стран, большинство из которых граничит с Российской Федерацией: страны Балтии, Беларусь, Молдова, Украина.

Это пятое направление можно назвать особым по целому ряду признаков. Во-первых, оно является самым молодым географическим локусом трансграничного сотрудничества. Во-вторых, эта зона очень разнообразна в смысле форм и моделей сотрудничества. На сегодняшний день здесь существуют как еврорегионы, расположенные на внутренних границах ЕС (например, В7 – Острова Балтийского моря (Baltic Sea Islands)). На противоположном «полюсе» располагаются регионы между странами, не входящими в ЕС и даже не являющимися кандидатами на вступление (например, так называемые славянские еврорегионы – Слобжанщина, 2003, Ярославна, 2007, оба – Россия, Украина; оба члены АЕПР). Промежуточным вариантом являются трансграничные регионы, расположенные на границе государств ЕС и тех государств, которые не претендуют на членство в ЕС (к таким ТГР относятся, в частности, еврорегионы с российским участием – например, еврорегион Балтика и еврорегион Карелия). Различия между тремя вариантами очевидны. Они заключаются в неравном соотношении барьерных и контактных функций разных

видов границ. Так, в случае внутренних регионов в ЕС границы в силу общего рынка и свободного передвижения товаров, услуг, людей и капиталов являются не разделяющими, а скорее контактными. При этом границы между ЕС и другими странами, в том числе Россией, в большей степени представляют собой барьер. Это естественным образом оказывает серьезное влияние на характер еврорегионов и, соответственно, трансграничное сотрудничество.

Стадии трансграничного сотрудничества и типы трансграничных регионов

В одном из докладов Европейского парламента трансграничное сотрудничество определяется как «сотрудничество на внутренних и внешних границах ЕС, в котором регионы играют главную роль»²¹⁴. Такое определение оставляет широкий простор для соотнесения с трансграничным сотрудничеством практически любых межрегиональных контактов, что не совсем верно. В исследовании, проведенном Комитетом экспертов по трансграничному сотрудничеству Совета Европы, выделяется шесть возможных стадий отношений между регионами соседних государств: полное отсутствие отношений, стадия обмена информацией, консультации, совместные действия (co-operation), гармонизация и интеграция²¹⁵.

Трансграничное сотрудничество, то есть создание трансграничного региона, становится необходимым и оправданным тогда, когда появляется потребность перейти от стадии обмена информацией (на которой не требуется создания институциональной базы и нормативного закрепления отношений) к стадии совместных действий и далее. Вместе с тем в докладе Совета Европы отмечалось, что сложности перехода к более высоким стадиям связаны с недостаточной гармонизацией политики на уровне Европейского Союза и недостаточным взаимопониманием в приграничных областях. Интегрированные (комплексные) программы регионального развития создать сложно. Тем не менее интеграция возможна в большинстве отдельных сфер, таких как рынок труда, районы трансграничного экономического развития, технологических инноваций, в отдельных сферах региональной экономики и т.д.

²¹⁴ Myller R. Committee on Regional Policy. Report on Cross-Border and Inter-Regional Cooperation, 1997, p. 12.

²¹⁵ См., например: Charles Ricq (ed.) Handbook on Transfrontier Co-operation for Local and Regional Authorities in Europe, 3rd Edition, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2000, p. 32–33: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/TC_H_books_en.asp

Для этого в свою очередь необходима слаженная работа органов управления сотрудничеством — трансграничных регионов. Таким образом, существует взаимозависимость между институциональным развитием ТГР и степенью интегрированности сотрудничества.

Эту зависимость один из наиболее известных исследователей трансграничных регионов Маркус Перкманн положил в основу типологии ТГР²¹⁶. Его типология основывается на эмпирических исследованиях трансграничного сотрудничества, проводимых на протяжении многих лет Ассоциацией европейских приграничных регионов и опубликованных в 2000 году в виде «Практического руководства по приграничному сотрудничеству»²¹⁷. В «Руководстве» выделяются собственно еврорегионы, рабочие сообщества и Интеррег-структуры. Перкманн выделил два основания типологизации: интенсивность кооперации и географический фокус (см. *рис. 23*).

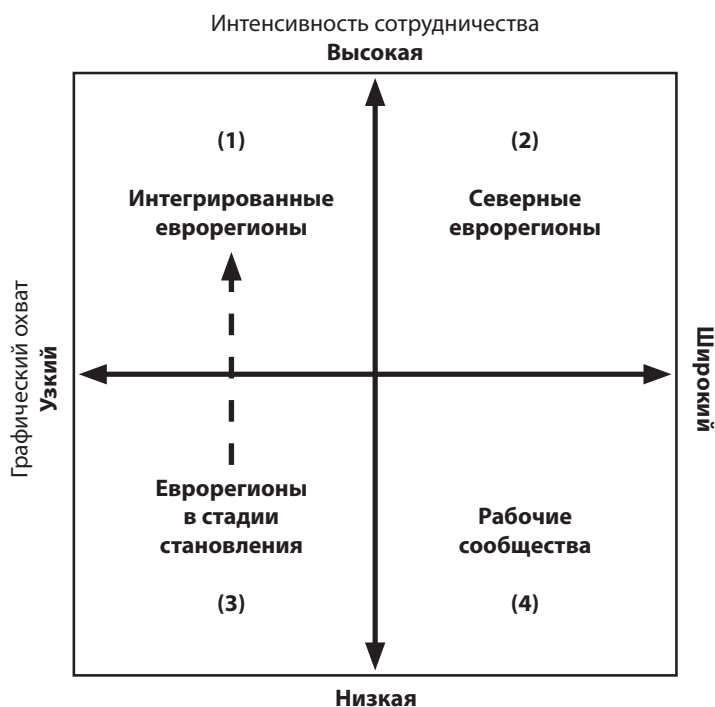
По этим основаниям выделяются четыре типа ТГР: 1) интегрированные еврорегионы, 2) северные, или скандинавские, еврорегионы, 3) еврорегионы в стадии становления и 4) рабочие сообщества. Начнем с последних.

Рабочие сообщества представляют собой широкую форму межрегионального (то есть отличного от трансграничного) сотрудничества, обычно включающего в свой состав более пяти регионов. Сопредельные регионы, входящие в рабочие сообщества, зачастую налаживают между собой отношения трансграничного сотрудничества. Так, в хронологически первом официально созданном рабочем сообществе ARGE-ALP (создано в 1972 году, включает альпийские регионы Австрии, Германии, Италии и Швейцарии) германские регионы, не имеющие общей границы с итальянскими регионами, находят с ними в отношениях межрегионального сотрудничества. Вместе с тем они могут устанавливать трансграничное сотрудничество с соседствующими регионами Швейцарии или Австрии, в том числе и в форме еврорегионов. Таким образом, один регион (часть региона) может входить сразу в несколько разных трансграничных объединений. Подобная ситуация наблюдается и на внешних границах ЕС. В частности, Республика Карелия входит в состав еврорегиона Карелия и одновременно участвует в деятельности Баренцева Евро-Арктического региона и региона Балтийского моря (участвует в Балтийской сети еврорегионов).

²¹⁶ Perkman M. The Rise of the Euroregion. A Bird's Eye Perspective on European Cross-Border Co-Operation, 2007: <http://www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/perkman-rise-of-euroregion.pdf>

²¹⁷ Gabbe J., Malchus V., Martinos H. Practical Guide to Cross-border Co-operation: http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace_guide.en.pdf

Рис. 23. Типология трансграничных регионов



Источник: Схема составлена на основе: *Perkmann M. Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation, in: European Urban & Regional Studies, 10(2), 2003, p. 160.*

Рабочие сообщества, созданные в результате заключения соответствующих соглашений (например, протокола о сотрудничестве), чаще всего не обладают юридическим статусом и не «обременяют» власти сотрудничающих регионов связывающими обязательствами. Кроме того, важной характеристикой рабочих сообществ выступает их относительная зависимость от государств, под юрисдикцией которых находятся территории, вовлеченные в процесс сотрудничества.

Общими чертами ТГР данного типа являются:

1. **Постоянство деятельности.** В этом плане к трансграничным регионам не относится сотрудничество между территориями, носящее временный или непостоянный характер.

2. Отсутствие собственных полномочий, отдельных от полномочий своих членов. Чаще всего в рамках функциональных ТГР действуют ad hoc рабочие группы, ограниченные не только в полномочиях, но и в финансовых ресурсах. Кроме того, конкретные совместные мероприятия проводятся в ограниченные сроки при участии конкретных институтов из участвующих территориальных сообществ.
3. Отсутствие независимого процесса принятия решений. Участники рабочих групп действуют не от имени рабочего сообщества, а как представители соответствующих региональных властей.
4. Ограниченный характер деятельности и ограниченные задачи вследствие функциональной природы. Рабочие сообщества решают конкретные задачи, общие для участников рабочего сообщества и не всегда связанные с наличием общей границы²¹⁸. Наиболее распространенные сферы сотрудничества — это обмен информацией, консультации, проведение исследований как основа стратегического планирования, культурные проекты (способствование пониманию чужой культуры), реже — усиление экономического сотрудничества²¹⁹.

Еврорегионы «в стадии становления» чаще всего представляют собой ТГР, они создаются специально для решения задач, важных с точки зрения инициативы Интеррег и других инициатив ЕС. То есть это в основном трансграничные регионы, создаваемые «сверху», под эгидой ЕС.

Еврорегионы в стадии становления стали образовываться в конце 1980-х годов, когда, собственно, и появилась инициатива Интеррег, и преимущественно распространились в 1990-е годы. Их отличием от рабочих сообществ служит, во-первых, наличие общей границы, а во-вторых — меньший географический охват (нередко в такие ТГР входят по одному приграничному региону сопредельных государств). Вместе с тем по сравнению с интегрированными еврорегионами интенсивность и институционализированность сотрудничества гораздо ниже. Общие институты организационно «слабы» и зависимы от представляющих их региональных властей и спонсирующих их институтов ЕС. Сотрудничество ограничено несколькими сферами и не переходит на стадию гармонизации, оставаясь на стадии совместных действий. Финансовые ресурсы ограничены и полностью зависят от финансирования в рамках региональной политики ЕС. Вместе с тем, как показано на *рис. 23*

²¹⁸ Brinkhoff A., Gabbe J., Martinos H. Cross-Border and Inter-Regional Cooperation on External Borders of European Union, Gronau: AEBR, 1997, p. 3.

²¹⁹ Steering Committee on Local and Regional Democracy. LR-R-CT (98) 3 rev 2. Various Forms of «Euroregions». Strasbourg, 1999, p. 5–6.

(пунктирная стрелка), еврорегионы в стадии становления обладают потенциалом перехода в разряд интегрированных еврорегионов. Эта возможность связана в первую очередь с усилением институциональной структуры таких ТГР.

Интегрированные еврорегионы характеризуются высокой степенью интенсивности сотрудничества и небольшим географическим охватом. Надо отметить, что еврорегионы данного типа создавались в Европе на всем протяжении истории развития трансграничного регионализма (при этом подавляющая часть интегрированных ТГР расположена по периметру германской границы).

Интегрированные еврорегионы — это институты трансграничного сотрудничества, наделенные собственным процессом принятия решений, зачастую обладающие правосубъектностью (в рамках частного или публичного права), которые перешли с уровня сотрудничества на уровень гармонизации (законодательства, стратегий регионального развития) и даже интеграции (в соответствии со стадиями развития сотрудничества, выделенными Советом Европы).

В дополнение к такому определению Перкманн, со ссылкой на Европейскую комиссию и Ассоциацию европейских приграничных регионов, приводит следующие характерные признаки интегрированных еврорегионов:

- высокая интенсивность сотрудничества,
- долгосрочность (постоянство) трансграничной интеграционной структуры,
- возможность принимать собственные политические решения,
- наличие нормативно-правовой базы деятельности,
- постоянные совместные органы координации сотрудничества (секретариат и др.),
- наличие собственных ресурсов,
- деятельность на основе долгосрочной стратегии развития,
- сотрудничество во всех «сферах жизнедеятельности»²²⁰.

Скандинавские (северные) еврорегионы²²¹ являются последним, четвертым типом ТГР. Они отличаются от интегрированных еврорегионов в целом более

²²⁰ Perkman M. The Rise of the Euroregion. A Bird's Eye Perspective on European Cross-Border Co-Operation, 2007, p. 8. Доступно на сайте: <http://www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/perkman-rise-of-euroregion.pdf>

²²¹ М. Перкманн дословно называет их «скандинавские группировки» (Scandinavian groupings), что не совсем верно, поскольку в состав ряда этих ТГР входят субгосударственные власти Финляндии, которая не относится к скандинавским странам.

широким географическим охватом, что зачастую объясняется естественно-географическими особенностями Северных стран — большие территориальные пространства с незначительной плотностью населения. Исследователи Норвежского института городских и региональных исследований Б. Моен и С. Скольнес, однако, отмечают, что в Северных странах можно обнаружить два вида ТГР: 1) небольшие, компактные и с относительно высокой плотностью населения и 2) крупные в географическом плане регионы, редконаселенные²²². Необходимо также отметить, что и наиболее мелкие ТГР Северных стран сравнимы по площади с «усредненным» еврорегионом Западной Европы. При этом интенсивность сотрудничества достаточно высока.

Среди общих *направлений и функций* трансграничного сотрудничества в Европе можно выделить следующие²²³:

- образовательные программы,
- взаимодействие в сфере культуры,
- обмен ноу-хау и технологиями,
- экология,
- здравоохранение,
- развитие деловых контактов,
- получение и дальнейшее использование внешней финансовой поддержки,
- популяризация сотрудничества между органами самоуправления,
- сотрудничество в области ликвидации последствий стихийных бедствий,
- развитие инфраструктуры и коммуникаций,
- экономическое развитие,
- согласованное пространственное планирование.

Список функций и направлений сотрудничества этим не исчерпывается. В зависимости от конкретного трансграничного региона на первый план выходят те или иные задачи и функции. Для рабочих сообществ в большей степени характерны разного рода «обменные» программы — от обмена информацией и ноу-хау до культурных и образовательных обменов, а также экологические проекты.

Для интегрированных еврорегионов важны, скорее, последние три функции из списка — развитие инфраструктуры, экономическое развитие

²²² Moen B., Skålnes S. The Nordic Council of Ministers' Cross-Border Programme Regions — Old Challenges and New Opportunities, in: Journal of Nordregio, 5(1), 2005, p. 10.

²²³ Центр международных исследований. Еврорегионы в системе трансграничного сотрудничества, 2004. На сайте Центра: <http://www.centis.bsu.by/metod/publ/euroreg.doc>

и совместное пространственное планирование. В принципе, понятие «совместное пространственное планирование» уже включает в себя многие из перечисленных задач, предполагая комплексный подход к территориальному развитию ТГР с учетом особенностей, ресурсов и потребностей каждого из сопредельных регионов.

Трансграничные регионы способствуют диалогу культур и сохранению культурного многообразия, что немаловажно даже в контексте европейской интеграции, ведь официальный девиз ЕС сформулирован как «Единство в многообразии». Программы культурных обменов, фестивали национальных культур, фольклорные праздники и т.д. активно поддерживаются не только региональными властями, но и фондами и программами ЕС.

Пожалуй, одной из основных функций любого трансграничного региона остается привлечение дополнительного финансирования – в первую очередь финансирования структурных фондов ЕС. Не стоит забывать, что приграничные регионы большинства государств, являясь географической периферией, на протяжении многих столетий оставались и периферией экономической. Редкие государства решались развивать транспортную, экономическую и социальную инфраструктуру в районах, расположенных вблизи границ соседних государств, ведь именно на эти территории приходились первые удары вражеских армий во время многочисленных войн. Поэтому преодоление экономической отсталости приграничных территорий и регионов, обеспечение их устойчивого развития – одна из основных целей трансграничного сотрудничества.

Итак, подводя промежуточные итоги, можно вывести следующую общую закономерность развития сотрудничества между субгосударственными территориальными единицами:

- приграничные контакты приводят к →
- приграничному (межмуниципальному) сотрудничеству, которое ведет к →
- трансграничному (региональному) сотрудничеству и позже выражается в форме →
- рабочего сообщества или еврорегиона в стадии становления, который при существовании ряда благоприятных обстоятельств может превратиться в →
- интегрированный еврорегион, сотрудничество в рамках которого в свою очередь приведет его участников к →
- трансграничной региональной интеграции.

Под трансграничной региональной интеграцией можно понимать высшую стадию развития трансграничного сотрудничества между региональными (или местными) властями двух и более государств, характеризующуюся наличием не только общих институтов управления сотрудничеством (еврорегион), но и совместной стратегии регионального развития в социально-экономической сфере.

Эта логика, без сомнения, не претендует на универсальность, являясь генерализованным представлением о развитии сотрудничества между субгосударственными административно-территориальными единицами, а также другими акторами. Такое поступательное развитие трансграничного сотрудничества может происходить в течение многих десятилетий, подолгу останавливаясь на каждом новом этапе. Кроме того, оно, в принципе, может остановиться на любой из выделенных стадий, если будут отсутствовать факторы, способствующие его переходу на следующую ступень.

Таким образом, трансграничная региональная интеграция не является обязательным итогом развития трансграничного сотрудничества, поскольку цели такого сотрудничества не всегда предполагают интеграцию одной или нескольких сфер деятельности региональных сообществ. На сегодняшний день невозможно даже привести пример полной трансграничной интеграции, поскольку это означало бы «объединение» двух или более регионов, расположенных по разные стороны государственной границы, что нарушило бы принцип суверенной государственности. Вместе с тем отечественные и западные авторы приводят примеры ограниченной или функциональной трансграничной интеграции²²⁴, которые позволяют говорить о ее развитии в Европе и возможном распространении на внешние границы ЕС. Об этом пойдет речь в следующей главе.

Однако чтобы полностью оценить феномен трансграничного сотрудничества в Европе, необходимо также принять во внимание финансовые инструменты, которые использует ЕС для развития трансграничного сотрудничества и интеграции в Европе.

²²⁴ В данном случае речь идет о максимально возможной экономической и социальной интеграции, которую И. Бусыгина определяет как эффект «срастания». Эффект «срастания» регионов, расположенных по разные стороны границы, автор определяет как «крайне позитивный и важный», имея при этом в виду исключительно экономические аспекты «срастания», свойственные для ряда еврорегионов, расположенных, например, на германо-польской границе (Бусыгина И. Региональная политика: новые тенденции и вызовы, в: Борко Ю., Буторина О. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития, М.: Эдиториал УРСС, 2001, с. 102).

Роль финансирования Европейского Союза в развитии трансграничного сотрудничества: Инициатива Интеррег

Начиная с реформы региональной политики 1988 года, многие европейские регионы получили дополнительное финансирование ЕС в рамках так называемых Инициатив Сообщества (ИС), которые относятся к разряду акций, являющихся предметом особого интереса Сообщества. Реформа региональной политики 1988 года ознаменовала собой появление целого ряда Инициатив Сообщества²²⁵, одной из которых стал Интеррег²²⁶. Основная идея инициативы Интеррег, сформулированная изначально и сохранявшаяся неизменно на протяжении нескольких программных периодов, заключается в том, что «национальные границы не должны быть барьером сбалансированному развитию и интеграции европейской территории»²²⁷. Однако неизменность общей идеи не противоречит последовательному динамическому развитию тактических задач Инициативы, равно как и изменению приоритетов и географического фокуса. В 1989 году был принят ряд регламентов, в соответствии с которыми в задачи Европейского фонда регионального развития включалось финансирование исследований и пилотных программ, направленных на развитие приграничных регионов на внутренних и внешних границах Сообщества²²⁸. На основании регламентов было запущено 14 пилотных программ трансграничного сотрудничества с объемом финансирования в 21 млн экю.

²²⁵ Основными из них являются: ENVIREG (защита окружающей среды в районе средиземноморского побережья), RECHAR (помощь угольным районам), REGIS (помощь наиболее удаленным заморским регионам), STRIDE (помощь малым и средним предприятиям в депрессивных регионах) и др.

²²⁶ Аббревиатура ИНТЕРРЕГ (англ. INTERREG) в буквальном значении расшифровывается как «межрегиональный».

²²⁷ Communication from the Commission to the Member States laying down guidelines for a Community initiative concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory INTERREG III, in: Official Journal, 2004, p. 2.

²²⁸ См.: Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments, in: Official Journal, L 185, 15.07.1988, p. 13. (Article 3.1.); Council Regulation (EEC) No 4254/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Regional Development Fund, in: Official Journal, L 374, 31.12.1988, p. 19 (Article 10.1.).

В следующем, 1990 году Европейская комиссия опубликовала Руководящие принципы для Инициативы Сообщества Интеррег²²⁹.

Столь решительные меры по включению трансграничного компонента в региональную политику ЕС указывают на устойчивый и возрастающий интерес ЕС к региональному сотрудничеству как фактору европейской экономической и политической интеграции.

Необходимо отметить, что инициатива Интеррег, как и во многом сама реформа 1988 года, обязана своим появлением стремлению Сообщества к созданию единого внутреннего рынка, развитие которого было невозможно при существовавших региональных диспропорциях, особенно в периферийных приграничных регионах. «Интеррег, специально предназначенный для внутренних и внешних приграничных регионов, имел двойное назначение: способствовать интеграции экономического пространства Сообщества и освободиться от негативного наследия приграничного статуса территорий, то есть их изоляции от основных центров экономической активности и принятия решений»²³⁰.

В этой связи сотрудничество приграничных регионов получило важный импульс развития. В Руководящих принципах для Интеррега записано следующее: «Целями Инициативы являются: <...> 2) Поддерживать создание и развитие сетей сотрудничества на внутренних границах... с целью завершения строительства внутреннего рынка к 1992 году; <...> 4) Реагировать на новые возможности сотрудничества с третьими странами на внешних приграничных пространствах Сообщества». Справедливо утверждение, что Интеррег в идеологии Европейской комиссии обозначил новую тенденцию поддержки трансграничного сотрудничества и «создания способности и возможности» развития непосредственно приграничных регионов²³¹. Это стремление преобладало уже в программах Интеррег II (1994–2000) и Интеррег III (2000–2006).

После опубликования Третьего доклада о сплочении (2005) стало очевидно, что Интеррег, переживший все когда-либо существовавшие Инициативы, в 2007–2013 годах выходит на более высокий уровень региональной политики и приобретает важнейшее значение для продолжения процесса

²²⁹ См.: Notice C(90) 1562/3 to the member states, laying down guidelines for operational programmes which member states are invited to establish in the framework of a Community initiative concerning border areas (INTERREG), in: Official Journal, C 215, 30.08.1990, p. 4.

²³⁰ O'Dowd L., Wilson T.M. *Frontiers of Sovereignty in the New Europe*, in: O'Dowd L., Wilson T.M. (eds.) *Borders, Nations and States: Frontiers of Sovereignty in the New Europe*, Adlershot, 1996, p. 12.

²³¹ Laffan B., Payne D. *Creating Living Institutions. EU Cross-Border Co-operation after the Good Friday Agreement*, 2001, p. 31. Текст доступен на сайте: <http://www.crossborder.ie/pubs/creatingliving.pdf>

европейской интеграции. «Основываясь на прежней Инициативе Интеррег, Комиссия предлагает учредить новую Цель, предназначение которой состоит в продвижении гармоничной и сбалансированной интеграции территории Союза через поддержку сотрудничества между его различными компонентами в сферах интереса Союза на трансграничном, межрегиональном и транснациональном уровнях», — говорится в Докладе. Такая Цель 3 («Трансграничное сотрудничество») появилась уже в бюджетный период 2007–2013 годов (см. главу 2).

Фактически это означало, что трансграничное сотрудничество в рамках Европейского Союза за его более чем пятидесятилетний период истории прошло путь развития от частной инициативы местных и региональных властей, а затем сферы ответственности национальных государств до приоритетной Инициативы Сообщества и в итоге важной Цели региональной политики ЕС. О повышении статуса Интеррега говорит и факт многократного увеличения финансирования, направленного на развитие территориального сплочения ЕС: если в период 2000–2006 годов ЕС потратил на эти цели 4 млрд 875 млн евро, то на период 2007–2013 годов запланировано уже 13 млрд 452 млн евро. Следует помнить, что эта цифра относится лишь к внутренним границам ЕС, тогда как некоторые еврорегионы на внешних границах получают дополнительное финансирование из бюджета Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП).

Вместе с тем региональная политика ЕС в целом и Инициатива Интеррег в частности повлияли не только на становление системы трансграничной региональной интеграции в границах ядра ЕС, но и на развитие трансграничного сотрудничества в других государствах Европы.

Укрепление субгосударственного уровня в Европейском Союзе, в том числе и под влиянием инициативы Интеррег, в начале XXI века отразилось не только на ускорении процесса внутренней интеграции, но и на развитии внешнего вектора европейской интеграции. Так, Интеррег и другие специальные программы финансирования ЕС третьих стран (TACIS, PHARE, MEDA) серьезно способствовали развитию демократии и рыночных отношений в постсоциалистических странах, а затем и подготовке стран Восточной Европы к вступлению в ЕС, которое состоялось в 2004–2007 годах.

После большой волны расширения 2004 года, когда восемь восточноевропейских стран одновременно стали членами ЕС и его внешняя граница была серьезно отодвинута на восток, в ЕС была разработана и внедрена новая инициатива — Европейская политика соседства (ЕПС). Она была направлена на пересмотр стратегии развития сотрудничества ЕС с соседними

государствами, многие из которых впервые стали непосредственными соседями. В концепции ЕПС регионам была отведена роль важных проводников внешнеполитического курса ЕС. Такой эффект достигается за счет наделения приграничных регионов Союза дополнительными полномочиями и новой ответственностью в сфере развития трансграничного сотрудничества с приграничными регионами третьих стран. Трансграничные инициативы, наряду с межгосударственным сотрудничеством, были провозглашены важнейшим фактором укрепления внутреннего единства и безопасности ЕС²³². В этой ситуации финансирование в рамках новых программ стало еще одним фактором усиления субнациональных регионов, граничащих с третьими странами.

В том числе эти и другие финансовые механизмы использовались и продолжают активно использоваться для финансирования и поддержки со стороны ЕС трансграничного сотрудничества регионов ЕС и России. О развитии такого сотрудничества и роли ЕС в этом процессе речь пойдет в следующей главе.

Таким образом, представленный в данной главе анализ показывает значимость трансграничного сотрудничества внутри стран ЕС и особую важность процесса его развития для европейской интеграции. Причем понимание этой важности со стороны политических институтов ЕС, особенно мотора интеграции — Европейской комиссии, обеспечило указанный процесс активной политической и финансовой поддержкой, которая со своей стороны еще больше его усилила. В ходе развития от слабой поддержки некоторых проектов до выделения отдельного финансирования в рамках специальной Цели региональной политики ЕС развились специальные механизмы поддержки, которые были распространены и на поддержку трансграничного сотрудничества регионов ЕС с приграничными регионами третьих стран, включая Россию. Это будет подробно продемонстрировано в следующей главе.

²³² COM 373 final. European Neighbourhood Policy, Brussels, 2004. Текст доступен на сайте: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf

Глава 5.

Политика ЕС по отношению к России: влияние на трансграничное сотрудничество

Как это происходит во многих областях политики, Европейский Союз, развивая новые механизмы решения проблем, часто пытается перенести их за свои границы, распространяя по возможности и на третьи страны²³³. Так происходит и с региональной политикой: сначала механизм финансирования целей региональной политики был перенесен с собственно внутренних регионов на трансграничные регионы, а затем он распространился и на трансграничные регионы на внешней границе ЕС. Для понимания разницы выделяются «внутренние» и «внешние» трансграничные регионы (ТГР), или еврорегионы. Внутренние еврорегионы расположены вдоль границ государств, входящих в состав ЕС, внешние — на границе ЕС и третьих стран, таких как Россия, Украина, Беларусь и др.²³⁴.

Главное отличие внутренних от внешних трансграничных регионов состоит в свойствах границ, присущих этим регионам. Политологи утверждают, что свойства и функции границ определяют тип трансграничных регионов, они находят «закрытые» и «открытые» типы трансграничных регионов. Государственная граница, обладающая ярко выраженными барьерными функциями, обуславливает пониженную активность приграничного сотрудничества, тогда как при значительных контактных свойствах границы пограничные

²³³ Boerzel T. When Europe Hits ... beyond its Borders. *Europeanization and the Near Abroad*, in: *Comparative European Politics*, 9 (4), 2011, p. 394-413; Lavenex S., Schimmelfenning F. (eds.) *EU External Governance: Projecting EU Rules beyond Membership*, special issue of the *Journal of European Public Policy*, 2010.

²³⁴ По аналогии можно говорить о «внутренних» и «внешних» трансграничных регионах (еврорегионах) в Содружестве независимых государств (СНГ). Еврорегионы, расположенные на границе России, Украины и Беларуси, можно считать внутренними трансграничными регионами СНГ.

территории обладают существенным потенциалом для развития приграничного сотрудничества. В этой связи «внутренние» трансграничные регионы находятся в более выигрышном положении по отношению к «внешним». Со времен формирования единого европейского рынка внутренние границы ЕС практически перестали выполнять две важные функции: фискальную (торговые пошлины, плата за визу и т.д.) и контрольную (проверка всего, что проходит через границу)²³⁵. Принцип свободного перемещения товаров, услуг, капитала и людей придает сотрудничеству в рамках «внутренних» еврорегионов дополнительные стимулы. Единственная функция, которую продолжают выполнять внутриевропейские границы, — это функция разделения территории ЕС на различные политико-правовые и административные системы. Соседние государства зачастую отличаются друг от друга по типу политического и территориально-административного устройства, что может создавать дополнительные сложности для развития трансграничного сотрудничества.

Внешние границы ЕС укрепляются тем сильнее, чем больше открываются границы внутренние. Государственная граница России на европейском направлении призвана выполнять свои ограничительные функции в полной мере. Поэтому «внешние» еврорегионы изначально ограничены в возможностях сотрудничества в таком объеме и таком формате, который возможен для «внутренних» еврорегионов. В последнее время предпринимаются шаги для «смягчения» режима пересечения границы для отдельных групп товаров и людей. Так, на границе между Россией и Финляндией действуют пункты упрощенного пропуска, через которые осуществляется ускоренный провоз продукции российских предприятий лесной отрасли²³⁶. Между Россией и Финляндией действует соглашение об упрощении визового режима, в соответствии с которым жители приграничных регионов могут получить финскую визу на длительный срок без приглашения со стороны граждан или организаций Финляндии. Вместе с тем такие меры не являются достаточными для того, чтобы перевести границу между Россией и ЕС в разряд «открытых» границ и позволить говорить о «внешних» ТГР как об интегрированных еврорегионах.

²³⁵ О функциях границы см. подробнее: Ratti R. Strategies to Overcome Barriers: From Theory to Practice, in: Ratti R., Reichman S. (eds.) Theory and Practice of Transborder Cooperation, Basel — Frankfurt am Main, 1993, p. 242.

²³⁶ Такие пункты упрощенного пропуска существуют со времен Советского Союза. В последнее время их деятельность не раз подвергалась критике по причине повышенной опасности незаконного и неконтролируемого должным образом вывоза необработанной древесины, попросту говоря, контрабанды.

Более того, особенности внешних трансграничных регионов обуславливаются и специфическими отношениями Европейского Союза и приграничных стран-членов ЕС с соседними третьими странами. Это важно и для российского случая. Специфику трансграничного сотрудничества на внешних границах ЕС с Россией невозможно понять без понимания того, каким образом выстраивались взаимоотношения этих сторон и соответствующая политика ЕС в отношении России. Поэтому сначала в данной главе будут представлены основные аспекты взаимоотношений ЕС и России, релевантные для сотрудничества их приграничных регионов. Далее будут показаны основные механизмы финансирования сотрудничества ЕС и России. При этом особое внимание будет уделено финансированию трансграничного сотрудничества на границе ЕС и России. Все эти аспекты рассматриваются в динамике, поскольку, только понимая тенденции развития разных этапов, приведшие к сегодняшнему состоянию, можно оценить современное положение и перспективы его дальнейшего развития.

Сотрудничество Европейского Союза и России

Отношения Европейского Союза и России на протяжении 1990–2000-х годов прошли от этапа становления до развитого сотрудничества, которое тем не менее, периодически сопровождается острыми политическими кризисами, связанными с расхождением интересов и ценностей, а также недостаточностью взаимопонимания. Для ЕС на протяжении всего периода в отношении России четко выделяются интересы, связанные с обеспечением стабильных энергопоставок и достижением политической стабильности и безопасности в регионе. Для реализации этой цели ЕС стремился к достижению Россией достаточного уровня демократизации политической системы и правового государства, а также адаптации нашей страны к европейским стандартам и нормам в сфере экономики для достижения в перспективе общего рынка. При этом, поскольку вопрос о вступлении России в ЕС никогда всерьез не рассматривался, то обычный механизм обусловленности (*conditionality*), применяемый ЕС по отношению к другим странам Центральной и Восточной Европы для достижения этих целей, не мог использоваться. Поэтому Россия, в отличие от ряда иных соседних ЕС государств, могла сопротивляться этим требованиям и вести себя в соответствии со своими национальными интересами, определяемыми по-разному в различные периоды времени в зависимости от трансформации политического режима.

Россия в своей внешней политике достаточно долго предпочитала иметь дело с отдельными странами-членами ЕС, а не с ЕС как таковым. Это объясняется как сложностью согласования интересов отдельных государств во внешней политике самого ЕС, так и недостаточным вниманием и недооценкой глубины европейской интеграции со стороны России. При этом если первоначально, в течение 1990-х — начале 2000-х годов, Россия активно декларировала свой «европейский выбор» и стремление к демократизации и сближению с ЕС, то впоследствии она начала открыто отстаивать свои интересы, зачастую противоречащие интересам Европейского Союза.

Политика Европейского Союза в отношении России была связана с двумя процессами, проходившими параллельно: политической интеграцией ЕС и трансформацией политического режима в России. Это привело к тому, что отношения сторон характеризовались поиском все новых механизмов сотрудничества. Особенно это стало проявляться с начала 2000-х годов, когда Россия начала более серьезно требовать к себе особого подхода.

В целом, проблема состоит в том, что в то время как ЕС исходит из представлений о демократизации России и обеспечения стабильности на континенте, для российского руководства цели сотрудничества с ЕС связаны, прежде всего, с национальным интересом в экономической и технологической модернизации для повышения собственной конкурентоспособности на мировом рынке. Более того, отношение России к глобализационным влияниям и Западу в целом носило невнятный и непоследовательный характер. В 1990-е годы Россия, с одной стороны, охотно принимала западную финансовую поддержку, в том числе и европейскую и в том числе на региональном уровне. С другой стороны, «постсоветский синдром» выражался в имперской риторике и провозглашении соответствующих целей. Поэтому когда в 2000-х годах Россия поставила под вопрос финансовую поддержку со стороны ЕС, это выглядело вполне логично и соотносилось с восприятием восстановления России в качестве сильного центра власти в глобальном мире.

В 1990—2000-х годах политика ЕС по отношению к России с точки зрения ее идейного наполнения, механизмов принятия решений и задействованных институтов относительно четко делится на несколько этапов. На первом этапе (1989—1997 годы) отношения были установлены аналогично с другими странами Центральной и Восточной Европы, на втором — продолжался поиск новых механизмов и инструментов регулирования взаимодействия (1997—2003), а на третьем (2003 — до настоящего времени) отношения получили серьезное развитие в смысле институционализации особых механизмов взаимодействия. Эти этапы развития взаимоотношений ЕС и России сопровождалась

развитием финансовых инструментов поддержки России со стороны ЕС, в том числе и на региональном уровне. Поэтому их понимание важно для оценки трансграничного сотрудничества регионов ЕС и России.

1 этап (1989–1997): начало сотрудничества

На первом этапе взаимодействия ЕС и России в 1989 году были установлены официальные отношения Европейского Сообщества и СССР (подписание Соглашения о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве). Однако когда через два года за этим последовал распад СССР, возникла необходимость заключения нового соглашения. В этот же период (начало 1990-х годов) серьезнейшие трансформации претерпевала не только Россия, но и ЕС. Прежде всего, речь идет о подписании уже упоминавшегося Маастрихтского договора, которым фактически была создана новая структура объединения в виде Европейского Союза, и интеграционные процессы были распространены на новые области, в том числе и на внешнюю политику. В соответствии с Маастрихтским договором, на уровне ЕС появился новый инструмент — «смешанные внешние действия ЕС», который подразумевал возможность формирования нового для ЕС типа отношений с третьими странами. В качестве такового в 1994 году между Европейским Союзом и Россией было подписано и в 1997 году вступило в силу Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, которое до сих пор остается основным договорно-правовым инструментом отношений между двумя агентами. Хотя оно было рассчитано на период до 2007 года, его действие было пролонгировано в условиях отсутствия нового проекта договора.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве сыграло важную роль в развитии отношений между ЕС и Россией, поскольку оно зафиксировало переход от исключительно двусторонних отношений России со странами-членами ЕС к отношениям с ЕС в целом, создало политико-правовую базу этих отношений, учредило институты политического диалога и определило сферы сотрудничества. Этот документ до сих пор является основополагающим в российско-европейском диалоге. В нем Россия сделала выбор в пользу Европы, а Европа приветствовала стремление России участвовать в европейских процессах. Главной идеей этого соглашения было создание «необходимых условий для будущего укрепления зоны свободного рынка» и сближение российского законодательства с нормами ЕС²³⁷.

²³⁷ Bordachev T., Romanova T. Russia's Choice Should Provide for Liberty of Action, in: Russia in Global Affairs, 2003: <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/3/470.html>

В то же время уже на первом этапе проявилась тенденция применения разных механизмов для политического взаимодействия между ЕС и Россией и финансового влияния ЕС на социально-политическую и экономическую трансформацию в нашей стране. В то время как политическое взаимодействие было выражено в подписании договора, финансовая поддержка оказывалась на основании других принципов.

Финансовая поддержка сотрудничества ЕС и России: программа Тасис

Первые решения ЕС, связанные с готовностью финансово поддерживать трансформацию в России, были приняты по инициативе ФРГ в 1990 году. В результате договоренностей между Европейским Сообществом и США задачу формулирования требований к России было решено переложить на МВФ и Мировой банк. В рамках «вашингтонского консенсуса» были разработаны направления поддержки трансформирующихся стран Центральной и Восточной Европы и постсоветских стран, включая Россию. Идеология «вашингтонского консенсуса» была ориентирована на полный слом социализма с целью формирования рыночных отношений. Как главная задача помощи в трансформации понималась либерализация экономики, которая могла бы позволить посредством рыночных реформ адаптировать экономические институты к западному рынку и открыть закрытые социализмом географические зоны для западных товаров и инвестиций, одновременно обеспечив экономический рост в этих странах.

В 1990 году ЕС принял собственную программу технической помощи, которая должна была содействовать постсоветской трансформации — Тасис²³⁸, которая стартовала в 1991 году. Данная программа была сформирована для стран Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии с целью содействия развитию гармоничных и успешных экономических и политических связей между ЕС и этими странами. Ее основной миссией являлась поддержка инициатив стран-партнеров по развитию общества, основанного на политических свободах и экономическом процветании. Цель была определена как переход к рыночной экономике со следующими основными направлениями: подготовка менеджеров для общественного и частного сектора, финансовая помощь, энергетика, транспорт, продовольственная помощь. Концепция, учитывающая глубокие изменения политической и экономической системы,

²³⁸ Официальное англоязычное название — аббревиатура TACIS — расшифровывается как Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States, то есть Техническая помощь стран СНГ.

отсутствовала, поскольку большие надежды возлагались на свободный рынок. ЕС исходил из того, что Россия взяла курс на демократизацию и переход к рынку, и его задача состояла в том, чтобы этот курс оказался необратимым. Ельцинский курс рыночных реформ поддерживался как посредством политических, так и финансовых инструментов.

Программа Тасис способствовала реализации этой миссии путем предоставления безвозмездного финансирования передачи технологий и экспертизы для поддержки процесса перехода к рыночной экономике и демократическому обществу. Это осуществлялось через финансирование проектов большого числа государственных и частных организаций, что позволяло комбинировать опыт стран с рыночной экономикой и демократическим устройством с местными знаниями и умениями. Технологии передавались в форме консультаций, проведения исследований и тренингов, развития и реформирования правовой и нормативной базы, институтов и организаций, а также с помощью установления сетей партнерства как между европейскими и российскими организациями, так и между разными российскими организациями и институтами.

В период с 1994 по 2006 годы программа сотрудничества ЕС и России финансировалась в основном через Тасис. Российская Федерация получила самый большой объем финансирования проектов по этой программе на постсоветском пространстве — около половины всего бюджета. С момента запуска Тасис в 1991 году в 58 регионах России осуществлено свыше 1500 проектов на общую сумму более 2,7 млрд евро²³⁹.

После вступления в силу Соглашения о партнерстве и сотрудничестве инструменты ЕС для содействия демократизации и становлению рыночных отношений были зафиксированы в договорной базе. В статье 86 СПС говорится, что «Россия получает временную финансовую помощь от ЕС как техническую помощь... чтобы ускорить экономическое преобразование России». Соглашение содержит перечисление форм сотрудничества ЕС и РФ, которые должны были финансироваться, прежде всего, в рамках Тасис:

- промышленное сотрудничество, особенно в области менеджмента, приватизации и образования менеджеров;
- улучшение инвестиционного климата;
- общее и профессиональное образование;
- энергетика, с целью последующего включения РФ в европейский энергетический рынок;

²³⁹ Данные официального сайта Представительства ЕС в России: http://ceas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/index_ru.htm

- окружающая среда и ядерная безопасность;
- развитие инфраструктур транспорта, почты, телекоммуникации;
- региональное развитие;
- реструктуризация систем социальной безопасности;
- развитие мелкого и среднего бизнеса.

Таким образом, новый алгоритм сотрудничества предполагал расширение политического взаимодействия. Однако Соглашение не предусматривало конкретных механизмов реализации поставленных целей, помимо программы Тасис. Сама же Программа фиксировала общие направления и критиковалась за слабый контроль над распределением ресурсов и эффективностью проектов.

Тем не менее подпрограмма Тасис – Приграничное сотрудничество (Тасис-ПГС) – являлась важным инструментом развития трансграничного сотрудничества. Она была одной из многосторонних программ, в которой участвовали четыре государства-партнера ЕС: Россия, Украина, Беларусь и Молдова. Бюджет программы в первой половине 2000-х годов составлял около 23–27 млн евро ежегодно.

В одном из документов, опубликованных Европейской комиссией, указано следующее: «Регламент Тасис ставит перед приграничным сотрудничеством следующие цели:

- оказание приграничным регионам помощи в преодолении стоящих перед ними конкретных проблем развития;
- поощрение объединения существующих сетей по обе стороны границы, например, оснащение пограничных пунктов;
- ускорение процесса трансформации государств-партнеров за счет сотрудничества с приграничными регионами ЕС или Центральной и Восточной Европы;
- снижение трансграничных экологических опасностей и загрязнения окружающей среды»²⁴⁰.

Из общего объема финансирования Тасис-ПГС примерно половина средств (40–50%) предназначалась на развитие инфраструктуры – в частности, на строительство или реорганизацию пограничных пунктов пропуска, до четверти средств (15–25%) было потрачено на охрану окружающей среды и поддержку предпринимательства, остальные средства ушли на реализацию самых

²⁴⁰ Европейская комиссия. Руководство, объединение, финансирование программ Тасис и ИНТЕРРЕГ. Люксембург: Бюро официальных публикаций Европейских Сообществ, 2001 г. Документ также доступен на сайте ЕС по адресу: http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/documents/tacis_ru.pdf

разнообразных «малых проектов» (размер финансирования от 50 до 200 тыс. евро)²⁴¹.

Таким образом, до 1999 года в рамках Тасис формировались предпосылки партнерства российских и европейских институтов в разных сферах. Хотя программа в целом критиковалась за неэффективность и излишнее доминирование экспертов ЕС²⁴², она сыграла важную роль в процессе трансформации страны к рыночной экономике и формированию новых политических институтов в России в целом и в ее регионах в частности.

В этот первый период отношений ЕС и РФ максимальным образом использовались обычные механизмы сотрудничества, которые тогда были возможны для ЕС, поскольку Россия в 1990-е годы взяла четкий ориентир на свой «европейский выбор»²⁴³, а ЕС демонстрировал свою готовность интегрировать РФ в европейское пространство. Ситуация стала постепенно меняться в конце 1990-х — начале 2000-х годов, когда Россия стала больше ориентироваться не на сближение с ЕС, а на собственные национальные интересы, определяемые как «суверенная демократия».

II этап (1997–2003): общая стратегия ЕС по отношению к России

Второй этап взаимоотношений между ЕС и Россией стал в определенной степени переходным от периода 1990-х к периоду 2000-х годов. Он характеризуется поиском новых инструментов взаимодействия в условиях расширения и углубления интеграции в ЕС. Прежде всего имеются в виду введенные Амстердамским договором 1997 года меры по усилению общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ): учреждение поста Высшего представителя по ОБП и введение нового инструмента ОБП — «Общих стратегий» ЕС по отношению к третьим странам и регионам, представляющим интерес для ЕС в целом.

Первая общая стратегия ЕС была разработана и принята в отношении России в июне 1999 года. Ее основой стало развитие стратегического партнерства с РФ, которое сводилось к двум основным целям: (1) стабильная, открытая

²⁴¹ Информация с сайта Представительства Европейской комиссии в Москве: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/p_335.htm

²⁴² Mikhaleva G. The European Union and Russian Transformation, in: Hayouz N., Leszek J., van Meurs W. (eds.) Enlarged EU – Enlarged Neighborhood. Perspectives of the European Neighbourhood Policy, Bern: Peter Lang, 2005, p. 107–126.

²⁴³ Арбатова Н. Национальные интересы и внешняя политика России: европейское направление (1991–1999), ИМЭМО РАН, 2005.

и плюралистическая демократия в России и (2) поддержание европейской стабильности, глобальной безопасности и ответ на общие вызовы для континента посредством интенсивного сотрудничества ЕС и России. Помимо этих двух общих целей, в стратегии были заложены основы и для решения более частных проблем²⁴⁴.

Однако реализация стратегии на практике столкнулась с серьезными трудностями, которые привели к тому, что она так и не стала серьезным механизмом в политике ЕС по отношению к России и в развитии взаимоотношений между сторонами сотрудничества²⁴⁵. Это было связано с тем, что документ оказался довольно расплывчатым и не предусматривал конкретных механизмов кооперации. Более того, принятие Общей стратегии ЕС по России было осложнено внутренней ситуацией в РФ в период смены руководства в 1999 году. Несмотря на то, что стратегия ЕС была представлена российским официальным лицам в ходе саммита ЕС–Россия в феврале 1999 года, ее настоящего обсуждения проведено не было. В том числе и по этой причине инструмент оказался односторонним и не учитывал в полной мере интересов и потребностей РФ. Поэтому в ответ на принятие ЕС общей стратегии по России, российское правительство приняло свой документ «Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 годы)»²⁴⁶.

Сравнение этих двух документов позволяет сделать вывод об асимметричном партнерстве, поскольку в документах наблюдаются расхождение целей и нехватка взаимопонимания. В то время как ЕС обозначает в качестве стратегической цели партнерства стабильность, демократию, правовое государство и рыночную экономику в России и обеспечение безопасности в Европе, в российской стратегии эти цели хотя и ставятся, но с другими акцентами. Так, основными целями стратегии являются «обеспечение национальных интересов и повышение роли и авторитета России в Европе и мире путем создания надежной общеевропейской системы коллективной безопасности, привлечение хозяйственного потенциала и управленческого опыта Европейского Союза для содействия развитию социально ориентированной рыночной экономики России, базирующейся на принципах справедливой конкуренции, и дальнейшее

²⁴⁴ Бусынига И., Дерягина А. Отношения Россия–ЕС и межрегиональное взаимодействие на Северо-Западе России, МГИМО: Аналитический отчет, 7 (27), 2007, с. 8.

²⁴⁵ Mikhaleva G. The European Union and Russian Transformation, in: Hayouz N., Jesien L., van Meurs W. (eds.) *Enlarged EU – Enlarged Neighborhood. Perspectives of the European Neighbourhood Policy*, Bern: Peter Lang, 2005, p. 116.

²⁴⁶ Текст Стратегии см. здесь: <http://www.ieras.ru/journal/journal1.2000/9.htm>

строительство демократического правового государства. При этом в переходный период реформ в определенных секторах экономики остается оправданной защита отечественного производства с учетом международного права и опыта»²⁴⁷. В документе подчеркивается, что РФ будет стремиться к максимальному получению выгод от расширения ЕС, а развитие партнерства с ЕС должно содействовать укреплению России в качестве ведущей силы формирования новых политических и экономических отношений в мире. Таким образом, Россия открыто сформулировала готовность принятия европейской финансовой помощи для достижения своих национальных интересов, не обязательно соотносящихся с европейскими интересами и ценностями.

Финансовые инструменты политики ЕС в отношении России:

Тасис, Интеррег, Инициатива Северного измерения

Противоречие интересов ЕС и России в полной мере проявилось уже в 1999 году во время второй Чеченской кампании, которая вновь вызвала критику со стороны ЕС. Сразу после начала кампании Европейский Совет принял «Заявление по Чечне», в связи с которым было решено пересмотреть концепцию сотрудничества с РФ. Было также принято решение приостановить программу Тасис. Впервые ЕС применил средства экономического давления для влияния на политический курс страны. Изменения не должны были затронуть только проекты, связанные с правами человека, правовым государством, поддержкой гражданского общества и ядерной безопасностью. Но заявленный бойкот практически не был реализован на практике.

В 1999 году были определены новые основные направления Тасис с 2000 по 2006 годы, зафиксированные в документе «Поддержка партнерских государств в Восточной Европе и Центральной Азии». Его концепция, в отличие от предыдущих, основанных на поддержке экономической трансформации, исходила из партнерских отношений между государствами. В качестве цели для России в ней, однако, вновь был обозначен переход к рыночной экономике и укрепление демократии и правового государства. Программа включала в себя поддержку России со стороны ЕС по следующим направлениям²⁴⁸:

- институциональные и правовые реформы;
- развитие частного сектора и помощь в экономическом развитии;
- смягчение социальных последствий трансформации;
- инфраструктурные сети;

²⁴⁷ Там же, Преамбула.

²⁴⁸ See web-page: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_en.htm

- охрана окружающей среды и использование природных ресурсов;
- развитие сельского хозяйства.

По сравнению с предыдущим периодом увеличилось число проектов, связанных с охраной окружающей среды и ядерной безопасностью. В связи с расширением ЕС появился и еще один новый элемент: особенно поддерживались проекты, в которые были включены другие страны Восточной Европы. Также в связи с подготовкой к расширению ЕС большее внимание должно было уделяться региональной и приграничной кооперации, особенно на потенциальных границах России и ЕС. В концептуальной части документа Тасис подчеркивалось, что Россия является важнейшим партнером по поддержанию безопасности в Европе, но и сама Россия, создавая новые угрозы безопасности, становится фактором риска для Европы²⁴⁹.

В 2000 году в ЕС было создано агентство EuropeAid, объединяющее многочисленные административные структуры, курирующие проекты от разработки концепции до мониторинга их деятельности и финансовых проверок. В связи с этим изменилось разделение полномочий: малые проекты были поручены представительствам Европейской комиссии непосредственно в странах-реципиентах. Создание нового института отразилось на рамочном планировании программ Тасис и для России. Созданные в разные годы девять местных офисов Тасис в российских регионах начали играть активную роль в формировании и реализации финансируемых проектов. На Северо-Западе такие офисы были созданы в Петрозаводске и Калининграде, что, с одной стороны, указывало на приоритетность этих регионов для ЕС, а с другой — способствовало большей эффективности в подготовке и реализации проектов в этих регионах.

Анализ регионального распределения ресурсов Тасис в России позволяет оценить выбор Европейским Союзом тех регионов, которые имели наибольшие шансы на поддержку и которые в большей степени финансово поддерживались программой. По результатам исследования, проведенного Т. Ланкиной, наиболее значимыми факторами для выбора регионов-получателей проектов Тасис с 1991 по 2005 годы стали регионы, имеющие наиболее демократический имидж, с одной стороны, и близость к границе ЕС, с другой²⁵⁰. В то время как второй фактор логически объясняется тем, что ЕС стремился обеспечить безопасность и экономическую и социальную инфраструктуру вблизи своих границ (особенно эти цели стали приоритетными на втором этапе взаимодействия), фактор «демократичности» регионов, получающих наибольшую

²⁴⁹ Country Strategy Paper 2002-2006, National Indicative Program 2002–2003 Russian Federation.

²⁵⁰ Lankina T. Explaining European Union Aid to Russia, in: Post-Soviet Affairs, 21(4), 2005, p. 327.

поддержку со стороны ЕС, требует дополнительных пояснений. Основными получателями помощи оказались регионы, которые обладали достаточным человеческим ресурсом, а также могли продемонстрировать открытость и некоторый плюрализм внешним акторам. Такая ситуация в регионах обычно совпадает с наличием в ней университетов и относительно развитого гражданского общества — институтов, которые оказались основными получателями финансовой поддержки²⁵¹. Это обычная бюрократическая логика внешних программ поддержки демократизации, которой были подвержены и американские фонды и программы²⁵²: проекты осуществляются там, где они могут быть реализованы наиболее легко и эффективно — в регионах с большими городами, обладающими достаточными человеческими и социальными ресурсами и с относительно высоким демократическим имиджем.

В итоге, лидерами получателей поддержки Тасис среди российских регионов²⁵³ стали Санкт-Петербург, Калининградская область, Республика Карелия, Ленинградская и Мурманская области как регионы Северо-Запада, близкие к границам с ЕС. При этом Псковская, Архангельская и Вологодская области оказались на более низких ступенях, скорее всего, в силу недостаточной демократичности их имиджа. В первую десятку попали также такие регионы, как Новосибирская область, город Москва, Нижегородская, Свердловская, Пермская, Кемеровская области.

Несмотря на существенное изменение позиций и основных направлений Тасис, неизменными остались существенные недостатки Программы: бюрократизм и лоббизм при распределении проектов, недоступность полного объема информации по текущим и законченным проектам. В больших проектах, где участие более чем одной страны-члена ЕС обязательно, возросли объем администрирования и сложность в согласовании позиций.

Поддержка некоторых российских регионов, особенно приграничных к ЕС, осуществлялась не только посредством проектов Тасис-ПГС, но и из других европейских источников. Наиболее важным из них в данный период стали программы Интеррег, которые пришли на границу между Европейским Союзом и Россией после расширения ЕС 1995 года, в результате которого Финляндия вошла в состав Союза. В этот момент финско-российская граница

²⁵¹ Там же, p. 322.

²⁵² McMann K. International Influences on Russian Regional Democratization, in: Tabata S., Iwashita A. (eds.) *Slavic Eurasia's Integration into the World Economy and Community*, Hokkaido Slavic Research Center: Slavic Eurasian Studies 2, 2004, p. 413-434: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no2_ses/6-2_Kelly.pdf

²⁵³ Здесь и далее данные Тамилы Ланкиной: Lankina T. Explaining European Union Aid to Russia, in: *Post-Soviet Affairs*, 21(4), 2005, p. 316–317.

стала первой сухопутной непосредственной границей между ЕС и РФ. И поскольку программа Интеррег, как было показано в предыдущей главе, была нацелена на финансирование проектов трансграничных регионов, в том числе и на внешней границе ЕС, она стала релевантной и для трансграничных регионов Финляндии и России. С этого момента и до следующего расширения ЕС в 2004 году российские регионы участвовали в программах Интеррег ПА «Баренц», «Карелия» и «Юго-Восточная Финляндия – Санкт-Петербург/Ленобласть» (см. *рис. 24*).

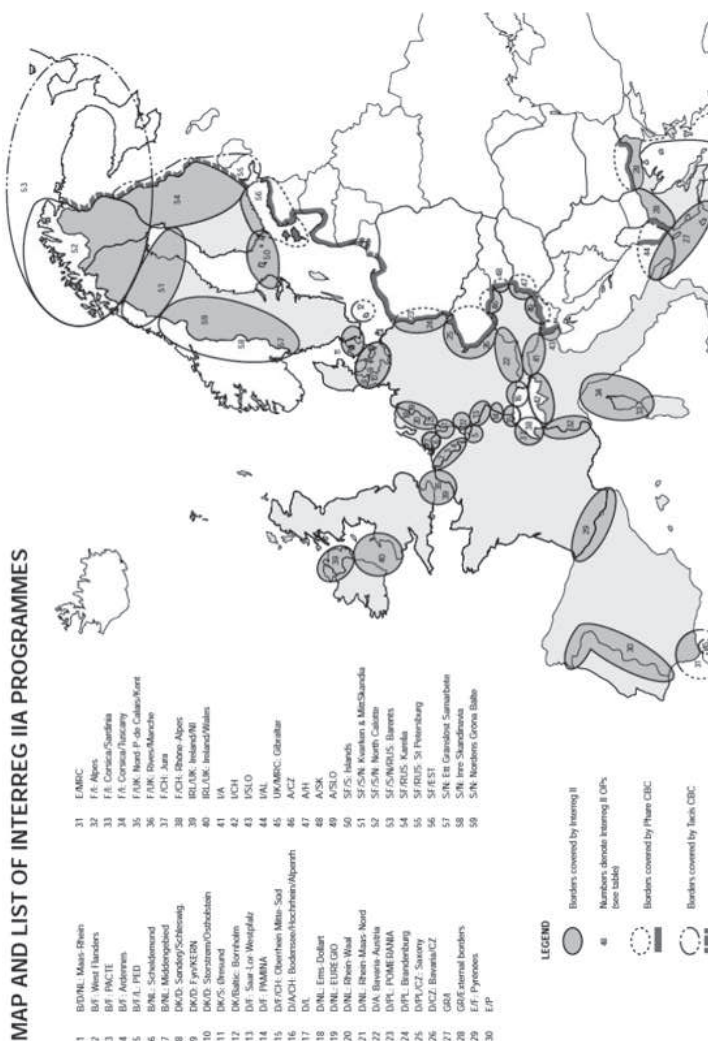
Обозначенные на карте (*рис. 24*) программы действовали на протяжении пяти лет (с 1995 по 1999 годы), и на их реализацию было выделено существенное финансирование. Бюджет программы «Баренц» составил 24 млн евро, из которых 11 млн было выделено ЕС, а остальные средства представляли собой софинансирование стран-участниц (Швеция, Норвегия, Финляндия). На программу «Санкт-Петербург/Ленобласть» ЕС выделил 10 млн евро, Финляндия добавила еще 13 млн. Из более 33 млн евро, потраченных на реализацию проектов по программе «Карелия», 14 млн составили средства ЕС при софинансировании Финляндии в размере 19 млн евро²⁵⁴.

Специфика проектов, реализуемых в рамках инициативы Интеррег, заключалась в том, что заявителем таких проектов могли выступать только организации или органы власти регионального или местного уровня, зарегистрированные и расположенные на территории одного из государств ЕС. Соответственно, и основные объемы финансирования также приходились на эти организации, то есть оставались внутри ЕС. Однако для реализации проектов Интеррег на внешних границах ЕС было необходимо привлечение партнеров из соседних приграничных регионов России. Они, не являясь прямыми адресатами финансовых средств, были участниками проектов и получали пользу от их реализации (то есть выступали в роли так называемых бенефициариев).

Вот лишь несколько примеров. Среди проектов, которые Европейская комиссия выделила в качестве наиболее успешных и интересных в программе Интеррег ПА «Карелия», значатся следующие: сотрудничество между национальными парками «Оуланка» (Финляндия) и «Паанаярви» (Карелия); создание возможностей для развития экономики и бизнеса в приграничных регионах; создание совместных предприятий, в том числе в сфере туризма; открытие российского бизнес-центра в Северной Остроботнии, предоставляющего

²⁵⁴ Ex-Post Evaluation of the Interreg II Community Initiative (1994–1999), 2003, p. 9: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/inter2a/summary_en.pdf

Рис. 24. Карта и список программ Интеррег ИА (1995–1999)



Прим.: На карте под № 53 обозначена программа Интеррег ИА «Баренц», № 54 – «Карелия», № 55 – «Юго-Восточная Финляндия – Санкт-Петербург / Ленинградская область».

Источник: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/inter2a/map_inter2a.pdf

консультации для предпринимателей Финляндии, планирующих расширять свой бизнес и осуществлять деятельность на территории России²⁵⁵.

Среди основных проектов программы «Юго-Восточная Финляндия — Санкт-Петербург/Ленобласть» назван, например, проект по открытию бесплатных специализированных курсов переводчиков в Школе переводчиков г. Савонлинна (Финляндия). Центр готовит переводчиков для профессиональной деятельности в сфере сотрудничества Финляндии и России в самых разных областях — от бизнеса до управления и некоммерческих организаций. Еще один проект был связан с выделением 50 га земли для создания технопарка Оккервиль в Санкт-Петербурге с целью привлечения в регион иностранных инвестиций²⁵⁶.

Интересно оценить эффективность реализованных программ и проектов по их вкладу в достижение важнейших целей Интеррег, которые были сформулированы следующим образом:

- развитие сотрудничества между региональными властями,
- снижение негативного влияния государственных границ на жизнь приграничных регионов и местных сообществ,
- экономическое и социальное развитие приграничных территорий,
- усиление сотрудничества в сфере законодательства, институционального потенциала развития трансграничного сотрудничества и др.

В 2003 году Европейская комиссия выпустила доклад «Итоговая оценка Инициативы Сообщества Интеррег ПА (1994—1999)», в котором, в частности, содержалась информация о результатах трех программ, ориентированных на Россию. В документе отмечалось, что на внешней границе ЕС (Финляндии и Швеции) с Норвегией, Эстонией и Россией в результате действия программ приграничного сотрудничества Интеррег снизилась степень «изоляции» границы, «существенно увеличилось количество пересечений границ, особенно на границе с Россией»; развивается сотрудничество как на внутренних, так и на внешних границах, особенно в сфере культуры, улучшается взаимодействие между коммерческими предприятиями; «сотрудничество между гражданскими и общественными организациями будет способствовать расширению ценных контактов в будущем»²⁵⁷.

Еще более выразительные результаты были достигнуты в рамках программ приграничного сотрудничества Интеррег III, действовавших с 2000 по 2006 годы.

²⁵⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/doc/pdf/fi-russ_en.pdf

²⁵⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/doc/pdf/fi-russ2_en.pdf

²⁵⁷ Ex-Post Evaluation of the Interreg II Community Initiative (1994—99), 2003, p. 16: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/inter2a/summary_en.pdf

Все три ориентированные на Россию программы приграничного сотрудничества получили дальнейшее финансирование от ЕС (программа «Баренц» была переименована в «Север»), а институциональным подспорьем реализации программы «Карелия» стало создание одноименного еврорегиона.

Программный период 2000–2006 годов следует разделить на два этапа. Первый этап (до 2004 года) — это этап классических проектов Интеррег и Тасис, которые были полностью отдельными финансовыми инструментами, и ресурсы должны были осваиваться исключительно на территории ЕС или России соответственно. В этот период в рамках программы Тасис-ПГС были сделаны первые попытки координации проектов Тасис и Интеррег, при которых их финансирование использовалось для реализации одного и того же проекта в разных его частях (российской и европейской, соответственно). В частности, взаимодополняемость проектов была активно и эффективно использована в следующих случаях:

- Развитие пограничных пунктов пропуска Вартиус—Люття и Ниирала—Вяртсиля.
- Карельские заповедники.
- Развитие мониторинга, охраны и рационального использования Ладожского озера.
- Северо-западный дорожнохозяйственный проект.
- Развитие туристической инфраструктуры в Йанисйоки.

Такая ситуация сохранялась на протяжении 2000–2004 годов, после чего в силу вступили новые правила игры, открывшие перед участниками трансграничного сотрудничества новые перспективы и ознаменовавшие процесс перехода к новому этапу сотрудничества ЕС и России и, соответственно, развития трансграничных регионов на границе ЕС и России²⁵⁸.

В этот второй период развития отношений ЕС и России приграничные регионы оказались в поле зрения ЕС не только напрямую вследствие подготовки к расширению ЕС, но и в результате косвенного лоббирования некоторых стран-членов поддержки приграничного сотрудничества с Россией. Лидерами в этой деятельности естественным образом стали Финляндия,

²⁵⁸ Стоит отметить, однако, что разделение на два этапа носит в некоторой степени условный характер, поскольку в силу целого ряда обстоятельств, не зависевших от региональных властей, новые правила игры вступили в силу с серьезным запозданием. Так, проекты, реализация которых должна была начаться в 2004 году, реально стартовали двумя-тремя годами позже и, соответственно, завершены были лишь к концу 2010-го, а не к 2007 году. Однако для нас важны не столько сроки реализации, сколько институциональные и нормативные основы развития трансграничного сотрудничества, по этой причине мы будем придерживаться указанной хронологии.

Швеция и другие северные страны. Наиболее ярким примером европейской поддержки приграничного сотрудничества ЕС-РФ стала инициатива «Северное измерение» (СИ) – идея, разработанная в Финляндии и «запущенная» в реализацию в декабре 1997 года, после ее официального признания ЕС на заседании Европейского Совета в Люксембурге. Инициатива была направлена на разработку более последовательной политики ЕС по отношению к северным территориям Европы. При этом она с самого начала была основана на горизонтальном, «регионализованном» подходе и ориентирована на создание новых возможностей для северного макрорегиона, где ключевые акторы, такие как расширенный ЕС, Россия и США, могли бы отрабатывать новые модели сотрудничества²⁵⁹. Многоуровневый подход Северного измерения предусмотрел вовлеченность пяти категорий акторов: ЕС и его инициативы; государств-членов ЕС; региональных организаций (Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева Евро-Арктического региона, Арктический совет); Международного агентства по энергетике; прочих акторов – местные и региональные организации (например, Союз балтийских городов), бизнес-сообщества, США и Канада.

В 1999 году, во время председательства Финляндии в ЕС, состоялась первая Конференция министров иностранных дел по Северному измерению. В июне 2000 года был принят первый «План действий по Северному измерению во внешней и приграничной политике Европейского Союза на 2001–2003 годы», который был нацелен на интенсивную трансграничную кооперацию²⁶⁰ и включал в себя целый ряд конкретных проектов в следующих сферах²⁶¹:

- защита окружающей среды (прежде всего качество воды и воздуха),
- ядерная безопасность,
- энергетическая безопасность,
- развитие гуманитарных и научных ресурсов,
- здоровье и качество жизни,
- устранение межграницных барьеров для товаров и инвестиций,
- борьба с организованной преступностью,
- решение Калининградской проблемы.

²⁵⁹ Joenniemi P., Sergounin A. Russia and the European Union's Northern Dimension, Nizhny Novgorod, 2003, p. 14, 18–19.

²⁶⁰ См.: Sergounin, A. The Rise of Transregionalism in Russia, in: International Journal of Political Economy, 30(3), 2000, p. 58–80.

²⁶¹ <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/00/st09/09401en0.pdf>

Для реализации задач Северного измерения использовались все существующие в ЕС бюджетные инструменты: Тасис, PHARE²⁶², Интеррег. «Северное измерение» стало действенным инструментом привлечения инвестиций в Северо-Западный регион. Но после расширения ЕС Северное измерение все больше становилось инструментом противодействия невоенным угрозам со стороны России странам ЕС²⁶³. Однако в этот период наблюдатели отмечали проблему слабой координации и бюрократизации при реализации этих проектов. Усложняло ситуацию и участие множества негосударственных и субрегиональных акторов²⁶⁴.

Второй, промежуточный период конца 1990 — начала 2000-х годов стал важным этапом в использовании существующих и формировании новых механизмов сотрудничества ЕС и России. Хотя разработанные Стратегии ЕС и России по отношению друг к другу не привели к существенным политическим результатам, они продемонстрировали попытки обеих сторон определить отношения друг к другу и выразить заинтересованность в стратегическом партнерстве, хотя и с разных точек зрения²⁶⁵. Финансовые механизмы в виде программ и проектов Тасис, Интеррег и, наконец, инициативы Северного измерения способствовали не только большим государственным целям развития политических и экономических институтов в России, но и в особенности развитию трансграничного сотрудничества на границе ЕС и России. Поиск новых механизмов увенчался успехом уже на третьем этапе, когда они были сформированы окончательно.

III этап (после 2003 года): прагматическое сотрудничество и стратегическое партнерство

Третий этап взаимоотношений Европейского Союза и России характеризуется ответом на потребность нового регулирования взаимодействия

²⁶² Оригинальное название — Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (PHARE) — переводится как Программа поддержки экономической реструктуризации Польши и Венгрии. Программа была запущена в 1989 году и изначально предполагала финансовую помощь Польше и Венгрии. Позже программа была расширена на все восточноевропейские страны-кандидаты на вступление в ЕС в 2004 году. В начале 1990-х годов была также запущена подпрограмма PHARE-CBC (трансграничное сотрудничество) для поддержки трансграничного сотрудничества в странах Восточной Европы.

²⁶³ Бордачев Т. Россия и Европейский Союз: конец и новое начало. Брифинг Московского фонда Карнеги, 10, 2004, с. 2.

²⁶⁴ Stalvant C. The Northern Dimension: A Policy in Need of an Institution, in: The Baltic Area Studies, 1, Gdansk-Berlin, 2001.

²⁶⁵ Морозов В. Россия и Европейский Союз в большой Европе: новые возможности и старые барьеры, Санкт-Петербург: Издательство СПбГУ, 2003.

в изменившихся политических условиях как в ЕС, так и в РФ²⁶⁶. Главными факторами при этом стали масштабное расширение ЕС 2004 года и существенные изменения в российской внутренней и внешней политике, происходящие с начала второго президентского срока Владимира Путина. Усиливающиеся централистские тенденции во внутренней политике России и стремление ее элит усилить влияние на постсоветском пространстве привели, с одной стороны, к обоюдному прагматизму в отношениях между ЕС и РФ, а с другой — к усиливающейся критике внутрироссийского политического процесса со стороны Европейского Союза²⁶⁷. Эти обстоятельства делали невозможным сотрудничество на основе «общих ценностей»²⁶⁸ и требовали формирования новых механизмов, позволяющих прагматично решать общие проблемы²⁶⁹.

Первой попыткой создания нового механизма сотрудничества ЕС с Россией стала разработка концепции Общего европейского экономического пространства, главный элемент которого состоял в постепенном снятии экономических барьеров между Россией и ЕС²⁷⁰.

Другая линия разработки стратегии по отношению к России осуществлялась в рамках более широкой внешнеполитической стратегии ЕС в связи с подготовкой к расширению ЕС 2004—2007 годов. Новая Европейская политика соседства (ЕПС), согласно официальным заявлениям, была направлена на предупреждение образования «новых разделительных линий» в Становлении. Для этого, по мнению Европейской комиссии, необходимо было

²⁶⁶ Allison R., Light M., White S. *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, London: Chatham House, 2006.

²⁶⁷ См.: Бордачев Т. Россия и Европейский Союз: конец и новое начало. Брифинг Московского фонда Карнеги 10, 2004; Timmermann H. *From Visions to Actions. The Future of EU-Russian Cooperation*, in: Policy Paper, 22, 2004.

²⁶⁸ Hayouz N., Kehl F., Kuster S. *The Potential Flexibility of Deliberate Ambiguity. The EU's Relations with the Regimes in its «Eastern Neighbourhood»*, in: Hayouz N., Jesien L., van Meurs W. (eds.) *Enlarged EU – Enlarged Neighborhood. Perspectives of the European Neighbourhood Policy*, Bern: Peter Lang, 2005, p. 71.

²⁶⁹ Fedorov Y., Nygren B. (eds.) *Russia and Europe: Putin's Foreign Policy*, Stockholm: Swedish National Defense College, 2002; Kassianova A. *Russia: Still Open to the West? Evolution of State Identity in the Foreign Policy and Security Discourse*, in: *Europe-Asia Studies*, September, 2001; Klitsunova E. *EU-Russian Relations: the Russian Perspective*, in: Johnson D., Robinson P. (eds.) *Perspectives on EU-Russian Relations*, London-New York: Routledge, 2005, p. 35–54; Medvedev S. *Russia's Future: Implications for the EU, the North and the Baltic Region*, Helsinki/Berlin: Ulkopoliittinen instituutti/Institute fuer Europaeische Politik, 2000; Sergounin A. *Russian Post-Communist Foreign Policy Thinking at the Cross-Roads: Changing Paradigms*, in: *Journal of International Relations and Development*, 3, 2000.

²⁷⁰ См. об этом подробнее: Гутник В. *От партнерства к ассоциации?*, в: *Pro et Contra*, 8, 2003, с. 7–24.

укреплять стабильность и развивать территории, расположенные по соседству со странами расширенного ЕС. В качестве основного способа достижения целей признавалось развитие торговых, экономических, а также культурных связей стран Европейского Союза и его соседей. В долгосрочной перспективе ЕПС должна привести к созданию зон свободной торговли с соседями, «вплоть до полной экономической интеграции».

В процессе подготовки новой политики в марте 2003 года Комиссия выступила с докладом, озаглавленным «Расширенная Европа — Соседство: новые рамки взаимоотношений с нашими восточными и южными соседями»²⁷¹. Этот документ отражал позицию Комиссии по вопросу будущих отношений с Россией, так называемыми «западными новыми независимыми государствами» (Белоруссией, Украиной, Молдовой) и странами Южного Средиземноморья²⁷². Они были определены как государства, не имеющие перспективы немедленного вступления в ЕС. В качестве основной задачи новых взаимоотношений было заявлено «создание зоны процветания и дружественного соседства — “кольца друзей”, с которыми ЕС поддерживает тесные, мирные отношения сотрудничества»²⁷³. По выражению Романо Проди, стратегическая цель ЕС в отношении его соседей — «сделать общим все, кроме институтов»²⁷⁴.

Помимо формулирования общих принципов новой политики было необходимо также определить основные механизмы достижения указанных целей — главным образом финансовые механизмы. В связи с этим в июле 2003 года Европейская комиссия представила промежуточный вариант ЕПС — Сообщение «На пути к новому механизму соседства»²⁷⁵, основной целью которого являлось развитие идеи создания нового финансового инструмента Соседства. В качестве одной из главных задач в документе было обозначено достижение лучшей координации между основными инициативами и программами ЕС, финансирующими приграничное сотрудничество: Интеррег, Тасис — Приграничное сотрудничество, PHARE — Трансграничное сотрудничество,

²⁷¹ Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 2003: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf

²⁷² Южное Средиземноморье: Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестинская автономия, Сирия, Тунис.

²⁷³ Wider Europe — Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 2003.

²⁷⁴ Prodi R. Speech of Romano Prodi, in: VI ECSA Conference. Brussels, 2002.

²⁷⁵ COM 393 final. Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument. Brussels, 1 July 2003.

КАРДС и Меда²⁷⁶. При этом отмечался прогресс, достигнутый ранее в этой сфере — в частности, опыт координации совместных проектов на финляндско-российской границе, финансируемых из средств Интеррег и Тасис.

В документе были также заданы временные рамки финансирования Программ Соседства (Neighbourhood Programmes) — новых совместных программ на внешних границах расширенного ЕС, финансируемых в рамках ЕПС: в период до 2006 года включительно программы должны были финансироваться из существующих инструментов наряду с уже утвержденными проектами приграничного, межрегионального и межгосударственного сотрудничества, поскольку их бюджеты были утверждены заранее и рассчитаны на период до 2006 года. После этого в 2007 году должна была начаться вторая фаза финансирования, уже в рамках нового инструмента. В приложении приводился список из 24 предлагаемых к финансированию программ, шесть из которых включали российские приграничные регионы. Программы были ориентированы на такие сферы трансграничного сотрудничества, как поддержка устойчивого экономического и социального развития; решение общих проблем, таких как экология, здравоохранение, борьба с организованной преступностью²⁷⁷.

Работа по подготовке новой инициативы ЕС началась в ноябре 2002 года, и уже в сентябре 2004 года был утвержден не только стратегический документ «Европейская политика соседства»²⁷⁸, но и его финансовый механизм — «Европейский инструмент соседства и партнерства» (ЕИСП) (European Neighborhood and Partnership Instrument, ENPI)²⁷⁹. Для реализации общих целей, указанных в стратегических документах, по отношению к каждой стране должен был быть разработан особый стратегический документ (Strategy Paper), а также план действий (Action Plan), на реализацию которого выделялось финансирование в рамках ЕИСП.

²⁷⁶ Акроним MEDA происходит от французского MEdures D'Accompagnement (в прямом переводе — «меры поддержки»). Программа MEDA стала основным финансовым инструментом поддержки экономических и социальных реформ в странах — партнерах ЕС в регионе Средиземного моря. Аббревиатура CARDS («Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation») в переводе с английского означает Помощь Сообщества для реконструкции, развития и стабилизации. Эта программа начала работать в декабре 2000 года с целью оказания помощи Балканским государствам по преодолению негативных последствий распада Югославии и подготовке к их возможному вступлению в ЕС.

²⁷⁷ Marchetti A. The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's Periphery, in: ZEI Discussion Paper, 2006, p. 158.

²⁷⁸ COM 373 final. European Neighbourhood Policy, Brussels, 2004. Доступно на сайте: http://www.delrus.cec.eu.int/ru/images/iText_pict/6/NNP%20Communication%20rus.doc

²⁷⁹ COM 628 final. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying down General Provisions Establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, Brussels, 2004.

Со времени, прошедшего с момента появления идеи, концепция претерпела ряд существенных изменений. Так, Россия, которая в первоначальном варианте была лишь одной из стран-партнеров ЕС по осуществлению политики соседства, получила в итоговом документе более высокий статус «стратегического партнера», что исключало прямое участие России в ЕПС наряду с другими странами, находящимися по периметру внешней границы Европейского Союза. Это произошло в силу того, что Российская Федерация отказалась рассматривать себя как часть политики «нового соседства»²⁸⁰. Она отказалась разрабатывать предусмотренный План действий, настаивая на формате отношений с ЕС вне рамок политики соседства, и в итоге была исключена из нее.

Однако Европейский Союз предложил России «воспользоваться элементами ЕПС для обогащения работы по формированию общих пространств, в частности, в области приграничного и субрегионального сотрудничества» в общих интересах. Специально для России в концепцию Европейского инструмента соседства и партнерства были внесены существенные изменения. В частности, в документе говорится о двух «окнах» финансирования: одно — для приграничного сотрудничества на внешних границах ЕС, а другое — для поддержки более широкого международного сотрудничества. Программы приграничного сотрудничества с участием российских регионов попали в первое «окно» наряду с другими программами. Термин «партнерство» в названии документа и соответствующего инструмента был введен именно для того, чтобы «узаконить» выделение средств Европейского Союза на развитие трансграничного сотрудничества с регионами стратегического партнера — Российской Федерации.

Таким образом, недовольство со стороны России концепцией «Широкой Европы», которая поставила ее «в один ряд» с другими соседями ЕС, и недовольство со стороны ЕС отходом РФ от курса, основанного на «общих ценностях», привело к необходимости формирования новых механизмов взаимодействия.

На Санкт-Петербургском саммите в мае 2003 года Европейский Союз и Россия подтвердили свое намерение укреплять стратегическое партнерство и развивать сотрудничество. Было решено заменить ежегодно заседавший Совет по сотрудничеству постоянно действующим партнерским советом, который должен определять поля совместных интересов и ресурсы для их реализации с обеих сторон.

²⁸⁰ Бордачев Т. Россия и Европейский Союз: конец и новое начало. Брифинг Московского фонда Карнеги, 10, 2004.

В результате поиска новых механизмов сотрудничества были провозглашены цели создания в долгосрочной перспективе четырех общих пространств: (1) экономическое пространство; (2) пространство внешней безопасности; (3) пространство свободы, внутренней безопасности и правопорядка; а также (4) пространство науки и образования, включая культуру. Таким образом, был фактически обозначен переход от сотрудничества на основании «общих ценностей» к более прагматическому стратегическому подходу — углублению селективного сотрудничества.

На два года позже, 10 мая 2005 года, на очередном саммите Россия–ЕС, к этим четырем пространствам были приняты «дорожные карты» — конкретные повестки дня по каждому пространству²⁸¹. Важно отметить, что «дорожные карты» как результат переговоров не являются международно-правовыми документами, а своего рода декларациями о намерениях.

Однако на деле в каждой из этих сфер во второй половине 2000-х годов развились собственные механизмы диалогов между Россией и ЕС на разных уровнях. Помимо встреч на высшем и министерском уровнях, в диалоге участвует большое количество чиновников, которые готовят и принимают множество решений, способствующих ежедневному сближению российского законодательства с европейским. Хотя в разных сферах успехи этого сотрудничества разные, в целом можно сказать, что эта кропотливая работа ведется, но до окончательной реализации «дорожных карт» еще очень далеко.

Для приграничного сотрудничества России и ЕС особенно важной стала трансформация инициативы Северного измерения (СИ) в соответствии с принятыми «дорожными картами». Сотрудничество в рамках СИ получило новый импульс для своего развития на Саммите СИ в Хельсинки в 2006 году, когда были приняты новая политическая декларация СИ и рамочный документ политики СИ. С этого момента Северное измерение стало совместной политикой ЕС, России, Норвегии и Исландии. Помимо этого, была усилена связь между СИ и стратегическим партнерством Европейского Союза с Россией: СИ стало региональным отражением четырех общих пространств РФ–ЕС.

Основной задачей Северного измерения является содействие безопасности и стабильности в регионе Северной Европы и Балтийского моря. Оно призвано решить специфические региональные проблемы, обусловленные холодными климатическими условиями, большими расстояниями, существенными различиями в уровне жизни, неблагоприятной экологией, а также

²⁸¹ Сайт Представительства ЕС в России: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/documents/eu_russia/road_maps_en.pdf

недостатком транспорта и пунктов пересечения границ. Северное измерение ориентировано и на использование богатого потенциала региона — природных ресурсов, культурного наследия и динамично развивающейся экономики.

На политическом уровне взаимодействие в рамках Северного измерения осуществляется на ежегодных встречах министров и/или старших должностных лиц стран-участниц сотрудничества. На этих встречах обсуждаются достигнутые результаты и определяются новые ориентиры для дальнейшего развития Северного измерения.

В практическом плане сотрудничество развивается в рамках многих структур, основными из которых являются четыре так называемые Партнерства Северного измерения:

- *Природоохранное Партнерство Северного измерения (Northern Dimension Environmental Partnership, NDEP)*²⁸², в рамках которого с 2001 года были реализованы 23 крупнейших природоохранных инвестиционных проекта на Северо-Западе России. Проекты финансируются главным образом международными финансовыми институтами, такими как Европейский инвестиционный банк (ЕИБ), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Северный инвестиционный банк (СИБ), Всемирный банк, Северная экологическая финансовая корпорация (СЭФК), а также Европейским Союзом и отдельными странами-участницами СИ.
- *Партнерство Северного измерения в области общественного здравоохранения и социального благосостояния (Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being, NDPHS)*²⁸³ было создано в 2003 году. Его деятельность направлена на снижение распространения инфекционных заболеваний, предотвращение заболеваний социального характера, а также на повышение общего уровня социального благополучия в регионе Северного измерения.
- *Партнерство Северного измерения по транспорту и логистике (Northern Dimension Partnership on Transport and Logistics, NDPTL)*²⁸⁴ было создано в 2009 году как региональный форум для обсуждения вопросов транспорта и логистики. Его основной задачей является улучшение основных транспортных связей между Северными партнерами и ускорение реализации транспортных и логистических инфраструктурных проектов, а также крупнейших транснациональных сетей.

²⁸² Официальная страница: www.ndep.org

²⁸³ Официальная страница: www.ndphs.org

²⁸⁴ Официальная страница: www.nib.int/about_nib/cooperation/ndptl

- *Партнерство Северного измерения по культуре (Northern Dimension Partnership on Culture, NDPC)*²⁸⁵, созданное только в 2010 году, стремится быть координационным центром для различных культурных инициатив, осуществляемых в регионе Балтийского моря, и поддерживает развитие творческих индустрий. Партнерство способствует сотрудничеству культурных агентов в регионе с бизнес-сообществом и ориентировано на поиск сфер совместного интереса у бизнеса и представителей культуры с целью развития креативной экономики.

Помимо четырех Партнерств в рамках Северного измерения действуют следующие учреждения:

- *Институт Северного измерения (Northern Dimension Institute, NDI)*²⁸⁶, созданный в 2009 году и состоящий из сети университетов и исследовательских институтов стран-участниц,
- *Деловой совет Северного измерения (Northern Dimension Business Council, NDBC)*, в состав которого входят представители бизнеса из стран-участниц сотрудничества,
- *Парламентский форум Северного измерения (Northern Dimension Parliamentary Forum)*, который созывается раз в два года.

Как и прежде, такие региональные международные организации, как Совет государств Балтийского моря, Совет министров Северных стран, Совет Баренцева Евро-Арктического региона, Баренцев региональный совет, Арктический совет, координируют свою деятельность в рамках Северного измерения.

Все эти структуры являются площадками для взаимодействия, обсуждения и поиска решений проблем региона Северной Европы и Северо-Запада России. На сегодня они достигли разных успехов: так, в рамках Природоохранного партнерства СИ удалось сконцентрировать в своем фонде достаточно серьезные финансовые средства различных банков и государств, что позволило реализовать масштабные экологические проекты на российском Северо-Западе. Наиболее успешным примером здесь называется сотрудничество с «Водоканалом» Санкт-Петербурга, которому удалось реконструировать и построить при помощи финансирования в рамках Северного Измерения очистные сооружения. С другой стороны, некоторые из этих партнерств пока представляют собой лишь площадки для коммуникаций между потенциальными партнерами, которым еще предстоит реализовать свой потенциал.

²⁸⁵ Официальная страница: www.norden.org/ndpc

²⁸⁶ Официальная страница: <http://www.ndinstitute.org/>

В целом, важно понимать, что Северное измерение — это не отдельный проект, программа или фонд. Это совокупность деятельности большого количества организаций, совместных структур и финансовых инструментов, находящихся в постоянном взаимодействии и трансформации. Это означает, что в нем нет единого фонда и правил для подачи заявок, а существует множество площадок, на которых можно искать и находить партнеров, финансирование, политическую и организационную поддержку отдельных проектов. Эти площадки являются как виртуальными, так и «материальными» — в виде секретариатов партнерств и других структур СИ, а также регулярно проводящихся Форумов по всем обозначенным тематикам. Впервые для поддержки работы партнерств СИ в 2010 году Европейская комиссия объявила конкурс на финансирование проектов некоммерческих организаций региона в сферах работы партнерств. Возможно, что такая поддержка продолжится и в будущем. На сегодня Северное измерение — это динамично развивающаяся сеть взаимодействий, и она в первую очередь ценна именно этим. Но в будущем, вероятно, сеть принесет еще много результатов как в форме совместных проектов, так и совместно усиленных тенденций развития в разных сферах экономики, развития инфраструктуры и общественной жизни, особенно на российском Северо-Западе.

Еще одно важное политическое измерение стратегическое партнерство России и Европейского Союза получило при принятии по инициативе президента Дмитрия Медведева «Партнерства для модернизации» на саммите России—ЕС в июне 2010 года. Основной целью данного документа являлась поддержка экономических реформ в России, которые должны способствовать экономической и технологической модернизации страны. В нем были обозначены следующие приоритетные направления сотрудничества²⁸⁷:

- инвестирование в ключевые отрасли, стимулирующие рост и инновации,
- укрепление и углубление двусторонней торговли и экономических отношений,
- создание благоприятных условий для предприятий малого и среднего бизнеса,
- содействие выравниванию технических регламентов и стандартов, а также высокому уровню защиты прав интеллектуальной собственности,
- развитие транспорта,

²⁸⁷ Сайт Представительства ЕС в России: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/partnership_modernisation_facility/index_ru.htm

- содействие развитию устойчивой экологически чистой экономики и энергоэффективности, а также содействие международным переговорам по противодействию изменению климата,
- укрепление сотрудничества в сферах инноваций, исследований и развития, а также космоса,
- обеспечение сбалансированного развития посредством преодоления региональных и социальных последствий экономической реструктуризации,
- обеспечение эффективного функционирования системы судебных органов и усиление борьбы с коррупцией,
- содействие развитию связей между людьми,
- укрепление диалога с гражданским обществом для поощрения участия в нем граждан и бизнеса.

Для реализации целей Партнерства был разработан рабочий план действий, а также учрежден специальный финансовый «Механизм партнерства для модернизации», при помощи которого финансируются проекты совместных рабочих групп, уже участвующих в диалогах в рамках четырех общих пространств ЕС и России. Таким образом, этот шаг закрепил прагматический подход, который сложился в этот период. В то время как ЕС попытался убедить Россию в необходимости усиления защиты демократии и прав человека, для России наиболее важными, как и прежде, оказались цели собственной экономической и технологической модернизации. Эти несоответствия проявились еще в самом начале 2000-х годов и сохраняются на всем протяжении продолжающегося до сих пор периода прагматического «стратегического партнерства».

Таким образом, можно говорить о том, что с начала 2000-х годов произошел важный переход к модели стратегического партнерства России и ЕС. Расширение ЕС на десять новых стран Центральной и Восточной Европы в мае 2004 года стало причиной разработки новой политики соседства по отношению к окружающим Союз государствам, в число которых входит и Россия. Несмотря на то, что, согласно документам ЕС, новая политика должна была представлять собой лишь одно из измерений партнерства с Россией, эта политика вызвала резкое неприятие российской элиты, поскольку подобный формат отношений превращал Россию в «младшего партнера» Европейского Союза, одну из стран «общего соседства». Это недовольство с российской стороны, а также фрустрация ЕС, связанная с отходом политического режима России от концепции взаимоотношений с ЕС, основанной на «общих ценностях», повлекли за собой создание новой формы партнерства, основанного на прагматическом сотрудничестве (от «общих ценностей» к «общим интересам»). Это привело к использованию

нового инструмента — принятию на саммите ЕС—Россия в мае 2003 года концепции четырех общих пространств, по которым в мае 2005 года были приняты повестки дня, так называемые «дорожные карты».

Причин перехода к новой модели сотрудничества несколько, и все они так или иначе связаны с изменением ситуации как в ЕС, так и в России, а также в мировой политике в целом.

Во-первых, расширение Европейского Союза в мае 2004 года послужило причиной пересмотра со стороны ЕС инструментов взаимодействия с Россией. На первый план для него вышли проблемы обеспечения безопасности на приграничных территориях в смысле «мягкой безопасности» (soft security), то есть уменьшения риска экологических и ядерных катастроф, обеспечения законности и благоприятной социальной обстановки. Особенно интенсивно развивается эта работа в приграничных регионах. В целом, для России расширение Европейского Союза первоначально выглядело как весьма неблагоприятный фактор. Введение единых правил пограничного контроля затруднило перемещение физических лиц и товаров, что наиболее ярко отразилось в изменении ситуации с так называемым «калининградским коридором» в результате вступления Литвы в ЕС²⁸⁸. Это не способствовало налаживанию благоприятных взаимоотношений: Россия в целом очень настороженно восприняла этот процесс.

Во-вторых, одной из важнейших причин перехода к прагматическому сотрудничеству и свертывания требований демократии со стороны ЕС (за исключением отдельных критических заявлений по конкретным поводам) стало изменение конфигурации сил в мире и создание антитеррористической коалиции, что способствовало усилению России на международной арене. Ее участие в антитеррористической коалиции и сотрудничество в рамках треугольника США—ЕС—Россия, а также участие в саммитах Большой восьмерки выполняло задачу интеграции в мировое пространство вне зависимости от критики ее отхода от демократических ценностей. В этой ситуации Европейский Союз также был заинтересован в более сильной интеграции с Россией, чтобы укрепить свою роль в международной политике и предотвратить собственное ослабление по сравнению с США²⁸⁹.

В-третьих, со стороны ЕС наконец был признан приоритет стабильности над демократическими ценностями в российских условиях. В период второго президентского срока Владимира Путина, после последовательного сворачивания целого ряда демократических институтов в России под предлогом

²⁸⁸ Афонцев С. Россия и «новый» ЕС, в: Pro et contra, 8(1), с. 36–37.

²⁸⁹ Журкин В. (ред.) Безопасность Европы, М.: Весь мир, 2011, с. 677.

борьбы с терроризмом, европейские политики всерьез стали выражать озабоченность авторитарными тенденциями в РФ. Как следствие, критическое отношение ЕС к проблемам, связанным с демократизацией и событиями в Чечне, вызывает в России скептическое отношение к документам и программам ЕС. Более того, потенциал политических шагов по требованию демократизации со стороны Европы был исчерпан, все возможные заявления и со стороны Европейского Союза, и со стороны России сделаны. Однако реализовать практические шаги оказалось значительно сложнее. Несмотря на озабоченность ЕС по поводу проблем с российской демократией, в Европейском Союзе все больше укореняется понимание того, что стратегические задачи могут решаться и во взаимодействии со стабильным авторитарным государством. Поэтому в стратегическом партнерстве между сторонами возобладали призывы к прагматизму и горизонтальной интеграции.

В целом, можно сделать вывод о том, что, несмотря на довольно интенсивное развитие российско-европейских отношений, существует ряд сложностей, связанных с недостатком взаимопонимания между партнерами и различием их интересов. ЕС пытается сделать РФ частью интеграционных процессов, тогда как Россия демонстрирует нежелание в них участвовать вследствие собственных национальных интересов. Таким образом, переход к прагматическому сотрудничеству между Европейским Союзом и Россией в 2000-е годы означал, что приоритетными становятся лишь некоторые направления кооперации, в которых заинтересованы обе стороны.

Реформирование финансовых инструментов: Европейский инструмент соседства и партнерства

Как результат перехода к прагматическому стратегическому партнерству, была полностью реформирована и система финансовой поддержки проектов ЕС в России. Вследствие описанных ранее политических изменений практически полностью свернутыми оказались финансовые и политические механизмы односторонней технической поддержки и влияния на демократизацию в России со стороны ЕС, что было связано как с экономическим ростом в России и снижением потребности в техническом содействии, так и с ее сопротивлением приписываемой ей роли реципиента.

Финансирование программы сотрудничества России—ЕС со стороны инструмента Тасис было к 2006 году постепенно свернуто, закрыты офисы EuropeAid. Дальнейшее финансирование Программы сотрудничества

России–ЕС стало осуществляться в рамках Европейского инструмента партнерства и сотрудничества. На федеральном уровне сохранились некоторые партнерские программы институционального сотрудничества (Institution Building Partnership Programs). В качестве примеров можно назвать программу «Содействие в развитии гражданского общества и местных инициатив», действующую в период 2002–2010 годов, существующий в разных формах с 1994 года Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (European Instrument for Democracy and Human Rights), а также созданную в 2007 году программу «Поддержка инициатив сотрудничества в области культуры между ЕС и Россией»²⁹⁰.

Для поддержки реализации четырех «дорожных карт» также создавались специальные финансовые инструменты: сначала для этих целей использовался инструмент TAIEХ, общий для всех стран соседства. Позже, в 2008 году, был создан специальный инструмент поддержки общих пространств (Common Spaces Facility), а в 2010 году – упоминавшийся выше «Механизм Партнерства для модернизации».

Важнейшей характеристикой изменения финансовых инструментов сотрудничества ЕС и России в середине 2000-х годов стало стремление к паритетности и равноправности сотрудничества в том числе и в смысле вложения финансовых средств участвующими сторонами. Серьезное вложение собственного финансирования со стороны России ознаменовало собой переход от подхода в большей степени односторонней технической поддержки к двухстороннему партнерству и диалогу.

Как уже было указано ранее, в результате перехода к финансированию в рамках ЕИСП были также полностью реформированы программы поддержки трансграничного сотрудничества между ЕС и Россией. Даже в условиях исключения России из Европейской политики соседства, в рамках ЕИСП оказалось возможным финансирование трансграничного сотрудничества ЕС и России наряду с другими регионами с внешней границей ЕС. Всего таких программ приграничного сотрудничества было сформировано 12 (см. *рис. 25*), из них с российским участием – пять.

Пять программ приграничного сотрудничества в рамках ЕИСП на границе России и ЕС перечислены в *табл. 10*.

Эти существующие на сегодня программы приграничного сотрудничества в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства (ПГС ЕИСП)²⁹¹

²⁹⁰ Информацию о Программе см. на сайте Представительства ЕС в России: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/ibpp_cultural_cooperation/index_ru.htm

²⁹¹ Более подробно о каждой из пяти программ приграничного сотрудничества см. в главе 6.

Рис. 25. Территория программ приграничного сотрудничества ЕС в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства



Источник: Сайт Представительства ЕС в России: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/cbc_enpi/index_ru.htm

стали преемниками «Программ соседства», которые действовали на границе Европейского Союза и России в переходный период 2004–2006 годов. В свою очередь они являлись наследниками трех предыдущих программ Интеррег с Финляндией, а также программ с «новыми» членами ЕС – Латвией, Литвой, Польшей и Эстонией. Так, после расширения ЕС 2004 года к трем уже «традиционным» программам на границе России и ЕС/Финляндии прибавились еще две программы Итеррег IIIA (трансграничное сотрудничество) – «Литва–Польша–Россия» и «Эстония–Латвия–Россия». Стоит отметить, однако, что

это с самого начала были не классические программы Интеррег, а Программы соседства (ПС), реализуемые в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства. Они, в отличие от своих предшественниц, не проходили долгого периода адаптации к изменяющимся условиям, а многие проекты в рамках этих ПС изначально задумывались в качестве совместных.

Табл. 10. Программы приграничного сотрудничества России–ЕС в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства²⁹²

Программа	Российские регионы-участники	Европейские регионы-участники
Программа соседства ЕИСП «Коларктик» – http://www.kolarcticenpi.info	Мурманская и Архангельская области, Ненецкий автономный округ, Ленинградская область, Санкт-Петербург (+ Республика Карелия)	Северные регионы Финляндии, Швеции и Норвегии
Программа соседства ЕИСП «Карелия» – http://www.kareliaenpi.eu	Республика Карелия (+ Мурманск, Архангельск, Ленинградская область и Санкт-Петербург)	Финляндия: регионы Каину, Северная Карелия и Оулу
Программа соседства ЕИСП «Юго-Восточная Финляндия–Россия» – http://www.southeastfinrusnpi.fi	Ленинградская область и Санкт-Петербург (+ Республика Карелия)	Финляндия: Южная Карелия, Южное Саво и Кименлааксо
Программа соседства ЕИСП «Эстония–Латвия–Россия» – http://www.estlatrus.eu	Ленинградская и Псковская области, Санкт-Петербург	Эстония (Хииу, Ида-Виру, Йыгева, Лаане, Пылва, Пярну, Тарту, Сааре, Валга, Вильянди Выру), Латвия (Курземе, Земгале, Рига, Видземе, Латгале)
Программа соседства ЕИСП «Литва–Польша–Россия» – http://lt-pl-ru.eu	Калининградская область	Литва: регионы Клайпеда, Таураге, Алитус и Мариямполе (21 муниципалитет), Польша: воеводства Поморское, Варминско-Мазурское и Подлаское.

Источник: Сайт Представительства ЕС в России: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/cbc_enpi/index_ru.htm

²⁹² Контактную информацию о программах см. в Приложении 3.

Базовым отличием действующих ныне программ от программ приграничного сотрудничества начала 2000-х годов является изменение принципа отбора и финансирования проектов. До появления ЕИСП средства, выделяемые ЕС по программам Тасис-ПГС, могли быть потрачены только на территории России, а средства Интеррег (финансируется Европейским фондом регионального развития, см. главу 4) только на территории страны-члена ЕС, то есть проекты осуществлялись параллельно. После того как Программы соседства были утверждены, на протяжении нескольких лет (в официальном варианте — с 2004 до 2006 года) принцип параллельности сохранялся, но в пилотном режиме заработал и принцип совместных проектов. То есть каждый проект в рамках программ соседства изначально задумывался и заявлялся либо как классический проект Интеррег или Тасис, либо как совместный проект с одновременным финансированием как из средств Тасис, так и Интеррег.

Для координации совместных проектов потребовалось изменение как структуры администрирования программ соседства, так и общей схемы проектного цикла. С учетом некоторой разницы в администрировании разных ПС, приведем обобщенную схему принятия решений о финансировании конкретных проектов для периода реализации программ 2004–2006 годов на примере программы «Коларктик» (см. *рис. 26*).

Фактически уже в этот период были созданы общие органы управления, такие как Объединенный секретариат и Административный комитет, но окончательные решения по финансированию проектов все же принимали два разных органа — региональный совет Лапландии для Интеррега и Представительство Европейской комиссии в Москве — для Тасиса. Таким образом, проект получался как бы «сдвоенным», но финансировался из разных источников, что влекло за собой различия в процедурах и механизмах денежных трансферов и отчетности, создавало дополнительные сложности партнерам по осуществлению проекта. Это, однако, не помешало участникам Программ соседства осуществить целый ряд проектов с совместным финансированием. Так, например, в программе «Литва–Польша–Россия (Калининградская область)», реализация которой началась после расширения ЕС 2004 года, в рамках программного периода 2004–2006 годов всего было реализовано 158 проектов на общую сумму 53 млн евро (6 млн евро поступили от ЕС по программе Тасис, остальные 47 млн евро — по программе Интеррег IIIA). Из общего числа проектов 24 были «классическими» проектами Тасис, 113 — «классическими» проектами Интеррег, 21 проект был совместным. Таким образом, почти каждый восьмой проект был реализован с привлечением средств обеих программ. Конечно, если посмотреть

Рис. 26. Принятие решений о финансировании проектов в рамках Программ соседства 2004–2006 годов



Источник: <http://www.kolarctic.no/dokumenter/naboskProgrBrosjyreRusskij.pdf>

на приоритетные направления, по которым осуществлялось сотрудничество, то мы увидим некоторый перекося. Например, все проекты по направлению «Инфраструктура» были односторонними проектами Интеррег, а наибольшее количество совместных проектов (12 из 21) было реализовано в рамках Приоритета 2 – «Вклад в сотрудничество среди населения, социально-культурную интеграцию и развитие рынка труда»²⁹³.

²⁹³ Более подробная информация обо всех проектах доступна в документе «Тройной прыжок: Проекты Программы соседства Литва–Польша–Калининградская область Российской Федерации» на сайте программы: <http://www.interreg3a.org/interregru/images/stories/dokumentai/158%20PROJECTS.pdf>. Общая комплексная независимая оценка Программы была проведена в 2009 году и также доступна на сайте программы: <http://www.interreg3a.org/interregren/images/stories/dokumentai/BGI-final.pdf>

По Программе соседства «Эстония–Латвия–Россия (Псковская область)» в тот же период было реализовано втрое меньше проектов общим числом 46 на общую сумму 12 млн евро (8 млн евро – Интеррег из средств ЕФРР, 4 млн евро – из средств Тасис). Зато доля совместных проектов достигла 40%: было реализовано 18 совместных проектов, 9 «классических» проектов Тасис и 19 «классических» проектов Интеррег. Среди них – проекты в сфере развития бизнеса, культуры, защиты окружающей среды, муниципального управления, туризма, транспортной инфраструктуры, сотрудничества между представителями гражданского общества²⁹⁴.

Дальнейшее развитие приграничного и трансграничного сотрудничества, равно как и проблемы, с которыми сталкивались участники этих процессов, способствовало их всестороннему обсуждению на разных уровнях. Региональные власти как в России, так и в странах ЕС призывали к совершенствованию нормативной базы и упрощению процедур и механизмов сотрудничества. Это способствовало привлечению к диалогу федеральных органов управления РФ, которые признали не только необходимость развития сотрудничества, но и принцип софинансирования программ и проектов, реализуемых в трансграничных регионах. Новые Программы приграничного сотрудничества в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства, принятые на 2007–2013 годы, обсуждались на саммитах Россия–ЕС и в различных рабочих группах. В связи с большим количеством сложностей, связанных с формальными процедурами финансирования, отчетности и т.п., вызванных различиями в российском и европейском законодательстве, процесс утверждения Программ затянулся. Соглашения между правительством РФ и Европейским Союзом о финансировании пяти программ приграничного сотрудничества, рассчитанных на 2007–2013 годы, были подписаны лишь 18 ноября 2009 года. Их ратификация состоялась в конце июля 2010 года, федеральные законы о ратификации Соглашений вступили в силу в начале августа 2010 года.

Федеральные законы № 232-ФЗ, № 233-ФЗ, № 234-ФЗ, № 235-ФЗ, № 236-ФЗ (отдельный закон на каждую Программу) ратифицировали Соглашения о реализации и финансировании всех пяти программ. Там же был зафиксирован и размер софинансирования:

- Программа ПГС ЕИСП «Карелия»: объем финансирования ЕС – 23,2 млн евро, России – 11,6 млн евро, Финляндии – 11,6 млн евро;

²⁹⁴ Информация о 46 проектах, реализованных в программный период 2004–2006, доступна на официальном сайте программы в документе «Project Compendium (2004–2007)»: <http://www.bsinterreg.net/interreg/eic>

- Программа ПГС ЕИСП «Коларктик»: объем финансирования ЕС — 28,2 млн евро, России — 14,1 млн евро;
- Программа ПГС ЕИСП «Юго-Восточная Финляндия—Россия»: объем финансирования ЕС — 36,2 млн евро, России — 18,1 млн евро;
- Программа ПГС ЕИСП «Литва—Польша—Россия»: объем финансирования ЕС — 132,1 млн евро, России — 44 млн евро;
- Программа ПГС ЕИСП «Эстония—Латвия—Россия»: объем финансирования ЕС — 44,8 млн евро, России — 15,9 млн евро.

Соглашениями также установлены окончательные сроки реализации программ — до конца 2016 года. Осуществление проектов могло начаться непосредственно после вступления в силу данных законов.

В действительности, региональные власти — как российские, так и стран ЕС, на которые распространяется действие Программ ПГС ЕИСП — начали работу по подготовке к запуску реальных проектов задолго до ратификации Соглашений²⁹⁵. Ожидая завершения формальных процедур, связанных с ратификацией, в большинстве регионов-участников Программ заранее провели первые заявочные раунды, поступило большое количество проектных предложений и даже был произведен первичный отбор проектов. Ратификация Соглашений легитимировала полномочия совместных органов управления Программ, и они начали работу по окончательному утверждению списка проектов, составлению контрактов, перечислению денег и началу реальной проектной деятельности.

Управление Программами ПГС ЕИСП

Управление Программами ПГС ЕИСП основано на полном равенстве и партнерстве между странами-участницами. Это отражено в составе и принципах назначения административных органов Программ, а также при выборе принципа единогласного принятия решений в качестве основного правила.

Среди других принципов реализации Программ ПГС ЕИСП выделяются²⁹⁶:

- Общая выгода для стран-партнеров (общие программы, общее руководство, совместные проекты, равный статус партнеров по программе);

²⁹⁵ Так, например, Республика Карелия подписала Меморандум о двустороннем сотрудничестве с агентством государственного управления Северной Финляндии на период 2010–2011 годов еще 5 мая 2010 года: <http://www.rosbalt.ru/2010/05/05/734156.html>

²⁹⁶ См. Сайт Представительства ЕС в России: http://ec.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/cbc_enpi/index_ru.htm

- Комплементарность (поддержка реализации стратегического партнерства ЕС—Россия: дополнение к национальным программам);
- Совместное финансирование (каждый из партнеров задействует собственные ресурсы).

Управление Программой производится в тесном взаимодействии со всеми участвующими регионами, отбор и реализация мероприятий происходит так, чтобы они могли осуществляться равным образом на территории всех регионов, представителями всех официальных структур, организаций и жителей программного региона. Реализация стратегии должна проходить на принципах директив ЕС касательно партнерства, равенства, устойчивого развития, а также информационного общества²⁹⁷.

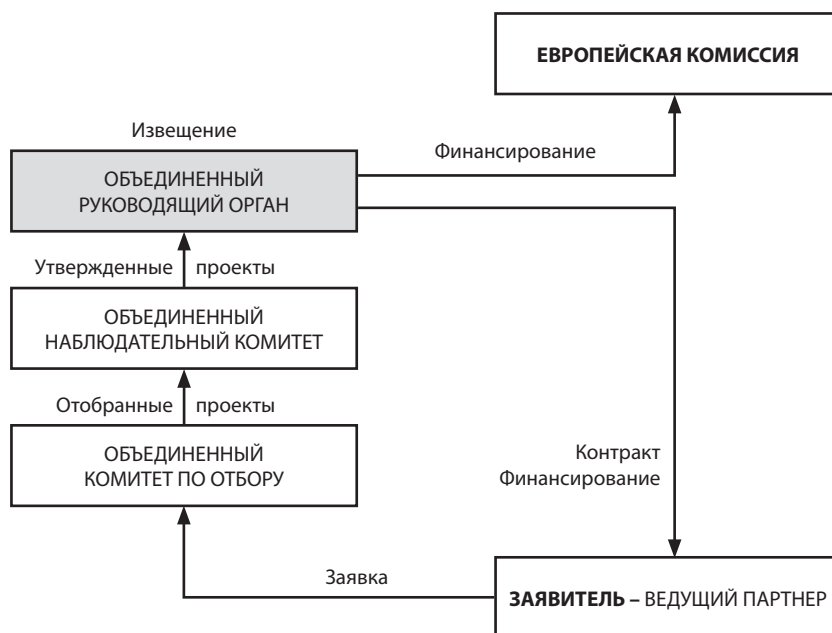
Реализация Программ ПГС ЕИСП осуществляется на территории регионов, включенных в Программу. Представители прилегающих территорий также участвуют в реализации проектов, но на особых условиях и в специально оговоренных случаях. Поскольку территория программы включает в себя регионы двух и более стран, количество членов делегации от каждой участвующей в программе страны не может включать в себя все заинтересованные стороны программного региона. Данное ограничение обязывает каждую участвующую страну и регион выработать на национальном и региональном уровне механизмы координирования в целях обеспечения выполнения обязательств и влияния остальных заинтересованных сторон.

В каждой из участвующих стран было определено министерство, силами которого осуществляются дальнейшие назначения, а также передается официальная информация органам программного региона и Европейской комиссии. Чаще всего для этих целей были выбраны министерства регионального, социального или экономического развития, иногда министерства внутренних дел или министерства иностранных дел. В России на федеральном уровне программы курируются Министерством регионального развития и Министерством иностранных дел РФ.

Каждая Программа по аналогии с операционными программами реализуется на основе так называемого Программного документа, в котором содержится вся основная информация о Программе, ее приоритетах, структуре управления, отчетности, финансировании и т.д. Эти процедуры были разработаны в соответствии с Регламентом (ЕС) № 1638/2006 Европейского парламента и Совета от 24.10.2006, устанавливающим общие положения о приграничном сотрудничестве в рамках ЕИСП (ENPI CBC Strategy Paper 2007–2013)

²⁹⁷ См. Сайт программы «Коларктик»: http://www.kolarcticenpi.info/c/document_library/get_file?folderId=103152&name=DLFE-6906.pdf, с. 3.

Рис. 27. Процесс принятия решений в Программе соседства «Карелия»



Источник: схема составлена на основе Программного документа ПГС ЕИСП «Карелия» 2007–2013: http://www.kareliaenpi.eu/asiakirjat/PD_RU.pdf

и правила реализации программ приграничного сотрудничества, финансируемых в рамках ЕИСП.

На рис. 27 представлена схема управления Программой ПГС ЕИСП «Карелия». Большинство утвержденных Программ имеют схожую структуру принятия решений. Хотя на английском языке эти органы названы в разных программах одинаково, их перевод на русский язык различается, что связано с тем, что официальным общим языком программы является только английский язык.

Как показано на схеме, проектный цикл начинается с разработки заявки проектным консорциумом, в который должны входить как минимум один партнер с российской стороны и один партнер со стороны Европейского Союза. В процессе составления заявки партнеры по проекту выбирают «ведущего партнера» (lead partner), несущего полную ответственность за подачу заявки

и выполнение всего проекта. Именно с ним Руководящий орган программы заключает контракт на реализацию проекта, и именно он отчитывается за реализацию проекта перед всеми контролирующими инстанциями.

Когда объявляется заявочный тур, ведущий партнер отправляет заявку в Объединенный комитет по отбору.

Объединенный комитет по отбору (Joint Selecting Committee, JSC)²⁹⁸

Объединенный комитет по отбору (ОКО) – это орган, выполняющий оценку и отбор поступивших проектных заявок.

Объединенный комитет по отбору назначается Объединенным руководящим органом (ОРО) или его аналогом на весь программный период. Он же назначает председателя ОКО из числа своих представителей, который не имеет права решающего голоса, а действует в качестве арбитра. Представители национальных министерств, являющиеся членами Объединенного руководящего органа, могут принимать участие в заседаниях с совещательной функцией. ОРО готовит регламент работы для Объединенного комитета по отбору, и ОКО должен единогласно сделать предложение Объединенному наблюдательному комитету о принятии регламента.

В состав Объединенного комитета по отбору входит равное количество представителей властных структур от каждой страны-участницы программы. Например, в Объединенный комитет по отбору программы «Карелия» входят по пять представителей регионального уровня от стран участниц, то есть всего десять человек. В программе «Коларктик» аналогичный орган носит название «Совместный отборочный комитет» (СОК), и в него входят по три представителя властных структур от каждой страны-участницы Программы.

Объединенный комитет по отбору помогает Объединенному руководящему органу готовить операционную часть инструкции по проведению заявочного тура, которая определяет рамки, цели и финансовые ресурсы заявочного тура.

Все решения принимаются в этом органе на основе консенсуса, то есть для прохождения в следующий раунд проектная заявка должна получить голоса всех членов ОКО. В случае несогласия одного или нескольких членов комитета с большинством членов заявка считается отклоненной.

Объединенный комитет по отбору должен оценивать проектные заявки и представлять перечень проектов (отчет об оценке), который передается на утверждение Совместному комитету по мониторингу.

²⁹⁸ В некоторых программах соседства название этого органа переводится как «Совместный отборочный комитет» или «Совместный комитет по оценке».

Члены Комитета по отбору участвуют в регулярных наблюдательных и информационных заседаниях, чтобы оценить продвижение проектов.

ОКО может привлекать консультантов и региональные экспертные группы для оценки проектов.

Региональные экспертные группы (Regional Assessor Groups, RAG)

В целях обеспечения равенства и учета мнений всех участвующих регионов региональные экспертные группы (РЭГ) назначаются во всех странах-участницах (четыре группы). Объединенный наблюдательный комитет назначает четырех постоянных членов (экспертов) для каждой группы в соответствии с предложениями участвующих стран. Эксперты назначаются по организационному, а не по персональному признаку. В дополнение к постоянным членам ОНК назначает в соответствии с предложениями стран-участниц от двух до четырех узкоспециализированных экспертов (оценщиков) для каждой группы. Они приглашаются на совещания региональных экспертных групп в случае, если заявки на финансирование, принятые в рамках раунда подачи заявок, входят в сферу их компетенции.

Четыре постоянных члена из каждой региональной группы экспертов представляют следующие определенные ранее сферы. Например:

- 1) предпринимательская деятельность и занятость,
- 2) научные исследования, образование и культура,
- 3) социальное обеспечение и качество жизни,
- 4) окружающая среда.

РЭГ оценивают все заявки на финансирование, каждый эксперт берет на себя оценку заявок в рамках собственной сферы компетенции. Филиал в каждой соответствующей стране отвечает за созыв РЭГ и действует в качестве секретаря группы в соответствии с порядком, установленным ОРО.

Перечень одобренных в ОКО проектов (отчет об оценке) поступает в Объединенный наблюдательный комитет.

Объединенный наблюдательный комитет (Joint Monitoring Committee, JMC)²⁹⁹

Объединенный наблюдательный комитет (ОНК) — это основной рабочий орган программы с точки зрения проектного наполнения ее деятельности. В состав Комитета входят по два представителя национального уровня каждой страны-участницы ПС и по три представителя регионального уровня каждой

²⁹⁹ В некоторых программах соседства название этого органа переводится как «Совместный мониторинговый комитет» или «Совместный комитет по мониторингу».

страны, представляющих программные регионы. Для каждого участника Комитета назначается заместитель, чтобы участвовать во встречах в тех случаях, когда основной участник не может присутствовать. В случае программы «Карелия» это один представитель от каждого финского Союза коммун и три представителя от Республики Карелия. На заседания должен приглашаться представитель Европейской комиссии, имеющий право совещательного голоса, а также представители приграничных местных сообществ в том случае, если проект осуществляется на их территории.

Именно ОНК принадлежит право решающего слова при утверждении проектов. На заседаниях ОНК, проводящихся не реже одного раза в год, утверждается окончательный список проектов, подлежащих финансированию.

Все решения в этом органе также принимаются единогласно. В случаях, когда один или несколько членов Комитета не согласны с большинством участников, председатель может:

- объявить предложение отклоненным;
- отложить вопрос на следующее заседание комитета (когда проблемы касаются проектов: исключительные случаи для необходимых разъяснений);
- созвать внеочередное заседание комитета.

Если консенсус не найден и на второй встрече, предложение отклоняется.

ОНК заседает под председательством и сопредседательством представителей центрального уровня стран-участниц, избранных комитетом из числа своих членов. Место председателя и сопредседателя передается каждый календарный год между представителями разных стран.

Объединенный наблюдательный комитет выполняет следующие функции:

- утверждает регламент работы своего комитета;
- утверждает регламент работы Совместного отборочного комитета (в соответствии с практическим руководством);
- утверждает детальный ежегодный план мероприятий программы, подготовленный объединенным руководящим органом в сотрудничестве с регионами-участниками;
- утверждает годовую программу работы ОРО;
- принимает решения по объему и выделению средств программы на техническую помощь и на трудовые ресурсы;
- принимает ежегодный план информационных мероприятий программы, подготовленный ОРО;
- на каждом заседании изучает административные решения, принятые ОРО;

- назначает Совместный отборочный комитет (комитет по отбору проектов);
- определяет критерии отбора проектов и принимает окончательные решения по проектам и суммам грантов для них;
- на каждом заседании и на основании документов, принятых Объединенным руководящим органом, отслеживает и оценивает прогресс в достижении целей Программы;
- изучает все отчеты, представленные Объединенным руководящим органом на рассмотрение, и в случае необходимости принимает те или иные меры;
- рассматривает любые спорные моменты касательно возврата средств, вынесенные Объединенным руководящим органом на рассмотрение;
- готовит предложения Европейской комиссии касательно изменений в программе.

Если, принимая окончательное решение о проектах, Объединенный наблюдательный комитет решит полностью или частично отказаться от рекомендаций Объединенного комитета по отбору, то должен будет обосновать свое решение в письменной форме. После этого решение необходимо будет направить через Объединенный руководящий орган для утверждения в Европейскую комиссию.

Утвержденный для финансирования список проектов после каждого заочного тура передается в Объединенный руководящий орган.

Объединенный руководящий орган (Joint Managing Authority)³⁰⁰

Объединенный руководящий орган (ОРО) обеспечивает техническое и финансовое управление и реализацию программы. В качестве такового участвующими сторонами назначается определенный орган центрального уровня или регионального уровня, чаще всего на территории одного из программных регионов.

Данную функцию в программах с Россией выполняют следующие органы:

- в программе ПГС ЕИСП «Карелия»: Региональный союз Северной Финляндии с центром в г. Оулу;
- в программе ПГС ЕИСП «Колярктик»: Региональный союз Лапландии с центром в г. Рованиemi;

³⁰⁰ В некоторых программах соседства название этого органа переводится как «Совместный орган управления», «Совместный управляющий орган» или «Объединенный управляющий орган».

- в программе ПГС ЕИСП «Юго-Восточная Финляндия – Россия»: Региональный союз Южной Карелии с центром в г. Лаппеенранта;
- в программе ПГС ЕИСП «Эстония–Латвия–Россия»: Объединенный управляющий орган в Риге;
- в программе ПГС ЕИСП «Польша–Литва–Россия»: Министерство регионального развития Польши, отдел территориального сотрудничества.

Объединенный руководящий орган является контрактором программы. Он должен обеспечить техническое и финансовое управление и реализацию программы для обеспечения законности и порядка ее деятельности. Для этого необходимо организовать соответствующее управление, системы контроля и учета, стандарты. Детальное описание процедур и организации ОРО ежегодно проверяются и утверждаются ОНК вместе с бюджетом Технического обеспечения. Внутренний аудит проводится независимыми аудиторами, сертифицируемыми ЕС.

ОРО разделен на две единицы – оперативный и финансовый отделы, которые подчиняются директору программы.

Оперативный отдел отвечает за все текущие практические процедуры, связанные с проектной деятельностью Программы. Например, в Программном документе могут быть прописаны следующие функции:

- а) Заявочные туры и заявки:
 - после одобрения ОНК запускает заявочные туры;
 - готовит и публикует правила подачи заявок для каждого заявочного тура;
 - принимает заявки;
 - проводит процедуру вскрытия пакетов с поступившими проектными заявками;
 - проводит техническую проверку поступивших заявок.
- б) Контракты и соглашения:
 - проводит окончательную проверку проектов перед процедурой заключения контрактов в рамках программы;
 - заключает контракты с ведущими партнерами отобранных проектов;
 - заключает контракты с внешними аудиторами.
- в) Текущие проекты:
 - дает указания текущим проектам;
 - производит проверку деятельности текущих проектов;
 - обеспечивает реализацию проектов.
- г) Заседания ОНК и ОКО:
 - организует работу ОНК и выполняет функции секретариата;
 - организует работу ОКО, выполняет функции председателя и секретариата;
 - составляет протоколы заседаний.

д) Отчетность и планирование:

- готовит ежегодные планы работы и бюджеты программы;
- готовит ежегодный бюджет технического обеспечения;
- составляет оперативные отчеты ОНК и Европейской комиссии;
- направляет аудиторские отчеты Наблюдательному комитету и Комиссии;
- устанавливает на каждый год программы аудита проектов.

е) Сотрудничество:

- обеспечивает контакты с региональным уровнем стран-участниц при поддержке региональных координационных органов.

ж) Информация:

- распространяет информацию о программе потенциальным бенефициариям;

- реализует план распространения информации и визуализации.

з) Система мониторинга:

- обеспечивает функционирование электронной системы мониторинга;
- помогает заявителям пользоваться электронной системой;
- обеспечивает, чтобы вся необходимая информация о деятельности проектов была доступна для оценки, проводимой Европейской комиссией;
- участвует в тематической оценке совместно с другими органами Программы.

Финансовый отдел ОРО отвечает за управление финансовыми потоками, связанными с Программой, решая следующие задачи:

а) Запрашивание финансирования и платежи проектам:

- осуществляет руководство текущими проектами (по финансовым вопросам);
- обеспечивает финансовое руководство проектами, начиная с первых платежей после заключения контракта;
- осуществляет проверку правильности запросов на платежи от ведущих партнеров на основе сопровождающих документов;
- проводит платежи через получение и проверку расходов аудиторами;
- в конце проекта и после того, как все необходимые проверки были выполнены, производит финальный платеж.

б) Выплаты:

- уведомляет ОРО о выплатах;
- осуществляет выплаты;
- в конце проекта выдает ордер на оплату, если это необходимо.

в) Ведение счетов:

- принимает средства от Европейской комиссии, Финляндии и России;

- ведет банковский счет и осуществляет транзакции.

г) Отчетность:

- готовит финансовую часть ежегодных отчетов для Европейской комиссии и ОНК;

- готовит ежегодные планы работы и бюджеты программы;

- формирует на каждый год программу аудита проектов.

д) Запросы на перечисление средств:

- направляет необходимые запросы на финансирование Европейской комиссии.

Объединенный руководящий орган также при необходимости может делегировать часть своих полномочий совместному техническому секретариату (Joint Technical Secretariat).

ОРО является органом управления всей программы. После получения утвержденного списка проектов от ОНК именно Руководящий орган ведет все переговоры, связанные с финансированием проектов с Европейской комиссией, ведет счета программы, с которых осуществляются выплаты ведущему партнеру, заключает контракт с ведущим партнером, контролирует ход реализации проекта и отчетность по нему. Также в функции ОРО входит организация обмена информацией между всеми участниками программы, в том числе координирующими органами на национальном и региональном уровне каждой страны-участницы ПС.

Таким образом, в структуре управления программами предусмотрены все необходимые для этого процесса органы: Повседневное руководство осуществляется Объединенным руководящим органом, который расположен на региональном уровне одной из стран-участниц. Наиболее важные решения принимаются Объединенным наблюдательным комитетом, состоящим из равного количества представителей регионального и национального уровня каждой из стран-участниц. Предварительные решения по отбору проектов принимаются Объединенным комитетом по отбору, который состоит из равного количества представителей регионального уровня стран-участниц. Это означает, что в целом руководство осуществляется силами собственно трансграничного региона, хотя участие представителей национального уровня и Европейской комиссии в Объединенном наблюдательном комитете подразумевает определенную степень контроля над действиями собственно руководства трансграничного уровня.

Эта структура управления Программами очень похожа на систему управления операционными программами в рамках региональной политики ЕС, и она предусмотрена Стратегическим документом по приграничному сотрудничеству 2007–2013 годов, принятому Европейской комиссией. В документе

также выделены следующие четыре европейские стратегических цели³⁰¹:

- Экономическое и социальное развитие,
- Общие проблемы,
- Безопасные и эффективные границы,
- Сотрудничество между людьми (people-to-people).

Из этих четырех целей руководящие органы программ выбирают для себя в качестве приоритетных, а также определяют, какие суммы тратятся на проекты в рамках этих целей и когда в рамках каждой из целей объявляются конкурсы. При этом конкурсы могут быть открытыми или ограниченными, тематическими или общими. Во время открытого раунда все заявители представляют проектную заявку со всеми требуемыми приложениями, а во время ограниченного — только краткую концепцию проекта, при положительной оценке которой авторы разрабатывают всю заявку³⁰². Более подробно о том, какие приоритеты выбрала каждая из Программ и какие конкурсы уже провела, будет рассмотрено в главе 6.

Заключение

Итак, за последние два десятка лет произошли существенные изменения в принципах финансирования приграничного сотрудничества с участием российских регионов. Эволюцию финансовых инструментов трансграничного сотрудничества можно разделить на несколько этапов.

В первой половине 1990-х годов (1990–1994) развивались в основном инициативы приграничного сотрудничества на уровне местных властей и гражданских инициатив без привлечения значительных бюджетных средств. Правительства европейских государств (в первую очередь Северных стран) выделяли деньги на приграничное сотрудничество, однако оно в основном ограничивалось оказанием гуманитарной помощи приграничным районам и регионам.

После расширения Европейского Союза 1995 года на Финляндию и Швецию стало распространяться действие программы Интеррег II (1995–1999). Появились первые проекты трансграничного сотрудничества, финансируемые ЕС. На стороне России финансирование трансграничного сотрудничества производилось из средств программы Тасис.

³⁰¹ Хулкконен М., Псарев Г., Гореликова Л. Приграничное сотрудничество: Санкт-Петербург, Ленинградская область — Юго-Восточная Финляндия. От Программы Соседства к Программе Инструмента Европейского Соседства и Партнерства, Санкт-Петербург, 2008, с. 14.

³⁰² Там же, с. 15.

Постепенно стало очевидно, что существующий формат поддержки ТГС не соответствует реальным потребностям региональных властей. В процессе реализации программ Интеррег IIIA (2000–2004) были сделаны попытки совместить финансирование Тасис-ПГС и Интеррег, что в ряде случаев (например, в рамках реализации программы Интеррег IIIA Карелия) дало положительные результаты. В свою очередь успехи программы повлияли на решение о дальнейшем совмещении финансирования обеих программ. Следует упомянуть, что немаловажным фактором успешности проектов стала постепенная институционализация трансграничного сотрудничества в форме еврорегионов.

С 2004 года начался запуск пилотных Программ соседства, предусматривающих возможность осуществления совместных проектов с одновременным финансированием Интеррег и Тасис. Пилотные программы, реализация которых должна была завершиться к концу 2006 года, в реальности были продлены до 2009 года.

В 2010 году, после устранения всех формальных препятствий, связанных с разницей законодательства России и ЕС, его технических и финансовых особенностей, был запущен новый инструмент поддержки трансграничного сотрудничества – Европейский инструмент соседства и партнерства. На границе России и Европейского Союза заработало пять программ приграничного сотрудничества ЕИСП, в рамках которых осуществляется софинансирование проектов со стороны РФ и ЕС, создана общая система принятия решений, основанная на принципе консенсуса представителей региональных властей, участвующих в реализации проектов.

В целом, в результате развития 1990–2000-х годов стало очевидно, что и Европейский Союз, и Россия придают важное значения развитию трансграничных инициатив и реализации совместных трансграничных проектов. В стратегии развития трансграничного сотрудничества в рамках ЕИСП на 2007–2013 годы сказано: «Трансграничное сотрудничество на внешних границах ЕС является ключевым приоритетом как для Европейской политики соседства, так и для Стратегического партнерства ЕС с Россией. Новый подход, предусмотренный в ЕИСП, отводит трансграничному сотрудничеству важнейшую роль, поскольку, в отличие от других форм сотрудничества, оно действует во благо регионов по обе стороны внешней границы ЕС»³⁰³. В связи с этим трансграничные регионы на границе ЕС и России, которые сформировались еще в 1990-е годы, получили дополнительные стимулы для развития, о чем более подробно речь пойдет в следующей главе.

³⁰³ Европейский инструмент соседства и партнерства. Приграничное сотрудничество. Стратегия на 2007–2013 годы. Индикативная программа на 2007–2010 годы. Рабочее резюме размещено на сайте ЕС: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_cross-border_cooperation_strategy_paper_ru.pdf

Глава 6.

Трансграничные регионы на границе ЕС и России

Первые трансграничные регионы на границе России и Европейского Союза стали формироваться более десяти лет назад³⁰⁴. Появлению первого официального трансграничного региона — еврорегиона — с участием российских приграничных территориальных образований предшествовал целый ряд совместных инициатив европейских и российских региональных и местных властей и общественных акторов. Так, в 1992 году был создан Совет государств Балтийского моря, в рамках которого с 1993 года начала действовать региональная политическая сеть «Субрегиональное сотрудничество стран Балтийского моря» (Baltic Sea States Subregional Cooperation, BSSSC)³⁰⁵. В 1993 году была подписана Киркенесская декларация о создании Баренцева Евро-Арктического региона (БЕАР), где наряду с межгосударственным Советом БЕАР действует Баренцев региональный совет, объединяющий на сегодняшний день 13 регионов России, Норвегии, Швеции и Финляндии³⁰⁶. В начале 1990-х годов стало развиваться и сотрудничество в районе Чудского озера, получившее название международного неправительственного института «Центр трансграничного сотрудничества Чудского озера» (Peipsi Center for Transboundary Cooperation)³⁰⁷. С 1996 года, также на уровне местных властей и их ассоциаций, функционирует Совет сотрудничества приграничных регионов Латвии, России и Эстонии, успешная деятельность которого стала предпосылкой образования в 2003 году еврорегиона «Псков—Ливония». В 2000 году на самом протяженном на тот момент участке сухопутной границы между Россией и ЕС был создан еврорегион «Карелия».

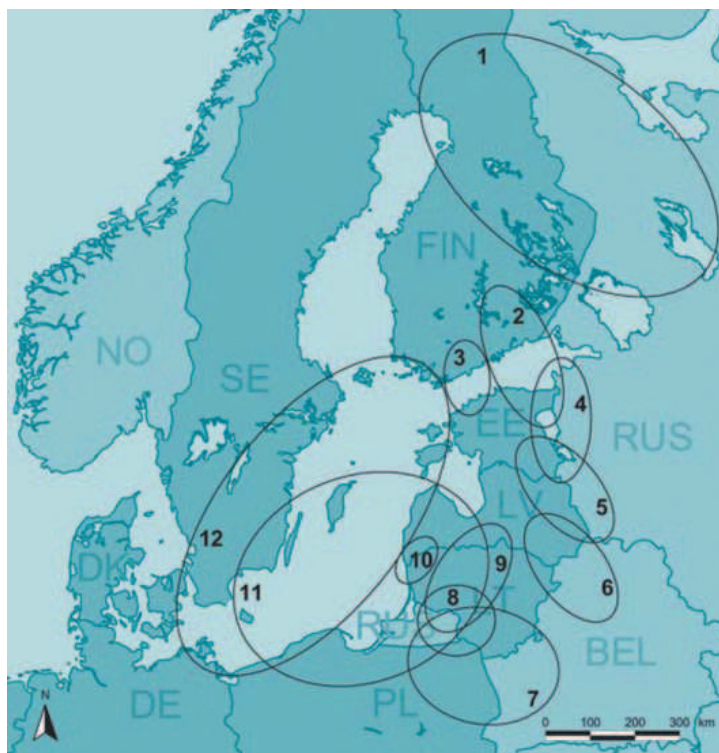
³⁰⁴ В эту характеристику не попадают ТГР, созданные на границе России и стран СНГ (в частности, Белоруссии и Украины), — например, еврорегион «Днепр», еврорегион «Слобожанщина», еврорегион «Ярославна».

³⁰⁵ Официальный сайт: <http://www.bsssc.com/>

³⁰⁶ Официальный сайт: <http://www.barentsinfo.org/>

³⁰⁷ Официальные сайты: <http://www.ctc.ee> и <http://www.peipsi.org>

Рис. 28. Карта-схема расположения трансграничных регионов на границе России и ЕС



Источник: Nordic Council of Ministers. Cross-Border Cooperation in the Baltic Countries and North-West Russia, Vilnius, 2007.

На сегодняшний день насчитывается восемь трансграничных регионов на границе России и ЕС. Среди обозначенных на карте (рис. 28) к ним относятся следующие:

- 1 – Еврорегион «Карелия».
- 4 – Центр трансграничного сотрудничества Чудского озера.
- 5 – Еврорегион «Псков–Ливония».
- 7 – Еврорегион «Неман».
- 8 – Еврорегион «Шешупе».
- 9 – Еврорегион «Сауле».
- 11 – Еврорегион «Балтика».

Рис. 29. Карта Программ приграничного сотрудничества в рамках ЕИСП (2007–2013 годы), в которых участвуют регионы Северных стран



Источник: www.nordregio.se

К указанным трансграничным регионам следует добавить также Еврорегион «Лава-Лына», образованный муниципальными администрациями Калининградской области и восточных воеводств Польши.

Все трансграничные образования с участием региональных и местных властей Мурманской области, Республики Карелия, Санкт-Петербурга, Ленинградской, Псковской и Калининградской областей являются компонентами системы сотрудничества в регионе Балтийского моря. При содействии Совета министров Северных стран и ЕС создана Балтийская сеть еврорегионов (Baltic Euroregion Network, BEN), реализуется проект «Балтийская сеть

еврорегионов — Восток» (BEN-East), в которую входят все указанные евро-регионы³⁰⁸.

В данной главе мы более подробно рассмотрим формирование трансграничных регионов в отдельных приграничных с ЕС субъектах федерации. Поскольку сотрудничество в большинстве трансграничных регионов получило продолжение и финансово-организационную поддержку в виде программ приграничного сотрудничества в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства, мы также приводим основные сведения по соответствующим программам.

Общая карта Программ приграничного сотрудничества в рамках ЕИСП, в которых участвуют регионы Северных стран, приведена на *рис. 29*. В большинстве случаев они возникли на основе уже сформировавшихся ранее или потенциальных трансграничных регионов. Сопоставление этих регионов и программ будет проведено в данной главе.

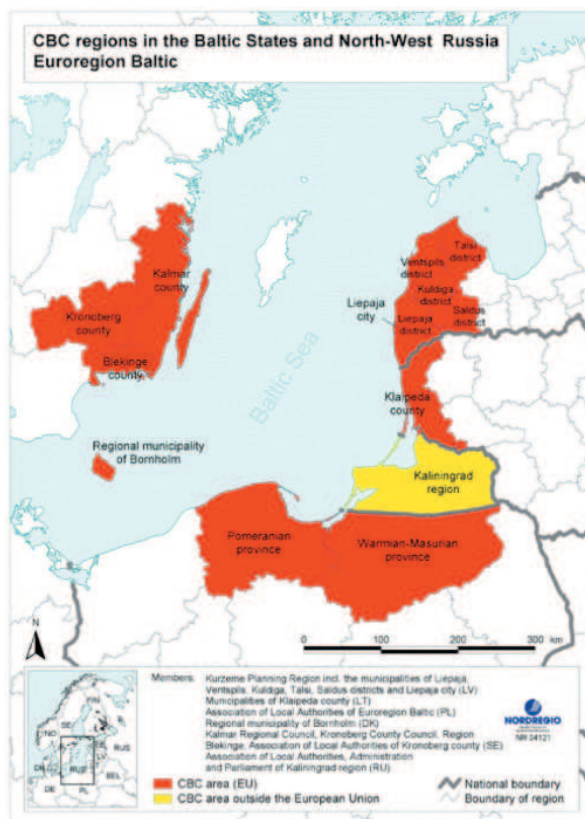
Калининградская область

Неудивительно, что одним из первых российских регионов, вступивших в отношения институционализированного трансграничного сотрудничества с регионами других европейских стран, стала Калининградская область. В 1998 году ассоциация местного самоуправления, а также региональные органы власти Калининградской области наряду с регионами Литвы, Латвии (вышла из состава еврорегиона в 2007 году), Польши и Швеции стали учредителями еврорегиона «Балтика» (см. *рис. 30*). Этот еврорегион стал одним из самых больших в Европе и по количеству участников, и по географии сотрудничества³⁰⁹. В качестве институциональной структуры действуют Совет — высший орган во главе с Президентом, а также Исполнительное правление, Молодежное правление, Международный и национальные секретариаты. Особенностью еврорегиона «Балтика» является сотрудничество как на сухопутных, так и на водных границах. Используя типологию трансграничных регионов, еврорегион «Балтика» можно отнести к разряду рабочих сообществ: большое количество участников, широкий географический

³⁰⁸ Более подробную информацию о проектах BEN и BEN-East можно найти на официальных сайтах <http://www.benproject.org> и <http://www.beneast.net> соответственно. Основные факты о еврорегионах Балтийского моря см.: Гутник В., Клемешев А. Балтийский регион как полюс экономической интеграции Северо-Запада Российской Федерации и Европейского Союза, Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2006.

³⁰⁹ См. подробнее: Кошелев В. Еврорегион «Балтика», в: Космополис, 2, 2008, с. 86–90.

Рис. 30. Карта еврорегиона «Балтика»

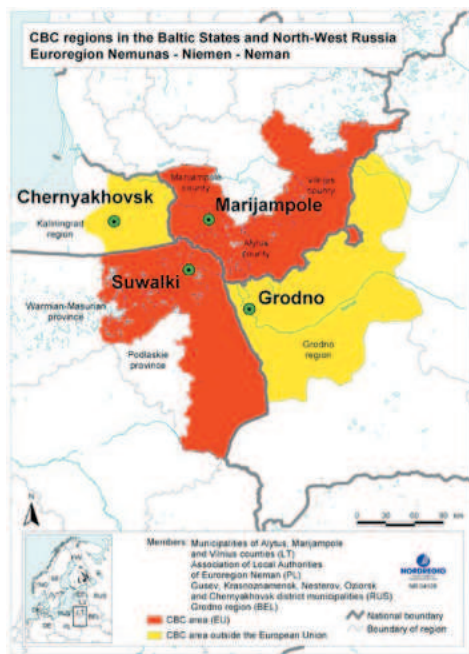


Источник: http://nordregio.shotcode.no/filer/Eligible_areas/04121.doc

охват, сотрудничество, которое носит и межрегиональный, и трансграничный характер, средний уровень институционализации и относительно невысокая интенсивность сотрудничества.

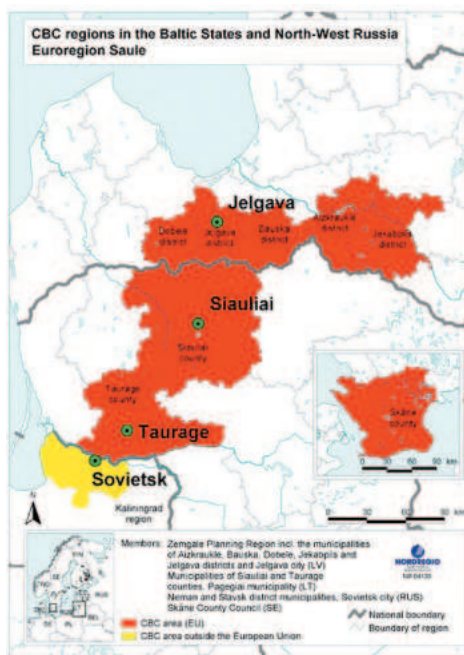
Основной проблемой для устойчивого развития сотрудничества в рамках еврорегиона «Балтика» остается его «разорванный» характер. С одной стороны, Балтийское море отделяет территории Швеции и Дании от остальных регионов. С другой стороны, Калининградская область разделяет регионы Польши и Литвы. Можно было бы говорить о том, что российский регион,

Рис. 31. Карта еврорегиона «Неман»



Источник: http://nordregio.shotcode.no/filer/Eligible_areas/04128.doc

Рис. 32. Карта еврорегиона «Сауле»



Источник: http://nordregio.shotcode.no/filer/Eligible_areas/04130.doc

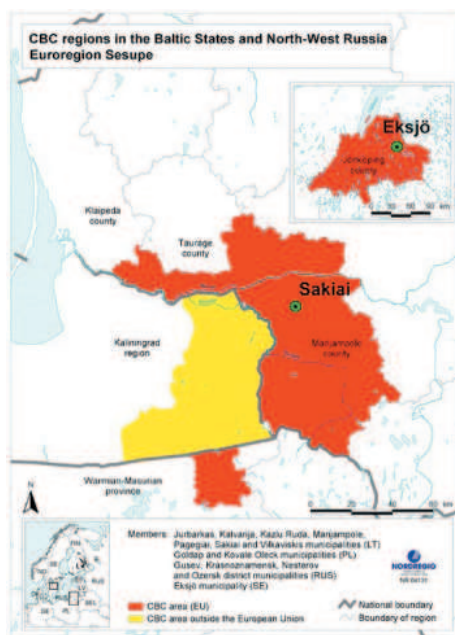
наоборот, соединяет территории соседних стран, если бы не сложности, связанные с участием российских регионов в программах трансграничного сотрудничества, финансируемых и софинансируемых ЕС.

Участники еврорегиона «Балтика» прилагают усилия по продвижению сотрудничества на более высокие уровни, в сторону трансграничной интеграции. Осенью 2005 года в результате реализации проекта «Чайка» («Seagull»), профинансированного ЕС, Совет еврорегиона принял Долгосрочную стратегию развития еврорегиона (до 2015 года)³¹⁰ и План действий на краткосрочную перспективу по реализации указанной Стратегии³¹¹. Оба документа состоят

³¹⁰ Long Term Strategy for Development of Euroregion Baltic. На официальном сайте еврорегиона: <http://www.euroregionbaltic.eu/downloads/file52.pdf>

³¹¹ Action Programme for Development of Euroregion Baltic in a Short and Medium-Long Perspective. На официальном сайте еврорегиона: <http://www.euroregionbaltic.eu/downloads/file51.pdf>

Рис. 33. Карта еврорегиона «Шешупе»



Источник: http://nordregio.shotcode.no/filer/Eligible_areas/04131.doc

из четырех основных компонентов, или направлений совместного развития еврорегиона «Балтика»:

1. Конкурентоспособная бизнес-среда;
2. Транспортная инфраструктура;
3. Общественное развитие;
4. Природоохранная и энергетическая политика.

План действий носит достаточно конкретный, но все же описательный характер и заканчивается указанием на необходимость детальной проработки направлений сотрудничества и на тот факт, что не все регионы могут принимать равное участие по финансированию и организации конкретных мероприятий для претворения Стратегии в жизнь. В рамках финансируемого ЕС проекта «Чайка-II» («Seagull-II») были конкретизированы действия по реализации Стратегии и Плана действий, а также открыт конкурс проектов

Рис. 34. Карта еврорегиона «Лава-Лына»



Источник: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ASSETS_mapa18.pdf

в четырех указанных направлениях. К настоящему моменту, к сожалению, реализуются только проекты в «европейских» регионах еврорегиона «Балтика», поскольку у России и ЕС остаются разногласия относительно финансовой стороны реализации совместных трансграничных проектов. В настоящее время большинство проектов носит информационно-консультационный характер в виде проведения различных конференций, семинаров, форумов, рабочих групп и т.д. И все же, на наш взгляд, у еврорегиона «Балтика» есть и значительный потенциал, и заметное желание всех регионов-участников приступить к реализации Стратегии, несмотря на существующие проблемы и сложности. Ближайшие годы покажут, осуществляются ли эти планы.

Наряду с «Балтикой», территориальные образования Калининградской области участвуют в деятельности еще четырех трансграничных регионов с латвийскими, литовскими и польскими местными властями: «Неман» (является членом Ассоциации европейских приграничных регионов), «Сауле», «Шешупе» и «Лава-Лына» (см. карты на рис. 31–34).

Присутствие в названиях всех указанных трансграничных регионов термина «еврорегион» не означает, что в данных «еврорегионах» развивается всестороннее трансграничное сотрудничество. Николай Межевич называет данные ТГР (за исключением «Сауле») «направлениями проектной деятельности» и связывает их проблемы с общими проблемами участия муниципальных образований России в приграничном сотрудничестве – отсутствием финансовых ресурсов³¹².

После введения в действие Европейского инструмента соседства и партнерства Калининградская область (следовательно, и территории, относящиеся ко всем ТГР Калининградской области) была включена в Программу соседства «Польша–Литва–Россия», а затем в соответствующую Программу ПГС ЕИСП.

Программа ПГС ЕИСП «Польша–Литва–Россия»³¹³

Регионы-участники:

Литовская Республика: Клайпедский, Марьямпольский и Таурагский уезды; прилегающие территории: Алитусский, Каунасский, Тельшайский и Шауляйский уезды (Литва).

Республика Польша: субрегион Гданьск–Гдыня–Сопот, Гданьский, Эльблонгский, Олыштынский, Эльцкий и Бялостокско-Сувалкский субрегионы; прилегающие территории: Слупский, Быдгощчский, Торуньско-Влоцлавский, Ломжиньский, Чехановско-Плоцкий и Остролецко-Седлецкий субрегионы.

Россия: Калининградская область.

Разработка Программы была начата в ноябре 2006 года и завершена в июне 2008 года, когда окончательный вариант Рабочей Программы был представлен в Европейскую комиссию для утверждения 30 июня 2008 года³¹⁴. Руководство разработкой Программного документа осуществлялось Объединенной рабочей группой, в состав которой входили представители центральных и региональных органов власти каждой из участвующих стран. Кроме того, для обсуждения программы были проведены общественные слушания в Калининграде, Литве и Польше.

Как указано в Операционной программе³¹⁵, социально-экономический анализ приграничной территории и SWOT-анализ выявили, что наиболее

³¹² Межевич Н. Приграничное сотрудничество и практика деятельности Еврорегионов на Северо-Западе России и в Республике Беларусь, СПб, 2009, с. 127.

³¹³ Материал подготовлен на основе информации с сайтов: <http://www.interreg.gov.pl/20072013/instrument+sasiedztwa/pl-lt-ru>; <http://www.lt-pl-ru.eu> (официальный сайт программы).

³¹⁴ <http://www.lt-pl-ru.eu/ru,1,1>

³¹⁵ http://www.lt-pl-ru.eu/upload/en/Joint_Operational_Programme.pdf

характерными особенностями территории Программы являются: эксклавность Калининградской области, периферийность большей части (за небольшим исключением) регионов программной территории – как в европейской, так и в национальной перспективе, а также наличие существенных потенциалов для развития, почти не связанных друг с другом.

В связи с этим стратегические цели Программы были определены следующим образом³¹⁶:

- Стимулирование экономического и социального развития по обеим сторонам общих границ.
- Совместная деятельность по реагированию на общие вызовы и решению общих проблем.
- Стимулирование сотрудничества на уровне населения.

Для достижения этих целей в качестве основных приоритетов Программы были выбраны три из четырех, предложенных Европейской комиссией³¹⁷:

Приоритет 1: Содействие решению общих проблем и задач:

Направление 1.1. Устойчивое природопользование.

Направление 1.2. Улучшение доступности.

Приоритет 2: Содействие социальному, экономическому и пространственному развитию:

Направление 2.1. Развитие туризма.

Направление 2.2. Развитие человеческого потенциала посредством улучшения социальных условий, управления и образовательных возможностей.

Направление 2.3. Повышение конкурентоспособности малых и средних предприятий и развитие рынка труда.

Направление 2.4. Совместное пространственное и социально-экономическое планирование.

Приоритет 3: Горизонтальный приоритет, посвященный сотрудничеству на уровне населения.

В рамках Программы сформированы все необходимые совместные руководящие органы. В качестве Общего руководящего органа Программы было назначено Министерство регионального развития Польши, отдел территориального сотрудничества. Для более эффективного повседневного технического управления Программой также был создан Объединенный технический секретариат на базе Центра европейских проектов в Варшаве (контакты см. в *Приложении 3*).

³¹⁶ <http://www.lt-pl-ru.eu/ru,1,2>

³¹⁷ <http://www.lt-pl-ru.eu/ru,1,3>

Первый конкурс в рамках программы был проведен в сентябре 2010 года. На него была подана 161 проектная заявка. Процесс оценки и отбора проектов продолжался больше года, и к концу 2011 года перечень проектов, утвержденных к финансированию, так и не был принят: польская делегация отказалась утвердить результаты конкурсного отбора, а поскольку все решения в рамках Совместного мониторингового комитета принимаются на основе консенсуса, принятие решения было вновь отложено, теперь уже на 2012 год³¹⁸. Таким образом, действие Программы ПГС ЕИСП «Польша—Литва—Россия», рассчитанной на бюджетный период 2007—2013 годов, сможет начаться только в 2012 году. Это создает технические и содержательные проблемы для реализации программы в целом, поскольку ее общий бюджет должен был быть израсходован в течение семи лет, а в реальности сроки реализации будут как минимум вдвое или даже втрое короче.

Таким образом, хотя Калининградская область очень серьезно и давно вовлечена в трансграничное сотрудничество с прилегающими регионами стран ЕС, реализация многих проектов с ее участием бывает затруднена. Хотя здесь мы не рассматриваем причины этих проблем, но можем заметить, что история вовлечения Калининградской области в сотрудничество с ЕС зачастую сопровождается излишней политизацией и вниманием к нему со стороны как ЕС, так и российских федеральных органов власти³¹⁹. Помимо преимуществ, это оказывает и отрицательное влияние для повседневного трансграничного сотрудничества на региональном и местном уровнях.

Псковская область

В Псковской области — единственном в России регионе, который граничит с тремя государствами (Эстонией, Латвией и Беларусью), — традиции институционализации приграничного и трансграничного сотрудничества, пожалуй, еще более давние, чем в случае Калининградской области. С 1993 года развивается сотрудничество в регионе Чудского озера, главным образом силами Центра трансграничного сотрудничества в Пскове и Тарту, признаваемое в Европе и России в качестве трансграничного региона (см. *рис. 35*).

³¹⁸ «Литва—Польша—Россия»: утверждение проектов сорвано. Новость с официального сайта Министерства регионального развития РФ: http://www.minregion.ru/activities/international_relations/news/1713.html

³¹⁹ См. об этом более подробно: Ноженко М., Белокурова Е. Северо-Запад России: регион или регионы? Санкт-Петербург: Норма, 2010, с. 121—134.

Рис. 35. Карта ТГР «Центр транс-граничного сотрудничества Чудского озера»



Источник: http://nordregio.shotcode.no/filer/Eligible_areas/04129.doc

Рис. 36. Карта еврорегиона «Псков–Ливония»



Источник: http://nordregio.shotcode.no/filer/Eligible_areas/04123.doc

В 1996 году в г. Пылва (Эстония) был образован Совет по приграничному сотрудничеству приграничных регионов Латвии, Российской Федерации и Эстонии. В качестве основных целей деятельности Совета были названы следующие³²⁰:

1. Организация совместной работы по осуществлению общих программ и проектов.
2. Представление общих интересов членов Совета как в органах власти своего государства, так и в международных организациях.
3. Эффективное использование возможностей, связанных с приграничным положением.

³²⁰ См. об этом более подробно: Ноженко М., Белокурова Е. Северо-Запад России: регион или регионы? Санкт-Петербург: Норма, 2010, с. 121–134.

В 2003 году Совет был преобразован в еврорегион «Псков—Ливония», который позже также вошел в Ассоциацию европейских приграничных регионов. Фактически еврорегион представляет собой объединение трех юридических лиц — по одному в каждой стране-участнице. Российская часть еврорегиона носит название «Еврорегион Псков—Ливония, секция Псков» (см. *рис. 36*).

Среди приоритетных направлений сотрудничества, помимо тех, которые были в период деятельности Совета, отмечаются:

- Устойчивое развитие приграничных территорий, в том числе приграничных муниципалитетов.
- Сохранение историко-культурного наследия.
- Сохранение экологического равновесия и улучшение экологической обстановки.
- Содействие развитию и расширению предпринимательской деятельности и контактов.
- Развитие инфраструктуры туризма.
- Расширение доступа к информационным технологиям.
- Сотрудничество жителей приграничных регионов в сфере культуры и спорта и др.

В настоящий момент деятельность в рамках еврорегиона в основном ограничивается социальными и культурными проектами, а также сотрудничеством в природоохранной сфере. Как и в случае с Калининградской областью, сотрудничество протекает на уровне местных властей и, соответственно, сталкивается с теми же проблемами. Эксперты Центра социального проектирования «Возрождение», проведя комплексное междисциплинарное исследование в 2004 году, отмечают, что основной проблемой является непонимание региональной политической и экономической элитой содержания и назначения сотрудничества в рамках еврорегионов. Помимо этого, область неспособна выстраивать прочные горизонтальные связи с соседними регионами, поскольку отсутствует главная основа для развития сотрудничества — четкие приоритеты и стратегия развития Псковской области³²¹.

Видимо, в ответ на подобную критику в Псковской области в 2005 году была разработана Программа экономического и социального развития Псковской области на 2006—2010 годы³²², в которой содержались многочисленные ссылки на приграничное сотрудничество. Так, одной из двух «основных целей Программы» стало использование конкурентных преимуществ

³²¹ Моделирование еврорегиона для Псковской области, Псков, 2004, с. 85.

³²² Программа экономического и социального развития Псковской области на 2006—2010 годы. На сайте Псковской области: http://www.pskov.ru/uploaded_files/documents/2008/20080829145647.doc

области как приграничного региона³²³. Реализации этой цели был посвящен отдельный раздел Программы (раздел 3.3), где речь шла о трех «взаимодополняемых направлениях» — развитии транспортной и приграничной инфраструктуры, туристско-рекреационного и лесопромышленного кластеров Псковской области, которые «являются точками соприкосновения бизнес-интересов России и граничащих государств Прибалтики и других стран Восточной Европы». Это должно было способствовать «встраиванию в европейскую систему разделения труда, а также формированию системы производственно-технологической кооперации предприятий Псковской области, других областей России, а также Белоруссии, стран Балтии и Скандинавии»³²⁴. SWOT-анализ социально-экономического развития области также содержал указания на возможности, предоставляемые приграничным сотрудничеством (например, переход от пассивной к активной производственно-технологической кооперации с предприятиями Белоруссии, стран Балтии, Скандинавии), и стратегии их использования на благо экономического и социального развития региона (например, развитие интегрированных с предприятиями стран Европейского Союза лесоперерабатывающих производств и предприятий сельхозпереработки)³²⁵.

В 2009 году, после вступления в должность нового губернатора Псковской области Андрея Турчака, была разработана новая Стратегия развития Псковской области до 2020 года, которая получила высокие оценки представителей Института современного развития и Российского союза промышленников и предпринимателей³²⁶. Следует отметить, что одной из основ Стратегии по-прежнему остается развитие трех кластеров — транспортно-логистического комплекса, агропромышленного комплекса и туризма — в контексте приграничного сотрудничества³²⁷.

Кроме того, знаковым для развития приграничного сотрудничества области стало назначение Михаила Маргелова сенатором от администрации Псковской области. По словам губернатора области, «Михаил Маргелов, в силу своей деятельности на посту председателя Комитета по международным делам Совета Федерации и представителя Президента от РФ по Судану,

³²³ Там же, с. 4.

³²⁴ Там же, с. 166–167.

³²⁵ Там же, с. 111–112.

³²⁶ Игорь Юргенс: Концепция развития Псковской области — одна из наиболее проработанных региональных стратегий. На сайте Псковской области: <http://www.pskov.ru/news/articles/20001>

³²⁷ Сергей Перников: Концепция стратегии социально-экономического развития Псковской области — фундамент будущего. 07.08.09. На сайте Центра стратегических разработок, выполнившего проект Стратегии: <http://www.csr-nw.ru/content/library/default.asp?shmode=8&ids=54&ida=2317>

имеет большой опыт в международной деятельности, поэтому в сферу его компетенции войдут вопросы приграничного сотрудничества — в частности, наших приграничных районов — Палкинского и Печорского»³²⁸. О результатах реализации Стратегии и деятельности Маргелова на ниве развития приграничного сотрудничества можно будет судить уже в ближайшие годы.

При этом, как было показано в данном кратком обзоре, важной чертой развития трансграничного сотрудничества Псковской области со своими европейскими соседями является активная роль в ней негосударственного сектора. Так, некоммерческие негосударственные организации в лице Центра трансграничного сотрудничества и других НКО Псковской области в 1990-е годы раньше администрации инициировали развитие сотрудничества и в 2000-е годы зачастую продолжали оказываться более успешными и активными в этой сфере³²⁹. Областная администрация в итоге признала необходимость развития указанного направления, но до сих пор испытывает сложности в нем. На этом фоне появилась и получила развитие Программа соседства, а затем Программа ПГС ЕИСП с участием Псковской и Ленинградской областей, Санкт-Петербурга, а также приграничных регионов Эстонии и Латвии.

Программа ПГС ЕИСП «Эстония—Латвия—Россия»³³⁰

Регионы-участники:

Латвия: Латгалия, Видземе; прилегающие территории: Рига и Рижский район.

Эстония: Кирдэ-Ээсти, Лыуна-Ээсти, Кеск-Ээсти; прилегающая территория: Пыхья-Ээсти.

Россия: Ленинградская область, Псковская область, Санкт-Петербург.

Общая стратегическая цель программы сформулирована как «использование потенциала расширенного приграничного региона для его экономического развития путем привлечения эффективных инвестиций и, как следствие, повышения уровня занятости и благосостояния населения приграничных территорий Евросоюза и Российской Федерации»³³¹.

³²⁸ Губернатор представил кандидатуры членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ от Псковской области и первого заместителя главы региона: <http://www.pskov.ru/authority/administration/news/18595>

³²⁹ См. более подробно об этом: Яргомская Н., Белокурова Е., Ноженко М., Торхов Д. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-Запада, в: Горный М. (ред.) Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе, СПб: Норма, 2004, с. 52–147.

³³⁰ Информация официального сайта программы: <http://www.estlatrus.eu>

³³¹ http://www.estlatrus.eu/eng/programme/informacija_na_russkom/programma_

В качестве программных приоритетов выделены следующие³³²:

Приоритет I. Социально-экономическое развитие.

Приоритет посвящен стратегическому развитию конкурентоспособности приграничных регионов за счет поддержки развития бизнеса и рынка труда, совершенствования коммуникационных сетей и изучения потенциала региона для туризма, а также поддержания эффективной работы пограничных служб и безопасности границ.

- Мера 1.1. Содействие социально-экономическому развитию и стимулирование деловой активности и предпринимательства.
- Мера 1.2. Транспортные, логистические и коммуникационные решения.
- Мера 1.3. Развитие туризма.

Приоритет II: Общие проблемы.

Приоритет нацелен на решение общих проблем, инициирование и продолжение совместных мер в областях общего интереса с обеих сторон границы.

- Мера 2.1. Совместные действия, нацеленные на защиту окружающей среды и природных ресурсов.
- Мера 2.2. Сбережение и продвижение культурного и исторического наследия и поддержка традиционных местных ремесел.
- Мера 2.3. Совершенствование энергосбережения и продвижение возобновляемых источников энергии.

Приоритет III: Продвижение сотрудничества между людьми.

Приоритет ориентирован на мероприятия небольшого масштаба по улучшению сотрудничества в приграничном регионе с поддержкой целого ряда видов деятельности, осуществляемой региональными и местными муниципалитетами и различными общественными субъектами, которые, по оценке, имеют критическое значение для повышения интегрированности региона.

- Мера 3.1. Развитие местных инициатив, увеличение административного потенциала местных и региональных органов власти.
- Мера 3.2. Сотрудничество в сфере культуры, спорта, образования, социального и медицинского обеспечения.

В рамках Программы были сформированы все необходимые общие органы управления. В качестве Объединенного управляющего органа выступает Министерство регионального развития и местного самоуправления Латвии (Рига), а его филиалы работают в Тарту, Йохви (Эстония), Санкт-Петербурге и Пскове (контакты см. в *Приложении 3*).

³³² Там же.

На сегодня в рамках Программы закончился один заявочный тур и начался второй. Прием заявок на первый тур был завершен 29 ноября 2010 года. В июне 2011 года был утвержден список из 25 проектов, одобренных для финансирования. Первые контракты с победителями проектного конкурса были подписаны осенью 2011 года, их подписание с другими победителями продолжалось зимой 2012 года. Информация о проектах публикуется на сайте только после того, как был подписан контракт³³³.

Второй конкурс проектных предложений на общую сумму 6 млн евро был открыт в январе 2012 года. На конкурс могут быть поданы заявки по всем трем Приоритетам программы.

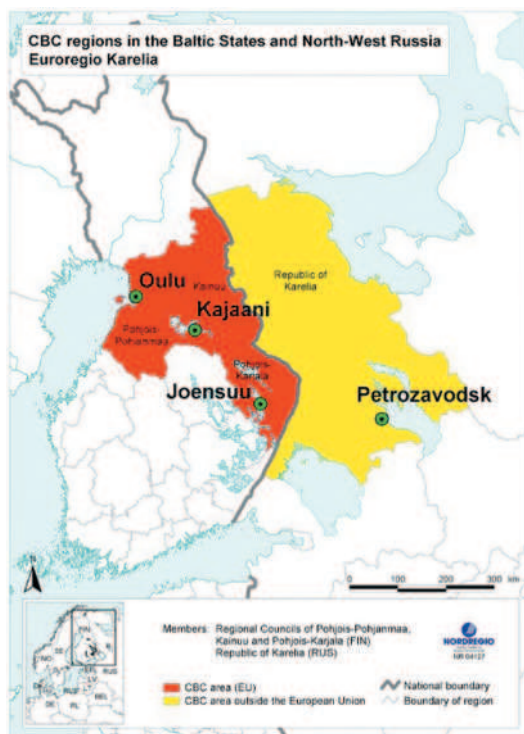
Таким образом, новая Программа приграничного сотрудничества в географическом отношении покрыла гораздо большую территорию сложившегося ранее трансграничного региона с участием Псковской области. К примеру, в нее вошли Санкт-Петербург и Ленинградская область, которые также имеют достаточно развитые отношения с прилегающими территориями Эстонии. В качестве успешного примера достаточно привести тесное многолетнее, хотя и не лишенное своих трудностей, сотрудничество между эстонской Нарвой и российским Ивангородом. Такое большое объединение в рамках одной программы привело к тому, что новый большой трансграничный регион в рамках Программы начал формироваться только сейчас, а представители существующего ранее трансграничного региона с участием Псковской области начали выступать лишь как конкурирующие участники конкурсов в рамках Программы наряду с другими. Поскольку результаты конкурсов еще не окончательно известны, пока невозможно судить, насколько они более успешны по сравнению с другими составными кандидатами.

Карелия – республика и еврорегион

На протяжении почти десяти лет (с 1995 по 2004 годы) единственная сухопутная граница, которая связывала Россию и ЕС, была граница РФ с Финляндией. Наиболее протяженный ее участок – почти 800 км – приходится на границу с Республикой Карелия. Поэтому неудивительно, что одним из первых

³³³ С примерами одобренных проектов «Улучшение доступности медицинской информации и консультаций» (Эстония), «Свет границы» (Латвия), «Снижение социальных последствий распространения ВИЧ в Эстонии и Ленинградской области» (Россия), «Наслаждайтесь лучшим в Латвии, Эстонии и России» (Латвия) и др., а также с портфолио каждого одобренного проекта можно ознакомиться в специальном разделе сайта Программы: http://www.estlatrus.eu/eng/programme/publications_amp_logo

Рис. 37. Карта еврорегиона «Карелия»



Источник: http://nordregio.shotcode.no/filer/Eligible_areas/04127.doc

еврорегионов стал еврорегион «Карелия» (член Ассоциации европейских приграничных регионов с 2001 года, на сайте организации размещена «визитка» еврорегиона на нескольких языках³³⁴), созданный в самом начале 2000 года. Он же является самым крупным в географическом смысле сухопутным трансграничным регионом на границе России с ЕС (см. *рис. 37*)³³⁵.

Трансграничные взаимодействия на территории современного еврорегиона «Карелия» характеризуются довольно длительной историей. К ней относятся и история торгового сотрудничества, берущая начало в X веке, и история

³³⁴ См. http://www.aebr.eu/en/members/member_detail.php?region_id=10

³³⁵ О современных тенденциях развития еврорегиона можно узнать на официальном сайте: <http://www.euregiokarelia.com/ru/>

векового противостояния, начавшегося в конце XIX века после проведения политики русификации в Финляндии и окончательно закончившегося лишь после холодной войны в конце XX века. Одна из причин создания еврорегиона поэтому состояла в необходимости преодоления последствий идеологического противостояния и укоренившегося в национальном сознании двух народов — русского и финского — недоверия по отношению друг к другу.

На сегодняшний день можно констатировать, что задача развития многопланового сотрудничества, поставленного в Соглашении и Уставе еврорегиона, а также в Программе развития приграничного сотрудничества «Наша общая граница» (2001–2006), постепенно решается. Укрепляется взаимодействие на уровне общества, улучшается имидж соседей, как со стороны Карелии, так и со стороны Финляндии, усиливается сотрудничество между высшими учебными заведениями, организациями гражданского общества, созданы и функционируют общие структуры управления. Следовательно, возникает логичный вопрос: можно ли считать еврорегион «Карелия» интегрированным еврорегионом, таким как определяет это явление современная наука (см. главу 4, раздел «Стадии трансграничного сотрудничества и типы трансграничных регионов»)?

Ответить на этот вопрос сегодня — сложная задача. В первую очередь потому, что сам еврорегион довольно молод, он лишь достиг возраста средней школы, и уже по этому показателю скорее заслуживает статуса «еврорегиона в стадии становления». Говорить о каком-либо значительном прогрессе в плане трансграничной интеграции пока не приходится. Поэтому необходимо говорить скорее о перспективах еврорегиона.

Следует отметить, что есть несколько факторов, которые способствуют и препятствуют развитию трансграничного сотрудничества. При этом их можно разделить на внутренние и внешние относительно самого еврорегиона. К внутренним факторам можно отнести исторические, экономические, политические (и другие — правовые, экологические, социально-культурные и пр.) предпосылки сотрудничества, уровень социальной поддержки, стратегии сотрудничества, присущие непосредственным участникам сотрудничества (региональным и местным властям), уровень развития и эффективности институтов еврорегиона, количество и качество реализуемых проектов. К внешним относятся, в первую очередь, наличие правовой базы сотрудничества, отношение к трансграничному сотрудничеству со стороны национальных и наднациональных властей, а также различные факторы, связанные с внешней средой сотрудничества, — глобализация, витки мирового экономического кризиса и т.п.

Еврорегион «Карелия» следует рассматривать как географическое пространство, разделенное государственной границей, в котором приграничные сообщества, население, предприятия и административные органы организуют и участвуют в процессах сотрудничества в культуре, экономике, развитии местного самоуправления и др.³³⁶ Географически еврорегион «Карелия» представляет собой территориальное пространство, включающее в себя всю территорию Республики Карелия и часть территории Финляндии (три региональных союза — Кайнуу, Северная Карелия и Северная Похьянмаа). Авторы Программы «Наша общая граница 2001–2006», которая фактически являлась совместной стратегией развития трансграничного сотрудничества в еврорегионе «Карелия», относят общее культурное наследие к непосредственным предпосылкам создания еврорегиона³³⁷.

Современный этап сотрудничества Карелии с Финляндией начался после окончания холодной войны. В это время протекал процесс активной регионализации в Северной Европе, вылившийся в создание Совета государств Балтийского моря и Баренцева Евро-Арктического региона. В процессе вступления в ЕС Финляндия выдвинула инициативу «Северное измерение», одной из очевидных задач которой было развитие сотрудничества с Северо-Западными регионами России, в том числе с Карелией (см. о Северном измерении главу 5). Одной из задач Северного измерения было снижение рисков, связанных с неразвитостью приграничной инфраструктуры и резкого разрыва в уровне жизни населения по разные стороны границы. В том числе для осуществления, то есть наполнения конкретным проектным содержанием, Северного измерения был создан и еврорегион «Карелия».

Правовую базу деятельности еврорегиона составляют документы, подписанные при его создании — Соглашение и Устав еврорегиона, а также региональные и совместные программы приграничного сотрудничества. Эти документы не только составляют нормативную базу сотрудничества, но и определяют его приоритеты, цели и задачи.

Основой деятельности еврорегиона «Карелия», согласно его Уставу, является общее желание сторон при помощи сотрудничества улучшить условия жизни населения регионов, входящих в состав еврорегиона³³⁸. Для достижения данной стратегической цели предполагалось прилагать совместные усилия

³³⁶ Еврорегион «Карелия» как инструмент гражданского общества. Бюллетень, 1, 2001, с. 3.

³³⁷ Еврорегион «Карелия». Программа «Наша общая граница 2001–2006 годы», 2000. На сайте еврорегиона: http://euregio.karelia.ru/site/Programmes/Our_common_border_2001-2006, с. 9–10.

³³⁸ Устав Еврорегиона «Карелия». Преамбула. На сайте еврорегиона: http://euregio.karelia.ru/file/2/statute_ru.rtf

для решения таких задач, как упрощение пограничных формальностей, увеличение занятости, улучшение работы приграничной инфраструктуры (пункты пропуска), борьба с международной преступностью, сотрудничество в сфере культуры. Одной из основных целей, заявленных при создании еврорегиона, была координация финансовых инструментов ЕС Интеррег и Тасис и привлечение этого финансирования в целях реализации политики Северного измерения³³⁹.

Отдельных слов заслуживают две Программы развития трансграничного сотрудничества на пространстве еврорегиона: «Программа приграничного сотрудничества Республики Карелия на 2001–2006 гг.» («Программа ПГС РК») и Программа «Наша общая граница 2001–2006 гг.». «Программа ПГС РК», по словам одного из наиболее авторитетных исследователей приграничного и трансграничного сотрудничества Н. Межевича, являлась «первым стратегическим документом такого формата для приграничных территорий Российской Федерации»³⁴⁰. А «Наша общая граница», созданная на основе «Программы ПГС РК» и Программы «Интеррег III-А Карелия», финансируемой ЕС, тем же автором была названа «уникальной» как для России, так и для ЕС.

Согласно «Программе приграничного сотрудничества РК», еврорегион «Карелия» является основным инструментом активизации трансграничного субрегионального сотрудничества в различных сферах³⁴¹. А в программе «Наша общая граница» граница между Карелией и Финляндией названа «прозрачной»³⁴². Приписывая финляндско-российской/карельской границе функцию разделителя между культурами Востока и Запада, авторы указывают на контактную («мостовую») функцию, считая пространство еврорегиона «территорией-посредником» в развитии связей между предприятиями и рынками России и ЕС. Такой статус должен способствовать развитию сотрудничества в сфере транспортной инфраструктуры, а затем и в сфере услуг в целом. В конечном итоге трансграничное сотрудничество должно сказаться на «стабильном общественном развитии»³⁴³.

Общие природные условия, согласно программе «Наша общая граница», являются главным функциональным элементом сотрудничества.

³³⁹ Соглашение о создании еврорегиона «Карелия». Преамбула. На сайте еврорегиона: http://euregio.karelia.ru/file/1/agreement1_ru.rtf

³⁴⁰ Межевич Н. Указ. соч., с. 119.

³⁴¹ Министерство внешних связей РК. Программа приграничного сотрудничества Республики Карелия на 2001–2006 годы, 2006, Петрозаводск, с. 16.

³⁴² Там же, с. 46.

³⁴³ Программа «Наша общая граница», с. 12.

Именно единство природно-ресурсного потенциала становится основой промышленного трансграничного сотрудничества: в лесной, лесоперерабатывающей, камне- и рудодобывающей, камнеобрабатывающей промышленности³⁴⁴. К функциональному сотрудничеству относятся и экологические проекты, которые ассоциируются с развитием трансграничного (экологического) туризма³⁴⁵.

В 2000-е годы (до утверждения Программы приграничного сотрудничества ЕИСП «Карелия») финансирование осуществлялось на основе отбора перспективных совместных проектов, соответствующих тем приоритетам, которые утверждаются Исполнительным комитетом еврорегиона. Согласно Уставу еврорегиона, Исполнительный комитет — главный «политический» орган, объединяющий представителей регионов, входящих в состав ТГР. В него входит равное количество представителей от Карелии (6 человек) и Финляндии (6 человек, по 2 представителя от каждого Союза коммун), а также по одному представителю МИД РФ и МВД Финляндии. Эксперты наделены лишь правом совещательного голоса. На заседаниях Исполкома, которые проходят не реже одного раза в год, может принимать участие представитель Европейского Союза. Проекты, одобренные Исполкомом, могли получить финансирование в рамках программ ЕС Тасис и Интеррег.

На протяжении пяти лет с момента создания ЕК — до середины 2000-х годов — вопрос финансирования сотрудничества оставался главным вопросом повестки дня. Акцент делался на привлечение финансирования ЕС. Основная проблема заключалась в том, что реализация действительно *совместных трансграничных* проектов была серьезно затруднена существовавшей структурой финансирования. Средства, направляемые ЕС на развитие трансграничного сотрудничества на границе с Россией, делились на средства Интеррег (для еврорегиона «Карелия» действовала программа Интеррег III-A Карелия) и средства Тасис — приграничное сотрудничество (Тасис-ПГС). Средства Интеррег могли быть потрачены только на территории ЕС, то есть в данном случае Финляндии, средства Тасис-ПГС — только на территории России, в данном случае Карелии. Таким образом, фактически практиковалась не совместная, а *параллельная* проектная деятельность. Она, безусловно, способствовала достижению целей еврорегиона в сфере экономического развития экономики приграничных территорий, но не эволюции самого трансграничного сотрудничества.

³⁴⁴ Там же, с. 11.

³⁴⁵ Там же, с. 12.

Так, за 2000–2005 годы только в рамках программы Тасис-ПГС было осуществлено около 20 совместных проектов. Из них пять являются крупномасштабными, с финансированием более 1 млн евро, остальные — малые проекты с объемом финансирования до 250 тыс. евро. В списке совместных проектов можно найти проекты развития самых разных сфер экономики и общества. Так, крупномасштабные проекты осуществлялись в таких областях, как экология, туризм, приграничная инфраструктура и др. Общий объем финансирования, по информации руководителя регионального бюро поддержки Программы сотрудничества ЕС и России А. Бердино, составил более 20 млн евро³⁴⁶.

Важнейшими «большими» (с финансированием более 1 млн евро) проектами являются следующие:

- «Развитие особо охраняемых природных территорий в приграничной полосе Республики Карелия» (3,5 млн евро по программе Тасис-ПГС) (см. *рис. 38*),
- «Развитие трансграничного туризма в российской части БЕАР» (1,1 млн евро),
- «Обустройство Международного автомобильного пункта пропуска Суоперя» (6 млн евро) (см. *рис. 39*),
- «Строительство очистных сооружений в городе Сортавала» (4 млн евро) (см. *рис. 40*),
- «Электронная Карелия» (2 млн евро).

Среди «малых» проектов (в среднем от 200 до 250 тыс. евро) выделяются инициативы, направленные на развитие гражданского общества, предпринимательства, туризма, защиту окружающей среды³⁴⁷.

Деятельность еврорегиона «Карелия» в целом можно оценить как полезную для Республики Карелия. Так, в период 2000–2005 годов среднегодовое финансирование проектов только по линии Тасис составило около 136 млн руб., что примерно соответствовало 1% доходной части бюджета республики в 2005 году³⁴⁸.

³⁴⁶ Бердино А. Еврорегион «Карелия» как модель приграничного сотрудничества и гражданского общества, 2005: <http://citystrategy.leontief.net/forum/2005/present/berdino.zip>

³⁴⁷ С перечнем проектов и их описанием можно ознакомиться на официальном сайте Республики Карелия: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Different/Region/tacis04.html>

³⁴⁸ Министерство экономического развития РК. Основные итоги социально-экономического развития Республики Карелия в 2005 году. Документ размещен на официальном сайте Республики Карелия: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Power/Ministry/Development/Economy/060208.html>

Рис. 38. Визит-центр национального парка «Паанаярви», построенный в рамках реализации проекта по развитию особо охраняемых природных территорий в приграничной полосе РК



Рис. 39. Пункт пропуска «Суоперя»



Рис. 40. Очистные сооружения в г. Сортавала

В то же время экономический потенциал еврорегиона «Карелия», очевидно, заключается в первую очередь в обеспечении инвестиционной привлекательности еврорегиона в целом, укрепление конкурентоспособности регионов-участников не только на внутренних рынках России и Финляндии, но и в более широком пространстве глобальной экономики. Предполагается, что в дальнейшем должно происходить расширение сфер сотрудничества с достаточно узких и конкретных трансграничных проектов в сторону более широкой интеграции как в экономических отраслях (деревообработка, горно-рудная промышленность и т.д.), так и в сфере общественного развития. Важным финансовым подспорьем для реализации планов еврорегиона является финансирование, ежегодно выделяемое Министерством иностранных дел Финляндии для реализации проектов сотрудничества в приграничных регионах (в рамках принятой в 2004 году «Стратегии сотрудничества в приграничных регионах»³⁴⁹).

Важнейшим фактором перехода к функциональному сотрудничеству и интеграции отдельных отраслей экономики регионов, входящих в еврорегион «Карелия», должна стать реализация программ приграничного сотрудничества в рамках ЕИСП. Республика Карелия входит в число регионов, на которые распространяется действие трех Программ — «Карелия», «Коларктик» и «Юго-Восточная Финляндия — Россия» (в двух последних, однако, Карелия имеет статус прилегающей территории программы).

³⁴⁹ Подробная информация и текст стратегии размещены на официальном сайте МИД Финляндии: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34823&contentlan=2&culture=en-US>

Программа ПГС ЕИСП «Карелия»³⁵⁰

Регионы-участники:

Финляндия: региональные союзы Кайну, Северная Карелия и Оулу, прилегающие территории: Лапландия и Северное Саво.

Россия: Республика Карелия, прилегающие территории: Санкт-Петербург, Ленинградская, Мурманская и Архангельская области.

В рамках программы «Карелия» в течение 2007–2013 годов продолжается финансирование приграничного сотрудничества, которое ранее реализовывалось в рамках программ Интеррег II и III А Карелия и Добрососедство Еврорегион Карелия. Основной целью Программы «Карелия» является усиление приграничного сотрудничества на территории программы в стратегически значимых сферах деятельности и создание предпосылок для практической реализации сотрудничества. Для усиления эффекта и улучшения результатов в Программе ПС ИЕСП «Карелия» используется тематический подход, то есть, в отличие от предыдущих программ, для каждого заявочного тура определяются более четкие задачи и рамки. Таким образом, предполагается одновременно начинать реализацию комплекса поддерживающих друг друга проектов.

Главной целью Программы является повышение уровня благополучия на территории действия Программы посредством приграничного сотрудничества. Благополучие при этом рассматривается как с точки зрения уровня доходов, так и качества жизни, поэтому Программа разделена на два приоритета: экономическое развитие и качество жизни.

Участвующие в Программе страны и регионы приняли решение назначить в качестве Объединенного руководящего органа Региональный союз Оулу (Финляндия), муниципальное образование, объединяющее 38 муниципалитетов, в компетенцию которого входят региональное развитие и планирование, защита интересов региона и его сообществ.

У Объединенного руководящего органа программы открыт филиал в Петрозаводске (контакты см. в *Приложении 3*), который обеспечивает связь между Программой и Министерством экономического развития Республики Карелия (координирующая организация в Карелии), а также с другими структурами в Карелии. Филиал помогает и в распространении информации среди потенциальных участников Программы.

³⁵⁰ Более подробная информация содержится на официальном сайте программы: <http://www.kareliaenpi.eu/>

Отбор проектов обычно проводится в два этапа, то есть заявители на первом этапе представляют руководящему органу Программы концепцию проекта в установленной форме (Concept Note), которая содержит краткое описание идеи проекта. На втором этапе кандидаты, представившие наиболее удачные отобранные концепции, готовят и предоставляют уже полные заявки.

Первый открытый конкурс по теме «Приграничные решения для устойчивого пространственного, экономического и экологического развития» проводился с 1 февраля 2010 года, а подписание контрактов с организациями-победителями завершилось в мае 2011 года. Всего было отобрано 11 проектов на общую сумму 4,8 млн евро³⁵¹.

Второй заявочный тур Программы был открыт по теме «Сотрудничество в области туризма» 1 марта 2011 года. На конкурс было подано 25 заявок, 21 из которых прошли административную проверку. Из них 13 проектов были высоко оценены экспертами, и по результатам авторам проектных идей предложено составить полноценные заявки. В конце 2011 года было принято окончательное решение о поддержке 11 проектов³⁵². Реализация проектов победителей началась зимой 2011/2012 годов.

Третий заявочный тур по отбору проектов был объявлен на тему «Сотрудничество в области лесного хозяйства и энергетики» осенью 2011 года. Он собрал 24 проектные заявки на общую сумму более 14 млн евро. Победители станут известны в 2012 году, и осенью 2012 года начнется их реализация. В 2012 году будут также проведены еще три конкурсных отбора проектов: на темы «Сотрудничество в сфере культуры», «Социальное благополучие» и «Устойчивое использование природных ресурсов».

В дополнение к тематическим проектам в рамках программы финансируются и крупномасштабные инвестиционные проекты. Отбор таких проектов будет производиться Объединенным наблюдательным комитетом на основе программных и технических документов, разработка которых должна быть завершена в 2012 году.

Таким образом, Республика Карелия демонстрирует один из наиболее развитых примеров трансграничного сотрудничества, поскольку имеет наиболее богатую историю формирования трансграничного региона в 1990–2000-е годы. В свою очередь, она связана с очень высокой степенью активности Финляндии, которая на протяжении всего постсоветского периода инициировала программы и проекты приграничного сотрудничества, подкрепленные

³⁵¹ Информация о проектах, финансируемых в рамках первого заявочного тура размещена на странице программы: <http://www.kareliaenpi.eu/en/themes/cross-border-solutions/projects>

³⁵² http://www.minregion.ru/activities/international_relations/news/1721.html

солидным государственным, международным и негосударственным финансированием³⁵³. Сформированная база в виде высокой степени институционализации еврорегиона позволила наиболее эффективным образом использовать как средства Программы соседства, так и сформированной в рамках ЕИСП Программы приграничного сотрудничества «Карелия».

Мурманская область

Мурманская область является одним из пионеров трансграничного сотрудничества с регионами Северных стран. Безусловно, современная система взаимоотношений в арктических регионах Северной Европы является результатом сотрудничества между людьми и сообществами региона, которое началось задолго до того, как официально появились такие единицы административно-территориального деления, как Мурманская область в России или Финнмарк в Норвегии. Одной из непосредственных исторических предпосылок современного сотрудничества на Крайнем Севере была так называемая Поморская торговля — система торговых отношений между населением русского Поморья и северными регионами Норвегии, которая развивалась на протяжении XVIII—XIX веков и прекратилась лишь после Октябрьской революции 1917 года. Меновая Поморская торговля имела большое значение для русских купцов и норвежских моряков: норвежцам требовались древесина и крупа, русским — рыба. О значимости Поморской торговли говорит хотя бы тот факт, что к середине XIX века возник особый язык — руссенорск или «моя-по-твоя», смесь русского и норвежского с примесью английского, немецкого и других языков, использовавшийся для проведения торговых операций³⁵⁴. Руссенорск был забыт вслед за окончанием Поморской торговли, однако память о нем хранили и историки, и население арктических регионов, что позволило сделать Поморскую торговлю одним из оснований возобновления сотрудничества в конце 1980-х годов, с окончанием холодной войны.

Кроме того, с 1960-х годов отношения между населением арктических регионов получило новый важный импульс: в августе 1962 года в Кеми

³⁵³ См. об этом более подробно: Яровой Г. Трансграничная региональная интеграция в Европе. Проблемы и перспективы развития «внешних» еврорегионов на примере еврорегиона «Карелия», Автореферат диссертации, 2006, см. здесь: http://www.petsu.ru/Chairs/Inter_rel/autoref.pdf; Ноженко М., Белокурова Е. Северо-Запад России: регион или регионы? Санкт-Петербург: Норма, 2010, с. 109—120.

³⁵⁴ Подробнее о руссенорске см.: Русинов А. Do you speak moja-po-tvoja? в: Журнал Санкт-Петербургского университета, 1, 1997: <http://www.spbumag.nw.ru/OLD/Spbum01-97/16.html>

(Финляндия) был образован Северный Калотт, в который вошли северные провинции Тромсе (Норвегия), Норботтен (Швеция), Рованиemi (Финляндия) и Мурманская область (Россия). Пожалуй, правильное всего будет называть Северный Калотт общественным движением, главными задачами которого являлись и являются продвижение ценностей мира и дружбы между народами, а также сохранение экологии в Северных странах. С этой целью, помимо прочего, раз в два-три года в городах Северного Калотта проводятся Дни мира. В СССР они впервые прошли в Мурманске в 1966 году (см. *рис. 41*). Позднее в советские времена Мурманск принимал такие Дни мира еще дважды: 8–11 июля 1977 года и 27 июня – 2 июля 1989 года. В недавнем прошлом XIII Дни мира прошли в Мурманске с 28 по 31 мая 2004 года, затем они состоялись в норвежском Тромсё в 2007 году и в шведском Лулео в 2009 году³⁵⁵. Правительство Мурманской области придает большое значение организации и участию в этом традиционном фестивале, на эти цели из регионального бюджета всегда выделяются дополнительные финансовые средства³⁵⁶.

Рис. 41. Плакат 1966 года, посвященный проведению в Мурманске первых Дней мира Северного Калотта



³⁵⁵ Во время Дней мира стран Северного Калотта акцент был сделан на улучшение транспортно-го сообщения: <http://www.mbnews.ru/content/view/6049/85/>

³⁵⁶ Так, в непростом для страны 1998 году Постановлением губернатора Мурманской области «Об участии делегации Мурманской области в XII Днях мира стран Северного Калотта» от 01.06.98 на участие делегации области в XII Днях мира Северного Калотта из фонда непредвиденных расходов губернатора области и других источников было потрачено 125 тыс. руб.: <http://docs.kodeks.ru/document/913501853>

Фактически именно институциональным закреплением движения Северного Калотта³⁵⁷ стало создание в 1993 году Баренцева Евро-Арктического региона (БЕАР) (см. *рис. 43*). БЕАР является своего рода уникальным образованием, совмещающим в себе признаки международной межправительственной организации и трансграничного региона. Так, высшим органом управления является Совет БЕАР, который состоит из министров иностранных дел государств-членов организации (Дания, Исландия, Норвегия, Швеция, Финляндия и Россия) и представителя ЕС. На уровне международной организации работает также Комитет старших должностных лиц и несколько рабочих групп, членами которых являются представители профильных министерств государственного уровня (см. *рис. 42*).

Наряду с министерским уровнем, в БЕАР созданы рабочие органы регионального уровня — Баренцев региональный совет, Баренцев региональный комитет и рабочие группы, в которых решаются проблемы, общие для регионов, входящих в состав БЕАР³⁵⁸. Собственно, конкретное сотрудничество в рамках этой организации всегда привязано к региональному уровню — будь то решение экологических проблем (так называемых баренцевых «горячих точек»), совершенствование транспортной инфраструктуры или развитие сотрудничества и взаимопонимания между различными социальными группами — коренными народами, молодежью, общественными деятелями или журналистами. Именно поэтому БЕАР скорее воспринимается как трансграничный регион, а не как традиционная международная организация. Об этом заявлял и один из отцов-основателей БЕАР — экс-министр иностранных дел Норвегии Т. Столтенберг, говоря о том, что министры, участвующие в деятельности Совета БЕАР, могут лишь создавать условия для сотрудничества на региональном уровне, а те, «кто живет в регионе, должны придать сотрудничеству конкретное содержание, и именно здесь оно должно базироваться»³⁵⁹.

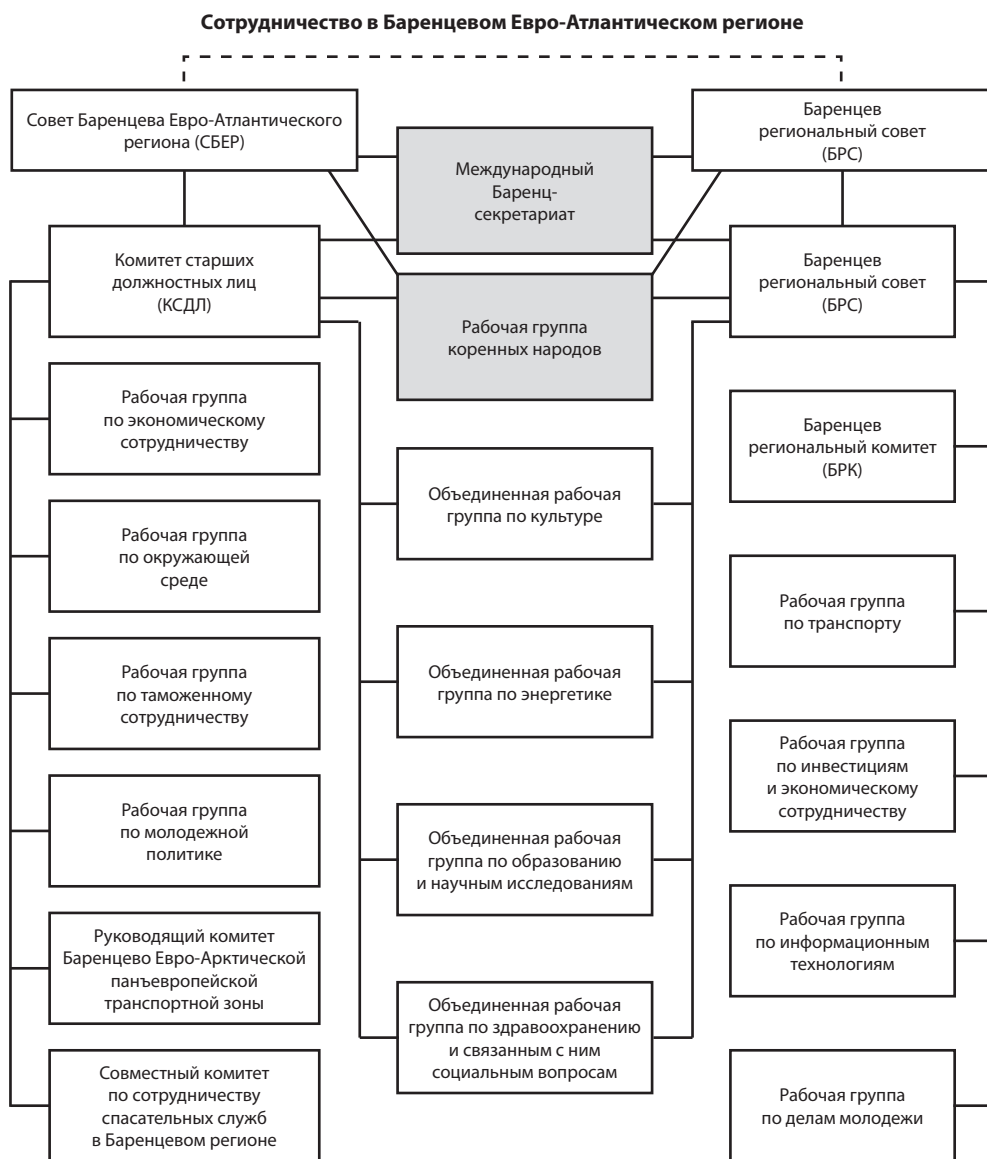
Государственные органы власти стран-участниц БЕАР делают многое для продвижения сотрудничества на региональном уровне. Так, в 2010 году именно в рамках БЕАР было подписано беспрецедентное для России и стран Шен-

³⁵⁷ Существует также одноименный — North Calotte или Nordkalotten — трансграничный регион, созданный в Северных странах в 1967 году, объединяющий арктические регионы Норвегии (Нурланд, Тромс и Финнмарк), Швеции (Норрботтен) и Финляндии (Лапландия). Подробнее см. здесь: <http://www.nordkalottradet.nu/Brosjyre/Engelsk.pdf>

³⁵⁸ См. подробнее: <http://www.beac.mid.ru>; www.beac.st; www.barentsinfo.org

³⁵⁹ Смирнов А. Баренцев Евро-Арктический регион: российско-норвежские отношения, М.: «Бизнес-пресс», 2002, с. 27.

Рис. 42. Организационная структура Баренцева Евро-Арктического региона



Источник: <http://www.beac.mid.ru>

Рис. 43. Карта регионов-участников Баренцева Евро-Арктического региона



Источник: www.nordregio.se

генского договора Соглашение между Россией и Норвегией об упрощении порядка взаимных поездок жителей приграничных территорий. По этому Соглашению жители приграничных с Норвегией городов России – Никеля и Заполярного, а также норвежского Киркенеса, могут пересекать российско-норвежскую границу без оформления визы³⁶⁰.

Министерство иностранных дел Норвегии через норвежский Баренц-секретариат ежегодно выделяет 35 млн норвежских крон для реализации норвежско-российских проектов в БЕАР. На эти деньги почти за 20 лет существования организации было реализовано более 3500 проектов³⁶¹. А шведская губерния Вестерботтен выделила финансирование для оплаты труда одного из служащих Международного Баренц-секретариата – Старшего советника по финансированию проектов, чьей основной задачей является поиск источников финансирования для реализации проектов на межрегиональном уровне³⁶².

³⁶⁰ Впервые в Шенген без визы, в: Barentsobserver: <http://www.barentsobserver.com/cppage.4838306-16149.html>

³⁶¹ См. подробнее на сайте норвежского Баренц-секретариата: <http://www.barents.no/>

³⁶² Информация официального сайта Совета БЕАР: http://www.beac.st/in_English/Barents_Euro-

Очевидно, исходя из серьезности подхода государственных и региональных властей стран-участниц БЕАР, а также основываясь на положительном опыте сотрудничества в регионе, ЕС принял решение о формировании здесь одной из Программ соседства и Программы приграничного сотрудничества в рамках ЕИСП, получившей название «Коларктик».

Программа ПГС ЕИСП «Коларктик»³⁶³

Регионы-участники:

Россия: Мурманская и Архангельская области, Ненецкий автономный округ; прилегающие территории: Ленинградская область, Республика Карелия, Санкт-Петербург.

Финляндия: Лапландия; прилегающие территории: Северная Остроботтния.

Швеция: Норботтен; прилегающие территории: Вестербеттен.

Норвегия: губернии Трумс, Нурланд и Финнмарк.

Задачей Программы «Коларктик» является дальнейшее продолжение и содействие развитию приграничного сотрудничества между Северным Каллотом (трансграничный регион в Северной Европе, включающий приполярные регионы Норвегии, Швеции и Финляндии) и Северо-Западом России. Программа исходит из расширенных возможностей сотрудничества, наработанных в период реализации предыдущей Программы соседства и в рамках функционирования Баренцева Евро-Арктического региона.

Общей целью Программы ПГС ЕИСП является снижение периферийности приграничных регионов стран, а также содействие развитию многостороннего приграничного сотрудничества. Программа должна способствовать развитию экономики, реализации социального потенциала приграничных регионов, а также потенциала, связанного с природными ресурсами, посредством поддержки инновационных трансграничных видов деятельности, повышения доступности, устойчивого развития природных ресурсов, сообществ и культурного наследия.

В целях достижения общих целей в программе выделены три приоритета, на которые должны быть направлены проекты сотрудничества:

- Экономическое и социальное развитие.
- Общие задачи.
- Сотрудничество человек-человек и развитие самосознания.

Участвующие страны и регионы назначили в качестве Совместного органа управления Региональный Союз Лапландии со столицей в городе Рова-

ниями в Финляндии (контакты см. в *Приложении 3*). В его функции входят обеспечение регионального развития и планирования, а также забота об интересах региона и его муниципальных образований.

Региональный Союз Лапландии имел руководящий статус в трансграничном сотрудничестве и ранее: он обеспечивал общую работу в рамках Программы Интеррег II А Баренц 1996–1999 и Программы Интеррег III А Север 2000–2006. Также он функционирует в качестве секретариата Совета Северного Калотта и с 1995 года является Региональным контактным бюро в рамках Программы Северная периферия. В дополнение к вышеуказанным функциям он выполняет также другие важные международные задачи и обеспечивает международные контакты, что способствует реализации Программы ЕИСП.

Первый раунд подачи заявок в рамках Программы «Коларктик» был проведен с 11 января по 9 апреля 2010 года. Победителями стали 13 проектов, отражающих разные стороны сотрудничества между регионами-участниками программы³⁶⁴. Второй заявочный тур завершился 13 июня 2011 года, список отобранных для финансирования проектов утвержден в конце 2011 года³⁶⁵. Третий раунд подачи заявок завершился 14 ноября 2011 года. Реализация отобранных и одобренных проектов начнется в 2012 году. Четвертый раунд пройдет с 16 января по 16 апреля 2012 года. В каждом заявочном раунде участвуют проекты по всем приоритетным направлениям программы.

Таким образом, благодаря давним связям в регионе и богатому опыту трансграничного сотрудничества в рамках международных организаций и вследствие активности региональных и национальных органов власти, главным образом Норвегии и Финляндии, сотрудничество и в рамках созданной Программы ЕИСП оказалось достаточно эффективным. Хотя пока нельзя судить о результатах реализации проектов, но уже сам факт проведения такого количества конкурсов показывает о слаженности совместной работы и готовности к кооперации на региональном и местном уровнях.

Ленинградская область и Санкт-Петербург

Когда в середине 2000-х годов Европейский Союз определял, какие регионы включать в Европейский инструмент соседства и партнерства, было принято решение, что финансирование будет распространяться только на те участ-

³⁶⁴ Со списком одобренных проектов и более подробной информацией об их содержании можно ознакомиться на официальном сайте программы: <http://www.kolarcticenpi.info/ru/projects>. Здесь же станут публиковаться данные о тех проектах, которые будут поддержаны в следующих заявочных турах.

³⁶⁵ См. http://www.minregion.ru/activities/international_relations/news/1699.html

ки границы, на которых в каком-то виде уже существовал трансграничный регион. Следует отметить, однако, что в программном регионе ЕИСП «Юго-Восточная Финляндия – Россия» формально созданный трансграничный регион отсутствовал и отсутствует до сих пор. Однако для этого региона было сделано исключение, чем данная Программа отличается от всех остальных программ ЕИСП на границе России и ЕС. Возможно, решение отойти от этого правила было принято по причине давних и довольно тесных отношений сотрудничества между приграничными районами Ленинградской области и Санкт-Петербурга и Юго-Востока Финляндии (например, Светлогорск–Иматра–Лаппеенранта), наличием неплохой и развивающейся приграничной инфраструктуры, важного транспортного коридора.

Вместе с тем отсутствие объединенных структур совместного принятия решений на протяжении 1990-х – первой половины 2000-х годов сказывалось на результатах сотрудничества. Как отмечается в одном из изданий Комитета по внешним связям Санкт-Петербурга, анализ результатов сотрудничества в рамках программы Тасис-ПГС показал его недостаточную эффективность, что было связано «с невозможностью участия российской стороны в управлении программой и отборе проектов». Итогом такого неравного положения было «распыление средств проектов», а не решение серьезных масштабных задач, в которых было заинтересовано руководство Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Для преодоления этих недостатков в 2003 году Санкт-Петербург предложил финской стороне создать ряд стратегических документов, где бы определялись совместные приоритеты сотрудничества. Была разработана программа сотрудничества «Санкт-Петербургский коридор – сердце Северного измерения», на основе которой приняты стратегии «Finstra» и «Vestra» (соответственно, стратегия Юго-Восточной Финляндии и Санкт-Петербурга по сотрудничеству друг с другом). После этого была создана концепция совместной стратегии «Joinstra», в которой определены приоритетные направления сотрудничества и созданы рабочие группы по каждому из направлений:

- развитие делового сотрудничества и кооперации,
- поддержка развития инновационных технологий,
- развитие туризма и индустрии отдыха,
- развитие транспортно-логистической сети,
- защита окружающей среды и развитие природосберегающих технологий.

В итоге, к концу 2006 года было подписано Соглашение о сотрудничестве между Санкт-Петербургом и регионами Юго-Восточной Финляндии – Южной Карелией, Южным Саво и Кюменлаксо. Фактически на сегодняшний день созданы все предпосылки – нормативные, институциональные, финансовые –

для создания на этом участке границы трансграничного региона. Кстати, на картах трансграничных регионов Европы, публикуемых Ассоциацией европейских приграничных регионов, этот участок государственной границы России и Финляндии значится как «планируемый еврорегион» (см. *рис. 44*).

Рис. 44. Карта-схема трансграничных регионов Северной Европы³⁶⁶



Источник: http://www.aebr.eu/en/members/map_of_members.php

Тот факт, что во второй половине 2000-х годов ЕС стал активно внедрять в жизнь новые программы соседства и партнерства, пришлось как нельзя кстати для данного региона. Нарботанный опыт сотрудничества нашел отражение в новой Программе соседства, а затем Программе приграничного сотрудничества в рамках ЕИСП, которая предполагала создание совместных региональных органов отбора и мониторинга проектов. Этим самым уже в период 2004—2006 годов модель кооперации была лишена главного недостатка, ранее упоминавшегося петербургскими представителями, — невозможности российских регионов влиять на процесс принятия решений.

³⁶⁶ На карте под № 11 значится регион Россия — Юго-Восточная Финляндия, отмечен как «планируемый». Полностью карту трансграничных регионов Европы можно изучить на сайте Ассоциации европейских приграничных регионов: http://www.aebr.eu/en/members/map_of_members.php

Программа ПГС ЕИСП «Юго-Восточная Финляндия—Россия»³⁶⁷

Регионы-участники:

Россия: Санкт-Петербург и Ленинградская область; прилегающие территории: Республика Карелия.

Финляндия: Южная Карелия, Южное Саво, Кюменлааксо; прилегающие территории: Уусимаа, Пяйят-Хяме, Северное Саво.

Главная цель Программы заключается в развитии приграничного сотрудничества между участвующими финскими и российскими регионами, а также в усилении позиции программного региона как интегрированной экономической зоны и центра транспорта и логистики для усиления его конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и улучшения состояния окружающей среды, уровня жизни и благосостояния граждан. Базовые приоритеты этой Программы не сильно отличаются от приоритетов, выделенных в рамках других ПС:

- Экономическое развитие,
- Совместные вызовы: пересечение границ и экология,
- Социальное развитие и гражданское общество.

Участвующие страны и регионы назначили в качестве Совместного органа управления Региональный Союз Южной Карелии со столицей в городе Лаппеенранта (Финляндия), который является совместным органом по работе с муниципалитетами. В его официальные функции входит обеспечение регионального развития и планирования, а также забота об интересах региона и его муниципальных образований.

В Региональном Союзе Южной Карелии административные функции по программе выполняет Отдел приграничного сотрудничества и международных связей (ENPI-unit) (контакты см. в *Приложении 3*).

В рамках Программы уже были проведены несколько раундов конкурсов проектов. Итоги первого заявочного тура были подведены в ноябре 2010 года: финансирование получили 12 проектов на общую сумму 10 млн евро³⁶⁸. Процедура подписания контрактов с победителями завершена в июле 2011 года. Лишь в одном из 12 проектов ведущим партнером выступила российская организация³⁶⁹.

³⁶⁷ Информация подготовлена на основе материалов: <http://www.southeastfinrusnpi.fi>, <http://194.251.35.222/LiiteTiedostoNayta.asb?DokumenttiID=26453&TauluNimi=Tiedote&NakymaID=498&TiedoteID=15765>

³⁶⁸ См. http://www.minregion.ru/activities/international_relations/news/873.html

³⁶⁹ Полный список проектов-победителей первого заявочного тура доступен на сайте программы (www.southeastfinrusnpi.fi) в разделе «Текущие проекты».

Второй тур подачи заявок для получения гранта из Программы был открыт для всех трех ее главных направлений в период с 17 января по 15 апреля 2011 года. Его итоги были подведены в августе 2011 года, и уже в сентябре был открыт третий отборочный тур проектов, завершившийся в декабре 2011 года. Реализация проектов-победителей второго и третьего заявочных туров должна начаться в 2012 году. Наряду с обычной процедурой отбора проектов, Совместный комитет по мониторингу принял решение об утверждении документов, определяющих процедуру и правила подачи заявок по крупномасштабным (инфраструктурным) проектам, итоговый перечень которых должен быть сформирован в конце 2011 — начале 2012 года³⁷⁰.

Таким образом, несмотря на то, что в регионе Юго-Восточной Финляндии — России трансграничное сотрудничество развивалось не настолько сильно, как в других регионах, собственная отдельная Программа в рамках ЕИСП дала новый импульс в его развитии.

В целом, на основе приведенного краткого обзора существующих Программ приграничного сотрудничества в рамках ЕИСП, на уровне гипотез можно сделать предварительный вывод о том, что на сегодняшний день «лидерами» среди всех программ по срокам организации отборочных туров и по реализации проектов в рамках ЕИСП являются Программы «Карелия» и «Колларктик». Представляется, что важным фактором такого успеха является положительный опыт сотрудничества, накопленный региональными властями и другими региональными акторами России и Финляндии в рамках еврорегиона «Карелия» и Баренцева Евро-Арктического региона по сравнению с другими случаями Программ приграничного сотрудничества.

Как было показано в этой главе, все сегодняшние Программы приграничного сотрудничества, как и большинство предыдущих программ и рамок развития трансграничных регионов, осуществляются посредством проведения конкурсов проектов. Таким образом, программы приграничного сотрудничества в рамках ЕИСП, как и операционные программы в рамках внутренней региональной политики ЕС, в конечном итоге осуществляются посредством реализации конкретных проектов государственных и негосударственных организаций и учреждений. О том, каким образом разрабатываются проекты и о чем особенно нужно помнить в случае финансирования ЕС, подробно рассказывается в следующей главе.

³⁷⁰ См. http://www.minregion.ru/activities/international_relations/news/1539.html

Глава 7.

Принципы финансирования проектов в ЕС: логи́ко-структурный подход в проектно́м менеджменте

На протяжении всего анализа развития регионов в ЕС, внутренних и внешних, обычных, приграничных и трансграничных, представленного в этой книге, мы не раз обращались к понятию «проект». Мы упомянули множество разного рода программ, в рамках которых реализуются проекты для поддержки регионального развития и трансграничного сотрудничества. Как было показано в главе 2, региональная политика ЕС не ориентирована на автоматическое перераспределение средств от регионов-доноров регионам-реципиентам. Она нацелена на поддержку отдельных проектов, которые вносят свой вклад в региональное развитие, сплочение и углубление европейской интеграции, а также достижение стратегических приоритетов социально-экономического развития ЕС. Поэтому участие регионов в региональной политике ЕС всегда так или иначе связано с реализацией проектов, которые, однако, имеют свою специфику: их цели и методология связаны одновременно и со стратегическим развитием всего ЕС, и со стратегическим развитием собственно самих регионов.

Более того, имея долгосрочный опыт подготовки, реализации и оценки региональных проектов, институты и агентства ЕС достаточно подробно и тщательно разработали собственную методологию проектного менеджмента, основными характеристиками которой являются понятия «проектный цикл» и «логи́ко-структурный подход». Хотя эта методология основывается на универсальном понимании проектного менеджмента, возникшего первоначально в экономике, а затем и в области социального менеджмента, в ЕС

она имеет свою специфику, понимание которой необходимо для успешной подготовки и реализации проектов с финансированием в рамках региональной политики ЕС.

Специфика методологии проектного менеджмента из внутренней региональной политики ЕС была перенесена на управление трансграничным сотрудничеством ЕС с другими странами. Это означает, что те же принципы и методология используются и для реализации трансграничного сотрудничества регионов ЕС с регионами третьих стран, в том числе и России. При этом речь идет как о финансировании проектов в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства, так и других программ сотрудничества ЕС и России.

В связи с этим для участия регионов в региональной политике ЕС и в рамках других финансовых инструментов ЕС необходимо понимание того, каковы стратегические приоритеты развития ЕС, как они увязываются с собственными стратегическими приоритетами развития регионов, как выстраивается иерархия целей и какова специфика и основные методологические принципы проектного менеджмента в ЕС.

Этим вопросам посвящена настоящая глава. Сначала в ней показываются основные стратегические цели развития ЕС, как они понимаются сегодня. Далее описывается методология проектного менеджмента, нацеленная на выстраивание иерархии целей и увязывание их друг с другом. Наконец, дана общая характеристика основных методологических принципов и требований ЕС к проектам.

Стратегические цели и приоритеты развития ЕС: от Лиссабонской стратегии к «Европе-2020»

Хотя Европейские Сообщества с самого начала своего создания всегда были ориентированы на цели дальнейшей европейской интеграции, достижение мира на европейском континенте и экономического процветания, они не формулировали эти задачи в виде специально обозначенных стратегических целей. Перечисленные общие задачи были и сегодня остаются наиболее важными для ЕС, но в глобализированном мире начала XXI века при глубоко интегрированной экономике и политике Европейского Союза потребовалась постановка более специфических стратегических целей экономического развития.

Впервые стратегические цели социально-экономического развития ЕС были сформулированы в 2000 году, в решении Европейского Совета

в Лиссабоне, отчего они получили название Лиссабонской стратегии³⁷¹. В ней обозначены основные внешние вызовы, угрозы и возможности для Европейского Союза, а также оценены слабые и сильные стороны экономики ЕС по сравнению с остальным миром. Таким образом, проводится краткий SWOT-анализ экономики и политики Европейского Союза в мире: анализ сильных (strengths) и слабых сторон (weaknesses) организации, в совокупности с оценкой возможностей (opportunities) и угроз (threats), присутствующих во внешней среде. Название происходит из заглавных букв основных элементов анализа. Обычно SWOT-анализ проводится по отношению к отдельным организациям или структурам — прежде всего в бизнесе. Однако в последнее время эта методология используется также для анализа ситуации в городах, регионах, странах и т.д. В целом, она ориентирована на определение конкурентного преимущества — ситуации совпадения благоприятных возможностей и сильных сторон организации и снижения негатива от угроз и слабых сторон.

В качестве внешней среды современного ЕС в Лиссабонской стратегии обозначены вызовы глобализации. Это не случайно, поскольку в качестве одного из главных стимулов европейской интеграции всегда заявлялась необходимость обеспечения ведущей роли Европы в мировой политике. Речь обычно идет о том, что, только объединившись, европейские страны могут обеспечивать своего рода противовес таким центрам мировой политики и экономики, как в прошлом СССР и США, а в последнее время Соединенные Штаты, Китай и Юго-Восточная Азия. Более того, глобализация приводит к усилению региональной интеграции в других макрорегионах мира, что требует углубления интеграции и внутри ЕС. При этом возникает потребность в поиске своего места и усилении собственных позиций Европейского Союза в глобальной экономике.

Другие вызовы были связаны с формированием новой мировой экономической модели, в которой основным ресурсом являются технологии и знание. Эти вызовы предоставляют для ЕС как угрозу, так и определенные возможности, поскольку они удачны для преимуществ, которыми обладает социально-экономическая сфера ЕС по сравнению с другими странами и регионами мира.

Внутренние преимущества экономики и социальной сферы ЕС обозначены в Лиссабонской стратегии как достаточно стабильное экономическое положение, низкий уровень инфляции, сократившийся дефицит государственного

³⁷¹ Presidency Conclusions. Lisbon European Council, March 23–24, 2000 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-rl.en0.htm), p. 1–10.

сектора, здоровый платежный баланс, успешно введенная в оборот общая валюта евро, завершившееся строительство общего рынка, новые возможности и открытие новых рынков в результате масштабного расширения ЕС 2004 и 2007 годов. Также в Стратегии перечислены такие важные для новой экономики особенности ЕС, как в целом высокий уровень образования населения, развитая система социального обеспечения, способная обеспечить движение к структурным изменениям, необходимым для перехода к обществу, основанному на знаниях.

В качестве слабых сторон ЕС были названы проблемы безработицы, особенно долговременная безработица, обусловленная реструктуризацией экономики, сконцентрированная в определенных регионах, а также безработица среди женщин. В качестве других проблем обозначены недоразвитость сектора услуг, в частности, в сфере информационных технологий, где все больше рабочих мест оказываются вакантными и ощущается недостаток квалифицированных кадров.

При сопоставлении внешних вызовов и возможностей, а также внутренних преимуществ и слабостей, в решении Европейского Совета в Лиссабоне была сформулирована новая стратегическая цель ЕС на последующее десятилетие. А именно: «стать наиболее конкурентоспособной и динамичной в мире экономикой, основанной на знаниях, способной к устойчивому экономическому росту с большим количеством лучших рабочих мест и высокой степенью социального сплочения»³⁷². Для достижения этой цели была сформулирована общая стратегия ЕС, ориентированная на подготовку общества и инфраструктуры к новому типу экономики, основанной на знаниях, посредством более продуманной политики в области развития информационного общества, науки и структурной реформы на пути к конкурентоспособности и инновациям. Кроме того, в Лиссабонской стратегии была провозглашена модернизация европейской экономической социальной модели, подразумевающая инвестиции в людей и преодоление социальной исключенности. Это главным образом было связано с необходимостью реализации программ, ориентированных на решение проблемы безработицы и повышение квалификации и переквалификации кадров. В качестве других приоритетов были объявлены развитие информационного общества среди широких групп населения, а также внедрение информационных и инновационных технологий в экономику, особенно в малом и среднем бизнесе.

³⁷² Presidency Conclusions. Lisbon European Council, March 23–24, 2000 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-rl.en0.htm), p. 1.

Для координации политики государств-членов в социальной сфере и в борьбе с безработицей на уровне ЕС был разработан так называемый «открытый метод координации» (*open method of coordination*), который стал активно применяться для реализации Стратегии. Он подразумевал вмешательство ЕС в те сферы политики государств, которые находятся вне его ведения. В этих сферах ЕС не может принимать обязательные законодательные решения, а вправе лишь рекомендовать странам-членам проводить соответствующую политику. Открытый метод координации подразумевает, что государства-члены сами добровольно берут на себя обязательства перед ЕС по реализации тех или иных рекомендованных мер и затем обмениваются своим опытом и результатами с другими государствами на уровне ЕС, тем самым оказывая влияние друг на друга через взаимное обучение³⁷³. Это было особенно актуально для политики в области борьбы с безработицей, поскольку она находилась в ведении государств, а для ЕС было важно способствовать более активной политике в данной сфере. На открытый метод координации возлагались большие надежды как на «новую модель управления», которая, в отличие от традиционных моделей, не подразумевает жесткой иерархии и законодательного воздействия, но способна эффективно влиять на политику стран-членов и осуществлять, таким образом, мягкое управление со стороны ЕС в «тени иерархии»³⁷⁴.

Таким образом, из приведенного краткого анализа Лиссабонской стратегии 2000 года видно, что в соответствии с результатами проведенного SWOT-анализа делается вывод о том, что основное конкурентное преимущество Европейского Союза по отношению к остальному миру состоит в высоком уровне образования населения, социальной стабильности и высоком уровне жизни в целом. Его экономика и общество в наибольшей степени готовы к переходу к стадии «экономики, основанной на знаниях» (*knowledge-based economy*) и «обществу, основанному на знаниях» (*knowledge-based society*). В качестве главной стратегической цели в соответствии с этим признается усиление данного конкурентного преимущества и развитие высоких и информационных технологий для достижения в этой сфере ведущих позиций в мире. Также в качестве задач были декларированы борьба с безработицей, повышение качества образования, квалификации и переподготовки кадров

³⁷³ Rhodes M. *Employment Policy*, in: Wallace H., Wallace W., Pollack M. *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 5th ed., 2005, p. 292–293.

³⁷⁴ Heritier A., Rhodes M. (eds.) *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy*, Houndsmill, Basingstoke, Hampshire, 2011; Zeitlin J., Pochet, Ph. (eds.) *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Peter Lang, 2005.

в соответствии с требованиями рынка, развитие инноваций, особенно в малом и среднем бизнесе.

Провозглашенные цели были подкреплены на практике системой мер открытого метода координации политики стран-членов и усилением соответствующих приоритетов в реализации региональной политики ЕС. Несмотря на это, анализ реализации Лиссабонской стратегии, проведенный специальной рабочей группой под руководством В. Кока в середине отведенного на ее реализацию срока — в 2004 году — показал не очень высокую степень эффективности достижения заявленных целей³⁷⁵. Как продемонстрировал критический анализ, главные проблемы состояли, прежде всего, в недостаточно четко определенных целях и стратегиях, недостаточно проработанной системе мер по реализации стратегии как на уровне ЕС, так и в государствах-членах и, как следствие, в недостаточно активной реализации Стратегии³⁷⁶.

Исходя из критики Лиссабонской стратегии, к окончанию ее действия, в 2010 году, была разработана новая стратегия развития на последующее десятилетие, получившая название «Европа-2020: для интеллектуального, устойчивого и инклюзивного роста»³⁷⁷.

Ситуация подготовки новой стратегии накануне 2010 года характеризовалась усложнением и ухудшением по сравнению с полным надежд 2000 годом. Мировой финансовый и экономический кризис, тяжелые последствия расширения ЕС, более острые последствия глобализации потребовали внятного, четкого и ответственного подхода к проблемам Европейского Союза. Поэтому хотя цели новой Стратегии не кардинально отличаются от предыдущей Лиссабонской стратегии, в «Европе-2020» они проработаны более детально и предусматривают систему приоритетов, целевых показателей и инициатив, которые заявлены в качестве пути для достижения общей стратегической цели.

Стратегия «Европа-2020» определяет три основных приоритета, которые подкреплены соответствующими инициативами³⁷⁸:

³⁷⁵ Kok W. (ed.) Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004: http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf

³⁷⁶ Tausch A. Titanic 2010?: The European Union and Its Failed Lisbon Strategy, Hauppauge, New York: Nova Science Publishers, 2010.

³⁷⁷ Официальный сайт с материалами по «Европе 2020» на портале Европейского Союза: <http://ec.europa.eu/europe2020>

³⁷⁸ Приоритеты, инициативы и цели описываются по материалам сайта «Европы 2020»: http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/flagship-initiatives/index_en.htm

(1) «Интеллектуальный рост» (smart growth): развитие экономики, основанной на знаниях и инновациях, при реализации следующих инициатив:

- «Цифровые технологии в Европе» для повсеместного развития высокоскоростного интернета и общего цифрового пространства для всех;
- «Инновационный Союз» для переориентации политики инноваций и исследований на главные вызовы общества, такие как изменение климата, энергетика, эффективность использования ресурсов, здравоохранение и демографические изменения; а также для усиления всех звеньев инновационной цепи, от проектной идеи до ее коммерциализации;
- «Движение молодежи» для помощи студентам в их обучении за границей и более качественной подготовки молодежи для рынка труда, для усиления интернационализации высшего образования и международной привлекательности европейских университетов, а также для улучшения качества образования и повышения квалификации на всех уровнях.

(2) «Устойчивый рост» (sustainable growth): создание экономики, основанной на целесообразном использовании ресурсов и экологии, поддерживаемое следующими инициативами:

- «Эффективное использование ресурсов в Европе» для поддержки перехода к ресурсно-эффективной низкоуглеродной экономике, которая станет возможной при сокращении выбросов CO₂, усилении энергобезопасности и экономии используемых ресурсов;
- «Индустриальная политика в эру глобализации» для поддержки бизнеса — особенно малого бизнеса — как ответ на вызовы глобализации, экономического кризиса и перехода к низкоуглеродной экономике путем поддержки предпринимательства и разных звеньев все более интернационализирующейся цепи производства — от доступа к сырью до послепродажного обслуживания, чтобы сделать европейский бизнес более сильным и конкурентоспособным.

В Стратегии особо подчеркивается, что инициативы в рамках этого приоритета могут достичь своих целей только при активном сотрудничестве с бизнесом, профсоюзами, экспертным сообществом, НКО и организациями потребителей.

(3) «Инклюзивный рост» (inclusive growth): повышение интеграции населения на рынке труда, уровня занятости населения, достижение социального

и территориального сплочения, которое, помимо прочего, реализуется через следующие инициативы:

- «План по развитию квалификации и рабочих мест» для модернизации рынков труда, помощи людям в получении новых знаний и навыков, в адаптации к изменяющемуся рынку труда и улучшению их карьер и помощи всем в повышении уровня занятости и производительности труда, обеспечения устойчивости социальной модели;
- «Европейская платформа против бедности» для обеспечения экономического, социального и территориального сплочения, гарантий уважения основных прав людей, социально исключенных по бедности, обеспечения им достойного уровня жизни и возможностей активного участия в общественной жизни, а также поддержки интеграции местных сообществ, помощи людям в поиске работы и доступа к социальным гарантиям.

По отношению к этому приоритету особенно подчеркивается значение региональной политики, поскольку именно инвестиции в региональное развитие поддерживают «включающий рост» путем сокращения различий между регионами и гарантией того, что выгоды от роста действительно достигнут всех регионов и уголков Европейского Союза.

В процессе реализации Стратегии и борьбы с последствиями глобального финансового и экономического кризиса, в особенности кризиса в зоне евро, к трем приоритетам был добавлен еще один, получивший название «Экономическое управление», который ориентируется на следующие три аспекта:

- Усиленный контроль ЕС над более интенсивным сотрудничеством в сфере экономической политики.
- Действия по сохранению стабильности зоны евро.
- Действия по восстановлению финансового сектора.

Кроме приоритетов и инициатив, для измерения приближения к стратегическим целям в рамках «Европы-2020» определены и целевые показатели: количественные индикаторы в экономической и социальной сфере, которые должны быть достигнуты в результате реализации Стратегии и на которые должен ориентироваться ЕС в своем развитии³⁷⁹. Эти цели сформулированы как для общеевропейского, так и для национального уровней. Данные показатели являются основой для проведения регулярного мониторинга и контроля над реализацией Стратегии, которые на этот раз регламентированы гораздо более детально, чем раньше.

³⁷⁹ Перечень целевых показателей см. здесь: http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_en.htm

Таким образом, хотя в целом ориентиры остаются схожими с Лиссабонской стратегией (занятость, информационное общество и инновации, конкурентоспособность), в новом документе они являются более четко и детально проработанными. К тому же для реализации целей разработаны и внедрены ряд конкретных механизмов: новые специальные программы, инициативы, влияние на цели региональной политики и другие сферы политики ЕС, а также особые формы усиливающегося диалога, мониторинга и оценки реализации Стратегии в целом и его отдельных элементов в частности. Все эти меры должны привести к более эффективной реализации Стратегии «Европа-2020».

Для региональной политики ЕС, или для политики сплочения, принятие новой Стратегии означает определенное изменение приоритетов и путей достижения конкурентоспособности и занятости как на уровне ЕС в целом, так и в его отдельных регионах в частности. Поэтому осознание собственных конкурентных преимуществ, их развитие и реализация в рамках более общей стратегии становятся важнейшим элементом работы на уровне регионов и городов.

Стратегическое развитие регионов и городов

В реализации своих проектов, в том числе и поддержанных в рамках региональной политики ЕС, европейские государства, регионы и города не могут ориентироваться исключительно на общие цели Европейского Союза. Естественным образом они заинтересованы в направлении средств на те проекты, которые отвечают интересам развития самих регионов. А эти интересы, в свою очередь, также могут и должны быть сформулированы в стратегических планах развития регионов или городов, которые разрабатываются на местном и региональном уровнях, в том числе и вне зависимости от ЕС, для внутренних целей.

Стратегическое планирование развития регионов и городов начало активно развиваться в последние десятилетия в связи с несколькими факторами. Во-первых, не только государства, но и субнациональные регионы стали испытывать на себе серьезное влияние глобализации и европеизации и вынуждены реагировать и отвечать на их вызовы. Основные вызовы связаны с возрастанием конкуренции за два основных ресурса — капитал и людей, которые в условиях глобализации и все более открытой либерализованной экономики могут быть легко перенесены из одного места в другое. Капитал вкладывается в те регионы и города, которые оказываются более

инвестиционно-привлекательными и обладают соответствующей инфраструктурой. Люди, представляющие собой квалифицированные кадры и источник налоговой базы, также становятся все более и более мобильными. Возрастающая свобода и легкость передвижения капитала и людей представляют собой основной вызов глобализации по отношению к регионам, местностям и городам. При этом, в отличие от государств, которые могут реагировать и выигрывать в конкурентной борьбе через налоговое регулирование, регионы зачастую практически лишены этого средства. Они вынуждены в условиях такой же высокой конкуренции находить источники своего развития другими способами³⁸⁰.

Более того, государства уже не в состоянии в той же степени обеспечить устойчивое развитие собственным регионам. При этом ситуация в Европе усугубляется тем, что регионы оказываются в состоянии добиваться собственных успехов на уровне Европейского Союза, как это было показано в главах 2 и 3. Они могут напрямую представлять свои интересы на уровне ЕС, получать от него финансовую и инфраструктурную поддержку в рамках региональной политики ЕС, участвовать в собственных ассоциациях и т.д. Все эти факторы приводят к ситуации, в которой регионы стран-членов Европейского Союза все больше ощущают себя самостоятельными субъектами, в большей степени требуют повышения своей автономии³⁸¹ и становятся активными игроками на политическом поле.

Особенно болезненными явлениями для регионов оказываются реструктуризация экономики и переход к постиндустриальным сферам. Это приводит к потере традиционных источников доходов и вынуждает регионы к поиску других путей развития. Они начинают активно обсуждать возможности своего развития и мобилизации тех ресурсов, которые они имеют и которые могут привлечь извне. То есть регионы начинают думать о повышении своей конкурентоспособности, которая может быть определена как «свойство объекта, характеризующегося степенью реализации или потенциального удовлетворения им конкретной потребности по сравнению с аналогичными объектами, представленными на данном рынке»³⁸². При этом конкуренция в современном смысле слова означает не только и не столько борьбу между субъектами, но и

³⁸⁰ Klausen K., Goldsmith M. Conclusion: Local Government and the European Union, in: Goldsmith M., Klausen K. *European Integration and Local Government*, Edwar Edgar, 1997, p. 237–254.

³⁸¹ Houten P. Globalization and Demands for Regional Autonomy in Europe, in: Kohler M., Lake D. *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*. Princeton University Press, p. 110–135.

³⁸² Виноградов В., Эрлих О. Вовлечение общественности города в разработку и реализацию стратегического плана: теория, практика, технологии (из опыта создания стратегических планов в шахтерских городах Российской Федерации), Санкт-Петербург: Леонтьевский центр, 2001.

способ конструктивного взаимодействия субъектов в окружающем их мире, формирование ряда способностей:

- объективно соотносить себя с окружающим миром,
- вырабатывать механизмы взаимовыгодного сотрудничества,
- вести поиск уникального смысла своего существования и связанной с ним деятельности для окружающих.

Фактически такой подход, сформированный в экономике и понимаемый как необходимый для каждой фирмы и организации в современных условиях, связан с необходимостью осознания субъектом своих собственных преимуществ и трансформации их в уникальный смысл своей деятельности и существования как для себя, так и для своего окружения. Такой подход в менеджменте называется стратегическим развитием, и он постепенно переносится из исключительно экономической сферы в сферу государственного и муниципального управления. Особенно активно это начало происходить в 1990-е годы в рамках так называемого «нового государственного менеджмента» (new public management) – подхода, активно распространившегося от англосаксонских стран на разные уровни управления во всем мире³⁸³. В этом случае города назывались даже «городами-предпринимателями»³⁸⁴. Конечно, этот подход может быть реализован и на уровне целого государства, но более эффективно он осуществляется на уровне более мелких административных единиц.

Как уже было показано ранее на примере Европейского Союза в целом, стратегическое развитие подразумевает под собой процесс осознанного поиска собственной уникальности и выбора соответствующих приоритетов, а также работу по продвижению собственного уникального предложения – конкурентного преимущества – на мировой рынок. Поэтому технология формирования стратегии соответствует формированию стратегии отдельной организации или даже фирмы.

Технология разработки стратегии развития города или региона состоит из тех же самых этапов, что и разработка стратегии любой организации: от проведения анализа собственного состояния, имеющихся ресурсов и внешнего окружения в смысле возможностей и угроз, которые оно представляет (SWOT-анализ) до формирования базовой концепции и основных проектов и программ по ее реализации. Отличие разработки стратегии города или региона от стратегии организации заключается в том, что уже при проведении

³⁸³ Barzelay M. The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, Kindle Edition, 2001.

³⁸⁴ Гринчель Б., Шуссманн К., Костылева Н. (ред.) Экономические стратегии активных городов, Санкт-Петербург: Наука, 2002.

SWOT-анализа необходимо учитывать мнение населения путем проведения опросов, общественных слушаний и разного рода обсуждений. То есть речь идет не только о представлениях узкого круга лиц, которые разрабатывают стратегию. В расчет должны приниматься настроения и представления жителей о конкретной ситуации, имидже собственного региона или города, его настоящей и потенциальной роли в мировом экономическом и социальном пространстве, а также возможностях и способностях развития.

Основные угрозы, которые выявит любой SWOT-анализ европейского города или региона, состоят в условиях необходимости реструктуризации экономики в глобализированном мире. Поэтому основой для базовой концепции и выбора уникальности скорее будут выбраны те сферы, которые связаны в большей степени с услугами, чем с промышленным производством. В первую очередь к таким сферам относятся туризм, культура, образование, здравоохранение, научные разработки, финансовая, выставочная, спортивная и деловая инфраструктуры и т.д. Именно занятие уникальной позиции на этих рынках становится залогом успеха для городов, поскольку данные сферы привлекают туристов и капитал. В качестве примеров таких стратегий можно было бы назвать строительство крупнейшего спортивного комплекса или выставочного центра, способного привлекать массу туристов, как частных, так и бизнес-туристов.

Возрождение традиций или забытого исторического имиджа также является частью осознания себя в качестве уникального региона или города. Крупный, старинный или, наоборот, суперсовременный университет и имидж университетского города способен привлекать студентов и туристов, а построенный на его базе научный и конференц-центр – ученых и капитал для инвестиций в новые технологии. Базовая концепция, таким образом, должна включать выбор стратегического направления развития, которое способно обеспечить приток туристов, клиентов и капитал в новые сферы экономики.

Особенно эффективной считается стратегия, включающая в себя создание некоего кластера близких по сфере применения предприятий или организаций или формированию так называемых «флагманских проектов», которые должны «подтянуть» за собой другие схожие фирмы и организации³⁸⁵. Это своеобразный «эффект Силиконовой долины», которая развивается и самовоспроизводится благодаря наличию соответствующей инфраструктуры и кадров. На сегодня интересным примером может служить, медицинский

³⁸⁵ Гринчель Б., Костылева Н. Социально ориентированное местное управление: опыт городов Германии для России, Санкт-Петербург: Наука, 1999.

кластер, объединяющий университет как научно-исследовательскую базу, клиники и реабилитационные учреждения.

Помимо разработки и реализации стратегического проекта или проектов, важнейшими предпосылками успешного стратегического развития является деятельность по обеспечению соответствующего имиджа региона внутри него и, естественно, вовне. Внутренний PR необходим для того, чтобы жители осознавали себя частью этого стратегического развития: они должны воспринимать его в качестве своего, участвовать в возрождении и распространении традиций, понимать важность имиджа, транслировать его вовне через свои коммуникации с внешним миром. Важно, чтобы жители начали гордиться своим регионом, при этом не считая «других» врагами, а наоборот, воспринимали их как источник и двигатель дальнейшего развития.

Внутренний PR должен осуществляться уже на фазе разработки стратегии: в этой ситуации жители должны чувствовать свою сопричастность к региону. Поэтому необходимо широкое обсуждение стратегии в средствах массовой информации, в открытых дискуссиях и всевозможных встречах политиков с местными заинтересованными группами и некоммерческими организациями. В целом, для успешной реализации региональной стратегии необходима как можно более массовая и, главное, всесторонняя мобилизация групп интересов и населения. В дальнейшем необходимо активно поддерживать соответствующий имидж и поощрять его сохранение среди жителей. Большую роль в этом играет разработка собственной символики, девизов или брендов, которые могут воспроизводиться жителями и частным бизнесом. Важная роль отводится интерактивным средствам массовой информации, являющихся не только средством информирования читателей, но и площадкой для публичных дискуссий и общественного участия. Более того, интерактивная и динамично обновляющаяся презентация города в интернете, а также другие формы так называемого «электронного правительства» способствуют усилению идентичности жителей со своим городом. Развитие и использование традиционных форм общественного участия, таких как консультативные органы и участие в выборах, также способствуют закреплению идентичности и воспроизводства имиджа региона среди населения.

Внешний PR, естественно, является вторым ключевым элементом формирования и поддержания имиджа. Он осуществляется путем активного присутствия города или региона в глобальном информационном пространстве. Это возможно через привлечение внимания к себе путем создания соответствующих информационных поводов. Например, через проведение какого-нибудь курьезного праздника или соревнования. Иллюстрацией здесь могут служить

ежегодные соревнования по дальности прыжков в воду на любом самодельном двигающемся средстве, проводимые в городе Тракай (Литва). Это можно сделать и более традиционными способами: через участие в международных выставках, организации собственных «Дней», выставок или фестивалей за границей, участие в международных проектах и т.д. Большую роль играют поддержание собственного имиджа в интернете, разработка и продвижение собственной символики, девизов или брендов.

Важная роль, которая отводится в стратегическом развитии городов внутреннему и внешнему PR, приводит к тому, что он должен быть составным элементом всех проектов регионального развития. С одной стороны, имидж должен поддерживаться жителями или целевой группой (внутренний PR) и иметь соответствующее информационное сопровождение для внешнего мира или более конкретной внешней целевой группой (внешний PR). В любом случае большое внимание во всех проектах, финансируемых Европейским Союзом, играют информационная и коммуникационная составляющие. При этом особенно большое внимание должно уделяться визуализации проектов и подготовленных в их рамках материалов.

В Европе стратегическое развитие регионов развито наиболее сильно. В первую очередь это связано с тем, что практически все субнациональные единицы стоят перед проблемой реструктуризации экономики и конкуренции за ресурсы в условиях неблагоприятной ситуации с дороговизной рабочей силы. При этом регионы находятся в конкуренции друг с другом, поскольку обладают примерно одинаковым инфраструктурным потенциалом. Это явление ответа на вызовы глобализации со стороны городов и регионов получило название «локализации». Двойственность и связанность глобализации и локализации отразились в термине «глокализация».

В России стратегическое планирование, отличное от государственного планирования советского периода, начало развиваться на уровне регионов и городов только в конце 1990-х годов. Тогда главными источниками привнесения технологии и методологии стратегического планирования стали некоторые институты и исследовательские центры, активно сотрудничавшие с западными партнерами и оказавшиеся способными перенести их опыт на российскую почву. В качестве наиболее активных и показательных примеров таких центров можно назвать Институт развития города в Москве, Леонтьевский центр и институт «Евроград» в Санкт-Петербурге. Некоторые билатеральные или многосторонние международные проекты или организации также способствовали привнесению западного опыта стратегического развития городов на российскую почву. Наиболее активными городами с точки зрения

поиска стратегии развития стали такие города, как Санкт-Петербург, Самара, Нижний Новгород, Петрозаводск, Тольятти. В целом, около 15% российских городов так или иначе были уже в 1990-е годы вовлечены в стратегическое планирование³⁸⁶.

С середины 2000-х годов стратегическое планирование регионов, городов и муниципалитетов стало развиваться в России очень высокими темпами. Это произошло потому, что федеральные органы управления начали требовать, в соответствии с законодательством, разработанные планы или программы стратегического развития регионов и муниципалитетов. В этой ситуации многие регионы и муниципалитеты отнеслись к данному требованию ответственно и начали серьезно разрабатывать такие программы. Некоторые регионы стали активно привлекать внешних экспертов, прежде всего, из Москвы и Санкт-Петербурга. Однако большинство регионов и муниципалитетов отнеслись к этому требованию достаточно формально и просто использовали типовые программы, несколько адаптировав их под свои статистические данные.

Стратегическое планирование, однако, не приносит в России нужных результатов в очень многих случаях по разным причинам. К наиболее типичным проблемам российского опыта относится отношение к стратегии как к формальному документу, который должен быть написан и забыт. Естественно, что в условиях неизвестности о нем ни жителям, ни внешнему миру стратегия не работает.

Второй большой проблемой является сложность выбора приоритетных сфер и направлений развития. Выбор и концентрация сил и ресурсов на чем-то одном подразумевает неизбежный отказ от чего-то другого. Этот отказ дается настолько трудно, что во многих случаях стратегии просто перечисляют все сферы, представленные в регионе, и предлагают их развивать. Такая всеохватность противоречит основному принципу стратегического планирования (выбору приоритетов для поиска уникальности) и, соответственно, оставляет ситуацию там, где она была.

В-третьих, российская проблема состоит в общей недоразвитости каналов общественного участия и недостатке технологий организации общественных дискуссий, а также создания и поддержания местной идентичности. Есть случаи создания удачного имиджа города и региона как вовне, так и внутри (например, Великий Новгород и Новгородская область), что в итоге стало

³⁸⁶ Виноградов В., Эрлих О. Вовлечение общественности города в разработку и реализацию стратегического плана: теория, практика, технологии (из опыта создания стратегических планов в шахтерских городах Российской Федерации), Санкт-Петербург: Леонтьевский центр, 2001.

источником успешного экономического развития³⁸⁷. Однако таких регионов очень немного. Основные принципы стратегического планирования еще предстоит освоить большинству российских регионов и городов. При этом использование европейского опыта может способствовать более эффективному и безболезненному решению столь сложной задачи.

Взаимосвязанность стратегических целей разного уровня

В европейской политике и особенно в рамках региональной политики ЕС стратегическое планирование развития регионов важно не только для собственно регионального развития, но и для более эффективного получения и дальнейшего использования финансовой поддержки со стороны ЕС. Как уже было сказано в главе 2, одним из основных принципов региональной политики является принцип программности, который означает, что финансирование со стороны Европейского Союза должно соотноситься с программами стратегического развития регионов и городов. Это означает, что цели отдельных проектов, финансируемых структурными фондами, должны не просто представлять собой набор мер для улучшения ситуации в регионе, а в конечном итоге вносить свой вклад в достижение целей стратегического развития регионов.

Связь проектов, финансируемых в рамках региональной политики ЕС, осуществляется через так называемые «операционные программы» (operational programmes) любого региона. Они разрабатываются каждой субнациональной единицей, попадающей под ту или иную цель региональной политики ЕС, а затем утверждаются Европейской комиссией. Операционные программы должны готовиться при обязательном участии гражданского общества в регионе, то есть представителей основных общественных организаций, предприятий, общественных деятелей, экспертов, журналистов и других акторов, заинтересованных в региональном развитии, имеющих свое мнение при формировании целей и способных влиять на реализацию целей регионального развития.

В операционных программах указываются основные стратегические цели развития региона, которые соотносятся с более общими целями стратегического развития ЕС. Далее на этой основе формулируются основные приоритеты,

³⁸⁷ Петро Н. Взлет демократии: новгородская модель ускоренных социальных изменений, М.: Логос, 2004; Гельман В., Попова Е. Региональные политические элиты и стратегии региональной идентичности в современной России, в: Гельман В., Хопф Т. (ред.) Центр и региональные идентичности в России, М.-СПб.: Летний сад, 2003, с. 187–254.

то есть направления развития, в рамках которых должны объявляться конкурсы и на которые в конечном итоге должно выделяться финансирование.

Таким образом, осуществляется взаимосвязанность широких целей развития Европейского Союза, целей развития конкретного региона, программ финансирования в рамках региональной политики ЕС и отдельных реализуемых проектов. Подобная взаимосвязь особенно необходима потому, что все эти цели разных уровней формулируются в разных документах и разными институтами и агентами (см. *табл. 11*).

Табл. 11. Иерархия целей разных уровней

Уровень целей	Документ, в котором сформулированы эти цели	Агенты формулировки целей
Цели развития ЕС	Решения Европейского Совета (Лиссабонская стратегия, 2000–2010), «Европа-2020» (2010–2020))	Политические институты ЕС
Стратегические цели развития региона (внутреннего для ЕС или трансграничного)	Операционные программы	Региональные власти в сотрудничестве с национальными органами власти и гражданским обществом, утверждение Европейской комиссией
Цели отдельных конкурсов	Объявления о конкурсах	Совместный управляющий орган
Цели отдельных проектов	Заявки на проекты	Заявители: государственные и негосударственные учреждения и организации, НКО и бизнес-структуры

Как видно из *табл. 11*, нижестоящие цели исходят из согласованности вышестоящими, чем обеспечивается их взаимосвязанность. Это становится возможным благодаря тому, что разные акторы и институты, формулируя цели своего уровня, ориентируются на уже сформулированные цели вышестоящего уровня. При этом важно подчеркнуть, что речь здесь не идет об иерархичности этих целей и уровней (все они являются равнозначно важными и не взаимозависимыми), а о взаимосвязанности и логическом соотношении их друг с другом.

На уровне стратегических целей в качестве региона наиболее естественным образом понимаются территориально-административные единицы стран-членов ЕС — то есть внутренние субнациональные регионы и города. Как было показано в предыдущем разделе, они активно разрабатывают стратегии собственного развития, и именно они должны приниматься в расчет при разработке операционных программ и проектов с финансированием в рамках структурных фондов ЕС. Однако на этом же уровне в качестве регионов могут выступать и трансграничные регионы, которые получают поддержку в рамках Цели 3 «Территориальное сотрудничество», а также в рамках программ приграничного сотрудничества Европейского инструмента соседства и партнерства.

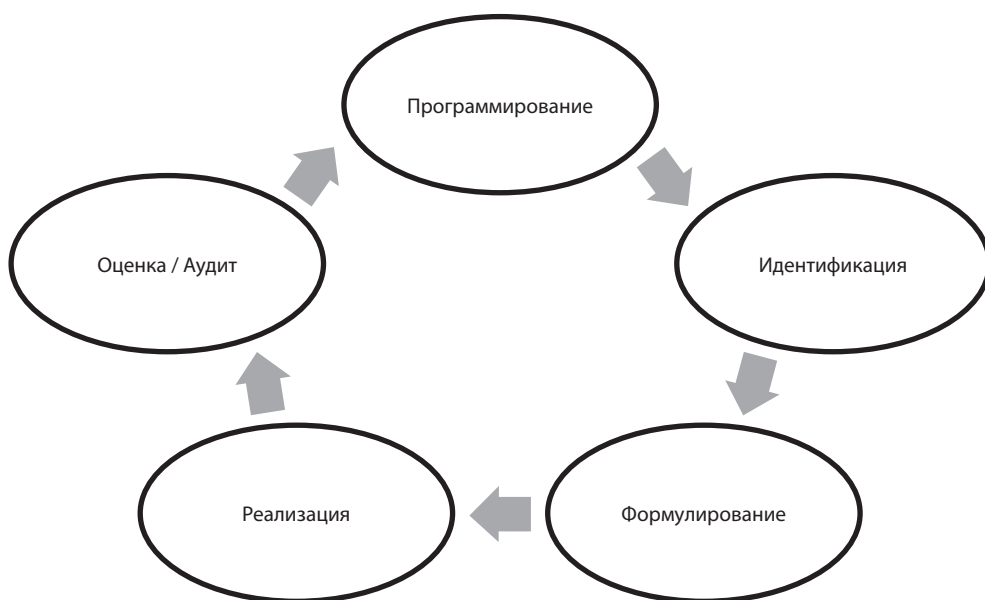
Трансграничные регионы могут сделать собственную оценку и разработать собственную стратегию развития. Однако чаще всего они таких стратегий не разрабатывают, но при подготовке обязательных для региональной политики ЕС операционных программ в каком-то виде формулируют собственные стратегические цели развития и при объявлении конкурсов исходят из них. В свою очередь все это отражается в целях, подаваемых на конкурсы проектов.

Для усиления логической взаимосвязи стратегических целей регионов, операционных программ и объявляемых конкурсов в Европейском Союзе активно используется понятие проектного цикла. Хотя оно является важным элементом проектного менеджмента в целом, в ЕС ему уделяется особое внимание. Вероятно, это связано с тем, что в понятии проектного цикла особенно сильно подчеркивается взаимосвязанность процесса формулирования целей на разных уровнях и стадиях, интегрированность отдельных проектов в более широкий процесс экономического, социального и политического развития и обеспечение их эффективности и значимости.

Проектный цикл подразумевает взаимосвязанность пяти или более стадий разработки и реализации проекта, которые следуют одна за другой, образуя таким образом один проектный цикл, который в дальнейшем может приводить к следующему проектному циклу. Хотя в разных интерпретациях понятия проектного цикла в учебниках и пособиях по проектному менеджменту могут появиться разные стадии, в пособиях ЕС чаще всего упоминаются следующие пять стадий: программирование (programming), идентификация (identification), формулирование (formulation), реализация (implementation), оценка и аудит (evaluation and audit). Их взаимосвязанность показана на *рис. 45*.

Стадия программирования означает формулирование целей всей программы, в рамках которой реализуются отдельные проекты. Идентификация

Рис. 45. Проектный цикл



Источник: Aid Delivery Methods, Vol. 1. Project Cycle Management Guidelines, EuropeAid Cooperation Office, 2004: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/49a_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf, p. 16.

связана с поиском проблем, которые должны быть решены в рамках проекта, а также соответствующих этим проблемам целей, необходимых действий и стратегий, которые должны привести к решению этих проблем в рамках более широкой программы. Это предварительная работа, зачастую связанная с проведением соответствующих исследований или анализа существующей ситуации. Часто результатом данной работы становится подготовка так называемой «концепции» проекта (concept note), в которой кратко описаны основные проблемы, цели и стратегии проекта. Следующая стадия — стадия формулирования — связана с подготовкой проектной заявки или предложения, которые проработаны уже более детально и потому показывают не только идею проекта, но и конкретные действия, сроки и необходимые ресурсы. Если проект одобрен, то наступает следующая стадия проектного цикла — его непосредственная реализация. По окончании этой стадии, обязательно следует оценка и аудит реализованного проекта.

Важным для понятия проектного цикла является то, что на этом процесс не заканчивается: оценка и аудит должны обязательно влиять на программирование следующего проектного цикла. Это связано с необходимостью учета успехов или неудач при реализации проектов для того, чтобы развивать положительный опыт и снижать эффекты отрицательного. Более того, такая связанность способствует более логичному и плавному процессу перехода от одного цикла к другому в процессе экономического, политического и социального развития, на которое проекты должны каким-то образом влиять.

Теоретически стадии проектного цикла следуют друг за другом после того, как закончена предыдущая стадия. Однако на практике важно понимать, что они настолько взаимосвязаны, что их отделение друг от друга не всегда оказывается возможным. Так, идентификация проблемы и целей и формулирование проектного предложения могут быть связаны друг с другом тесно и составлять одну стадию. Это чаще всего происходит там, где идентификация и формулирование полностью отдается на откуп исполнителям отдельных проектов. То есть это связано с тем, на каких стадиях Европейская комиссия и ее структуры участвуют особенно активно. Так, например, в политике развития, то есть поддержки развивающихся стран, Европейская комиссия не только отвечает за стадии программирования, но и за идентификацию проблем и целей, которую проводит совместно с государствами-получателями помощи в рамках политики развития. В этом случае стадии идентификации и формулирования более четко разделены между собой. Однако в случае проведения открытых конкурсов на реализацию проектов, что является все более распространенным механизмом в работе Европейской комиссии, особенно с негосударственными акторами, идентификация может быть отдельной стадией в больших проектах, с двумя турами принятия решений. Но чаще всего в случае открытого конкурса Европейская комиссия и ее структуры отвечают лишь за программирование, то есть формулирование общих целей, задач, масштабов проектов, а за идентификацию проблем и формулирование проектов отвечают сами разработчики проектов в процессе подготовки своей заявки.

Другой сложностью с взаимосвязанностью этапов проектного цикла является то, что оценка и аудит не производятся исключительно после реализации проекта. Так, они в определенной степени присутствуют уже на стадии формулирования и предваряют реализацию проекта. В этот момент по определенным критериям детально оценивается подготовленная проектная заявка. Кроме того, на данном этапе готовится система определенных индикаторов, которые в конечном итоге послужат основой для оценки степени

реализации проекта, достижения его целей и последствий для решения обозначенных проблем.

Более того, оценка и аудит проводятся и в процессе реализации проекта в виде постоянно действующей системы мониторинга. Она связана не только с подготовкой промежуточных отчетов и отчетов по отдельным действиям проекта, но и с постоянной оценкой этих отчетов. Мониторинг может быть внутренним и внешним, в зависимости от того, кто его проводит: сами участники проекта или коллеги, которые привлекаются в случае внутреннего мониторинга, либо эксперты, назначенные извне, являющиеся специалистами по рассматриваемым вопросам, но сами не участвующие в реализации проекта и даже программы — в случае внешнего мониторинга.

Кроме того, мониторинг и оценка могут касаться разных вопросов: содержательных и финансовых. В первом случае оценивается степень реализации проекта с точки зрения его целей и содержания, во втором случае — финансовое управление проектом, корректность, соответствие закону, целесообразность и целевой характер финансовых расходов в рамках проекта. Именно финансовая оценка называется аудитом. Чаще всего ЕС ставит требования прохождения аудиторской проверки независимой, но специально аккредитованной в ЕС аудиторской фирмой. Поскольку оценка, мониторинг и аудит могут проходить и перед, и в процессе, и после реализации проекта, эта сторона проектного менеджмента особенно важна для проекта, критерии оценки должны приниматься во внимание на всех стадиях³⁸⁸.

Несмотря на все ограничения и условность, понятие проектного цикла очень полезно для понимания процесса развития проекта и его интегрированности в общее пространство программ ЕС, а также в более широкий контекст экономического, социального и политического развития. Главным образом, оно связывает процесс формирования целей более широких программ и отдельных частных проектов, которые формулируются разными акторами, однако способствуют достижению одних и тех же целей, только на разном уровне: более общем или более частном, конкретном.

Таким образом, сформулированные на разных уровнях и с участием разных акторов цели оказываются в идеале взаимосвязанными. Несмотря на то, что теоретически это выглядит очень логично и понятно, принять во внимание все цели разных уровней, а также логически связать их оказывается на практике не так уж легко. Особенно это касается отдельных

³⁸⁸ О критериях оценки проектов в ЕС см. также в разделе «Обязательные элементы проектов, поддерживаемых ЕС» в этой главе.

проектов, которые разрабатываются различными организациями самого низового уровня: некоммерческими организациями, предприятиями малого и среднего бизнеса, государственными или муниципальными учреждениями социального обслуживания, органами местного самоуправления и т.д. Они могут находиться далеко от всех указанных уровней и просто не знать о том, какие цели сформулированы в качестве целей стратегического развития всего Европейского Союза, отдельных стран, регионов или сообществ. Однако они должны принимать их во внимание и включать в описание собственного проекта в процессе определения его целей и задач, если хотят получить поддержку со стороны структурных фондов ЕС. Поэтому для всех претендентов на финансирование своих проектов необходимо четко понимать эти цели, а также выстроить логически ясную иерархию этих целей, начиная от целей Европейского Союза и заканчивая собственным проектом. Это подразумевается при логико-структурном подходе, который активно используется при подготовке проектов в рамках региональной политики ЕС. В связи с важностью такого подхода для любого проекта и участника регионального сотрудничества, его описанию и разъяснению будут посвящены следующие разделы данной главы.

Понятие проекта

Прежде чем говорить собственно о проекте, его планировании и дизайне, необходимо дать определение этого понятия и тем самым обосновать его специфику по сравнению с другими видами деятельности.

Проекты на сегодня чрезвычайно активно используются в бизнесе, некоммерческой и общественной деятельности, в рамках государственных и международных институтов и в политике. Проекты отличаются от других видов рутинной регулярной деятельности тем, что они обладают следующими элементами: разовый характер, ограниченный период времени действия, ориентация на четко определенный результат, уникальность, оригинальность, неповторимость и инновационность результатов и действий по изменению реальности и достижению результатов в рамках проекта³⁸⁹. Проекты отличаются от обычных ежедневных процессов тем, что полностью ориентируются на четко заданный уникальный результат в рамках строго ограниченного периода времени. Наиболее общее определение проекта может звучать следующим образом: «Проект — это последовательность взаимосвязанных событий,

³⁸⁹ Бэгьюли Ф. Управление проектом, М.: ФАИР ПРЕСС, 2004, с. 13–15.

которые происходят в течение установленного ограниченного периода времени и направлены на достижение неповторимого, но в то же время определенного результата»³⁹⁰.

В этом смысле проект оказывается чем-то дополнительным, разовым и особенным по отношению к регулярным процессам работы организации. Он всегда ориентирован на создание чего-то нового, то есть запуск нового процесса или испытание на прочность новой идеи. Так, если его результаты показывают эффективность и состоятельность идеи, инновации проекта могут быть внедрены в рутинную деятельность организации, обычный процесс производства, социального обслуживания или общественной деятельности. С возможностью внедрения инновационного опыта или результатов связана конечная результативность проекта, то есть обеспечивается его «устойчивость». Таким образом, хотя в конечном итоге результаты проекта в лучшем случае должны изменить рутинные процессы, изначальные цели и результаты проектов отличаются от них, они ориентированы на создание чего-то нового и уникального.

Понятия проектов и проектного менеджмента изначально были разработаны в сфере бизнеса, где появилась потребность разделения между обычным рутинным процессом производства и четко ограниченным процессом создания нового продукта. Однако в последние десятилетия проектный менеджмент стал активно использоваться и в социальной сфере. Более того, на сегодня социальная и общественная деятельность немыслима без проектов и проектного менеджмента. Проведение благотворительной акции, разработка нового курса повышения квалификации, создание телефона доверия или тестирование новой социальной технологии работы с населением — все это примеры результатов реализации отдельных проектов. И поскольку проекты окружают нас повсюду, а внедрение любых инноваций и создание чего-то нового связано с проектной деятельностью, то понимание основных принципов проектного менеджмента необходимо всем настоящим и потенциальным участникам проектов для более эффективной их реализации.

В связи с всегда существующей ограниченностью финансирования и времени любые организации-грантодатели чаще всего поддерживают не столько повседневную деятельность организации (что, впрочем, также возможно в рамках институциональных грантов), сколько отдельные проекты. Это связано со спецификой последних, когда в строго определенный и согласованный период времени достигаются заранее определенные и согласованные

³⁹⁰ Там же, с. 16.

результаты. Это объясняет популярность поддержки именно проектов со стороны организаций, оказывающих поддержку: фондов, соответствующих структур бизнеса, государств и международных организаций.

В целом, распространенность проектной деятельности в социальной сфере имеет свои преимущества и недостатки. С одной стороны, она позволяет внедрять новые идеи, технологии, создавать институты и структуры, а также эффективно использовать имеющиеся ресурсы для достижения желаемых результатов. С другой стороны, активная работа преимущественно в рамках ограниченных по времени проектов приводит к ориентации на краткосрочные, а не долгосрочные результаты, проблемам с преемственностью в достижении целей, «разрывам» в деятельности в периоды отсутствия проектов, иногда излишней бюрократизированности менеджмента проектов.

Другой потенциальной опасностью и пунктом критики преимущественно проектной деятельности организации является то, что при реализации проектов с внешним финансированием усиливается ориентация на провозглашаемые цели грантодающих организаций, возможно, в ущерб собственным целям организации или целевой группы, на которую направлена деятельность.

Иногда в отношении грантодающих организаций, финансирующих реализацию проектов, также звучит критика о недостаточной координации их деятельности с другими подобными организациями и, как следствие, возможном дублировании их действий, излишней требовательности к менеджменту проектов и отчетности по ним.

Несмотря на осознаваемые недостатки проектной деятельности, благодаря ее очевидным преимуществам и адекватности для реализации целей в своей политике через распределение средств Европейский Союз активно использует проекты как механизм распределения. Более того, он в целом реализует свою региональную политику в конечном итоге именно посредством поддержки конкретных проектов. Хотя иногда эти проекты очень масштабны и долгосрочны, они всегда остаются проектами, ограниченными во времени и ориентированными на уникальный инновационный результат, который в дальнейшем обеспечивает устойчивое улучшенное функционирование рутинных процессов. Поскольку для ЕС поддержка проектов является наиболее понятной и распространенной формой реализации региональной политики, в ЕС были разработаны детальные рекомендации и инструменты для подготовки и реализации проектов.

Так, в пособии по проектному менеджменту в рамках ЕС определение проекта формулируется следующим образом: «Проект — это серия действий, нацеленных на достижение ясно определенных целей в пределах

определенного временного периода и в рамках определенного бюджета»³⁹¹. Как следует из приведенного описания понятия проекта, при его подготовке необходимо четко сформулировать ожидаемые результаты в виде инновационных целей, а также определить временной период и конкретные действия в рамках этого периода (временной график), необходимые финансовые средства (бюджет), а также субъектов этих действий (график разделения труда отдельных людей, организаций, целевых групп). Таким образом, в рамках проекта должны быть распланированы и направлены на достижение результата три основных ресурса: люди, деньги и время. Обычно считается, что эти ресурсы могут быть взаимозаменяемыми: если у нас много времени, мы можем достичь результата и при меньшем количестве людей. Если у нас много денег, мы можем нанять больше людей и достичь результата быстрее. Если у нас много людей, мы также можем достичь результата быстрее и при меньшем количестве затрат. Однако на практике такое взаимозамещение ресурсов обычно затруднено, поскольку обычно все они очень ограничены. Поэтому необходимость планирования ресурсов всегда стоит остро. К тому же при участии в конкурсах на финансирование проектов многие из этих ресурсов могут быть уже заданы. Так, на стадии формулирования условий конкурса чаще всего ограничена возможная продолжительность проекта, а также обозначены пределы возможного финансирования. Таким образом, при разработке проекта необходимо четко распланировать, как, кем, в какой временной период и при помощи какой финансовой поддержки в результате реализации проекта будут достигнуты поставленные цели. Однако прежде чем приступить к такому планированию, необходимо четко определить цели проекта.

Как было показано в предыдущем разделе, при формулировке целей конкретной программы и проекта необходимо ориентироваться на цели, сформулированные в соответствующих документах разными уровнями — уровнем ЕС, государств, регионов, конкретных программ. Этим объясняется та роль, которая придается формулировке целей и их иерархии в европейской методологии проектного менеджмента.

Так, иерархия целей является одним из важнейших элементов формирования идеи проекта и его описания. Однако, как уже было сказано ранее, значение слова «иерархия» не связано с большей или меньшей степенью важности целей. Она выражается в логической связанности целей по отношению

³⁹¹ Aid Delivery Methods, Vol. 1. Project Cycle Management Guidelines, EuropeAid Cooperation Office, March 2004: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/49a_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf, p. 8.

друг к другу в смысле их более широкого и более узкого характера. Иерархия целей является одним из главнейших элементов так называемого логико-структурного подхода, который характеризует методологию, активно используемую в ЕС для написания заявок на проекты, их оценки, мониторинга реализации проекта и оценки его результатов.

Планирование проекта: логико-структурный подход

Логико-структурный подход (Logical Framework Approach (LFA)) был сформулирован в 1960-е годы и изначально разрабатывался в США, в Американском агентстве международного развития (US Agency of International Development). Однако сегодня логико-структурный подход в том или ином виде используется в большинстве международных агентств развития и фондов. Европейский Союз начал применять этот подход в качестве базового для своих проектов с 1993 года и с тех пор считает его наиболее эффективным инструментом для планирования и оценки проектов³⁹².

Логико-структурный подход подразумевает логическую соотносимость и взаимосвязанность целей разного уровня, ожидаемых результатов и действий, необходимых для достижения результатов, которые в свою очередь должны способствовать достижению поставленных целей. Логическая взаимосвязанность целей сверху вниз — от широких к конкретным целям и действиям, и обратно снизу вверх — от конкретных низовых действий к приближению к большим стратегическим целям — это осевая идея подхода, его основной принцип и идеал. Естественно, что при формулировании идеи проекта не всегда возможно выстроить логически стройную и обоснованную схему, однако именно к этому необходимо стремиться для успеха в рамках данной методологии.

Для облегчения задачи формирования логической структуры целей, задач, ожидаемых результатов и конкретных действий в ЕС был разработан специальный инструмент, который активно используется при разработке, реализации, мониторинге и контроле за реализацией проектов, — логико-структурная матрица (Logical Framework Matrix (LFM), часто называемая также Logframe). Она представляет собой специальную таблицу, в первой, левой колонке которой представляется иерархия взаимосвязанных целей проекта, а остальные

³⁹² Aid Delivery Methods, Vol. 1. Project Cycle Management Guidelines, EuropeAid Cooperation Office, March 2004: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/49a_admin_pcm_guidelines_2004_en.pdf, p. 57.

описывают указанные цели с точки зрения их количественных характеристик (индикаторов), а также связанных с их реализацией внешних условий (допущений и рисков). Логико-структурная матрица представлена в *табл. 12*.

В проектах в рамках региональной политики ЕС в качестве главных целей обозначаются релевантные цели всего развития ЕС, изложенные в Лиссабонской стратегии и стратегии «Европа-2020», а также отрефлектированные через эти стратегии более узкие цели региональной политики и цели развития конкретного региона, выраженные и сформулированные в операционных программах. То есть это та цель, которую отдельный проект не может выполнить по определению, поскольку на ее реализацию работают все проекты в рамках программы, а также многие программы и действия ЕС. Например, эта цель могла бы звучать как «способствовать повышению конкурентоспособности сферы экологического туризма в регионе N». В данном случае сформулированная таким образом цель отражает: (1) цели ЕС как повышение конкурентоспособности экономики ЕС в сфере услуг и экономики, основанной на знаниях; (2) Цель 2 региональной политики ЕС «Региональная конкурентоспособность и занятость», определенная на период 2007–2013 годов; (3) вероятно, сформулированный в стратегии развития региона приоритет, который в соответствии с целями ЕС и был сформулирован также; (4) в операционной программе региона. Таким образом, главная цель проекта — это наиболее широкая цель, которая формулируется на политическом уровне и для достижения которой каждый отдельный проект должен вносить свой вклад.

В случае внешних трансграничных регионов необходимо ориентироваться не только на цели ЕС, но и на общие цели внешнего сотрудничества ЕС, цели конкретных используемых инструментов (например, Европейского инструмента соседства и партнерства), а также цели сотрудничества ЕС с каждой конкретной страной. В случае России речь идет о целях, провозглашенных в основных документах сотрудничества, на сегодня главным образом прописанных в «дорожных картах» четырех общих пространств, которые были представлены в главе 5. Все эти политические цели уже каким-то образом проработаны и отрефлектированы на уровне каждого конкретного трансграничного региона и описаны в операционных программах. Таким образом, при формулировке главной цели проекта, в достижение которой проект вносит свой вклад, в случае трансграничного региона необходимо, с одной стороны, обращать внимание на тот инструмент ЕС, который может предоставить финансирование, а с другой — на цели и принципы взаимоотношений между ЕС и третьей страной, в нашем случае Россией.

Табл. 12. Логико-структурная матрица

Главная цель: Какова главная цель, для достижения которой проект внесет свой вклад?	Индикаторы прогресса: Каковы ключевые индикаторы прогресса по отношению к главной цели?	Как индикаторы могут быть измерены: Каковы источники информации об этих индикаторах?	
Специальные цели проекта: Каковы специальные цели, которые должны быть достигнуты в результате проекта?	Индикаторы прогресса: Каковы количественные и качественные индикаторы, показывающие достигнуты ли цели проекта и в какой степени?	Как индикаторы могут быть измерены: Каковы источники информации, которые существуют или могут быть собраны? Какие методы требуются для сбора этой информации?	Допущения и риски: Каковы факторы и условия, не находящиеся под непосредственным контролем проекта, но которые необходимы для достижения целей проекта? Какие риски необходимо принять во внимание?
Результаты: Пожалуйста, перечислите конкретные результаты, ведущие к целям проекта. При их формулировании используйте следующие вопросы: Каковы планируемые эффекты и польза от проекта? Какие улучшения и изменения будут обеспечены проектом?	Индикаторы прогресса: Каковы индикаторы, показывающие, достигнуты ли цели проекта и в какой степени?	Как индикаторы могут быть измерены: Каковы источники информации об этих индикаторах?	Допущения и риски: Какие внешние факторы и условия должны присутствовать для достижения ожидаемых результатов проекта?
Действия: Какие главные действия должны быть проведены и в какой последовательности, чтобы достичь результатов проекта?	Ресурсы: Какие ресурсы необходимы для проведения этих действий, то есть рабочее время, оборудование, поездки, публикации и т.д.?		Допущения, риски и предпосылки: Каковы необходимые предпосылки для начала проекта? Какие условия вне контроля проекта должны существовать для проведения запланированных действий?

Специальные цели проекта (*specific objectives*) – это более специфические цели, уже относящиеся к собственно проекту. Они отражают те основные результаты решения проблем, на которые направлен проект. В силу ограниченности проекта по времени и объемам финансирования не может быть много специальных целей проекта, обычно для практических целей их формулируется не более двух-трех.

Результаты (*outcomes*) – это более конкретные цели, которые формулируются в рамках специальных целей. Они отражают более понятные, легко измеряемые законченные элементы результатов проекта.

Действия (*activities*) представляют собой конкретные меры и шаги, которые необходимы для достижения результатов и в конечном итоге специальных целей проекта.

В целом, первая колонка представляет собой иерархию взаимосвязанных целей – от наиболее широких главных политических целей, в достижение которых проект вносит свой вклад, к специальным целям проекта, на которые он направлен и для которых необходимо достижение отдельных результатов, к которым, в свою очередь, приводит реализация спланированных конкретных действий. Здесь в наглядном технологичном виде представлено, каким образом самые низовые шаги, такие как, например, организация семинара или публикация брошюры, будут способствовать широко поставленным общим политическим целям развития всего Европейского Союза. Более того, в логико-структурной матрице в кратком виде представлен собственно весь проект: через описание целей, результатов и действий можно увидеть все его этапы и шаги, которые в совокупности дает полное представление о способах достижения поставленных задач. Таким образом, в таблице содержится краткий обзор всего проекта.

Хотя теоретически очень легко представить логическую взаимосвязанность целей разного уровня, результатов и действий, на практике подобная логика не всегда выстраивается просто. Это связано прежде всего с тем, что при планировании проекта отправной точкой является потребность организации или партнеров в реализации собственных идей и целей, которые при разработке проекта необходимо привести в логическую взаимосвязанность с политическими задачами конкурса, развития региона и общих политических целей развития ЕС в случае регионов ЕС и развития отношений ЕС с третьими странами в случае внешнего трансграничного региона.

Более того, при формулировке целей и результатов проекта необходимо иметь в виду, что проект должен предлагать какие-то новые уникальные решения проблем и удовлетворения потребностей. Описание проблем

и демонстрация их понимания для поиска наиболее эффективных решений необходимы для обоснования специальных целей и результатов проекта не менее общих политических целей, определенных вышестоящими уровнями.

Необходимость связи целей и проблем помогает как обоснованию наибольшей эффективности предложенных в проекте путей решения существующих проблем, так и обеспечению логической связанности между поставленными целями. Это облегчается при помощи специального упражнения, которое можно сделать в процессе подготовки проекта: построение дерева проблем и дерева целей.

Главная цель этого подготовительного упражнения — выстроить логическую взаимосвязанность решаемых проблем и постановки целей проекта. Для выполнения упражнения готовятся карточки двух разных цветов: одна группа карточек для описания проблем, другая — для описания целей. Более логично начинать с анализа и описания проблем, которые существуют в интересующем поле и которые авторам проекта хотелось бы решить или способствовать их решению. При этом необходимо составить иерархию проблем: это легче всего сделать, задавая по отношению к каждой проблеме вопрос «почему?». Например, если взять в качестве примера экологическую проблему в городе, то можно ответить на вопрос о том, почему она существует, посредством разделения ее на несколько более частных проблем. В приведенном примере такими более частными проблемами будут загрязнение воздуха, воды, переработки отходов и т.д. Таким образом, общая проблема разделяется на более частные проблемы второго уровня. По отношению к каждой из этих проблем можно провести такую же операцию, то есть задать вопрос «почему?». Например, проблему загрязнения воды можно разделить на проблемы отсутствия современных очистных сооружений, технологий водоотведения, проблемы старых труб и проч. В свою очередь, по отношению к каждой из этих частных проблем можно задать очередные вопросы «почему?» и сформулировать еще более частные проблемы. Продолжая приведенный пример, можно сказать о причинах отсутствия современных очистных сооружений, которые могут заключаться в отсутствии соответствующей квалификации кадров, оборудования, технологий и т.д. Этот уровень проблем уже может быть переформулирован в конкретные меры по организации повышения квалификации кадров, модернизации оборудования, обновления технологий и т.п.

Таким же образом можно разобрать и другие более частные проявления общей проблемы и тем самым составить другие ветки «дерева». При этом проблему можно делить на подпроблемы следующего, более низкого уровня

не только посредством приведения причин проблемы более высокого уровня, но и посредством разделения проблемы на разные целевые группы. Например, проблемы образования можно разделить на проблемы преподавателей, учащихся, менеджмента образования, родителей и т.д. Также можно сделать разделение на основе разных сфер применения или организации-партнеров. Словом, основания для логического разделения проблем на составные части, то есть проблем более низкого уровня, могут быть разными, но их логическая взаимосвязанность должна четко прослеживаться на основе того, что решение более частных проблем приведет к решению или хотя бы смягчению более общей проблемы.

В результате такого анализа написанные на карточках одного цвета проблемы раскладываются на столе в иерархическом порядке: получается так называемое «дерево проблем». Вторым шагом в этом упражнении необходимо сделать аналогичное «дерево целей», зеркально отражающее «дерево проблем». То есть на карточках другого цвета пишутся проблемы, переформулированные в цели. Например, если проблема сформулирована как «отсутствие соответствующей квалификации кадров», то ее легко можно переформулировать в цель «повысить уровень квалификации кадров», а проблему «отсутствия технологий» можно переформулировать в цель «поиск или разработка соответствующих технологий». Таким образом, общие и частные проблемы всех уровней переформулируются в цели, и тем самым составляется «дерево целей», то есть логически связанные между собой цели разных уровней. При этом достижение более частных целей будет способствовать не только решению более частной проблемы, но и вносить свой вклад в достижение более общих целей, то есть в решение более общих проблем. На столе карточки располагаются в качестве так называемого «проблемно-целевого ромба», в котором одна половина составляет проблемы, а другая — зеркально отраженные цели.

Хотя описанная технология проста и логична в своем теоретическом описании, ее реализация на практике сталкивается с множеством сложностей. Во-первых, не все из «ответвлений» проблем могут быть решены в рамках одного проекта. Например, часто это касается вопросов законодательства, недостатки которого зачастую являются причиной проблем. При этом их можно также легко переформулировать в цель «совершенствования законодательства». Однако такие цели могут лежать за пределами возможностей авторов проекта. Кроме того, сложности во время анализа при составлении «дерева проблем и целей» могут возникнуть при появлении таких проблем, для решения которых у авторов недостаточно ресурсов, возможностей и заинтересованности. Например, подобная ситуация может сложиться тогда, когда некоммерческая

организация по работе с детьми откажется от «ветки» проблем, связанных с работой с другими целевыми группами — например, с более взрослой молодежью и студенчеством. В таком случае вполне закономерно и позволительно убрать эту «ветку» проблем из описания, поскольку «дерево проблем» и соответствующих им целей строится не для того, чтобы описать все возможные проблемы и причины проблем, а для того, чтобы сформулировать уместные, обоснованные и логически взаимосвязанные цели проекта. Поэтому, если какие-то проблемы не могут быть решены или стать основными в рамках проекта, их можно просто отложить. Это действие в данном случае просто необходимо, поскольку общие проблемы всегда связаны с большим количеством более частных проблем и не все из них могут стать основой для одного проекта. В таком случае отброшенные проблемы можно упомянуть в описании проблемного поля, но не сделать обоснованием целей проекта.

Во-вторых, при формулировании «дерева проблем и целей» может возникнуть и обратная ситуация, при которой некоторые цели, стоящие перед организацией и в достижении которых заинтересованы авторы проекта, не вошли в «дерево проблем». В этой ситуации можно сначала сформулировать цель, потом переформулировать ее в проблему, которую решает достижение этой цели, и попробовать найти ей место в существующем «дереве проблем». В целом, это означает, что для аналитических целей возможно и «обратное» выполнение упражнения: сначала могут быть сформулированы цели, а затем проблемы. На практике чаще всего выстраивание ромба происходит с обеих сторон: сначала мы формулируем проблемы, потом соответствующие им цели, потом корректируем картинку исходя из проверки целей и нового формулирования проблем. Таким образом, карточки разных цветов помогают ориентироваться в том, какие проблемы нужно и можно взять в проект в качестве ориентиров.

В-третьих, не всегда логическая картинка взаимосвязанных проблем и целей получается сразу. Так, зачастую более частные проблемы одного уровня являются причиной для появления двух и более общих проблем одновременно, то есть «ветви» не разделяются, а снова срастаются ниже. В этом случае лучше аналитически развести их, то есть отнести все же к одной частной проблеме, но указать в описании, что она является особенно важной, поскольку ее решение будет способствовать решению и другой общей проблемы. Так, например, более частная проблема конфликтности в целевой группе подростков может быть и частью более общей проблемы недостаточной внеклассной работы с подростками и более общей проблемы конфликтности в обществе. В этом случае решение более частной проблемы конфликтности в группе подростков

можно отнести либо к первой, либо ко второй общей проблеме и упомянуть, что ее решение будет способствовать и решению второй задачи. Обычно это относится к таким случаям, когда цели из разных групп достигаются одним действием — например, конференцией, акцией или фестивалем. Они обычно содействуют достижению многих целей. Однако для аналитических целей при построении проблемно-целевого ромба необходимо отнести такие мероприятия лишь к одной цели. Иногда при возникновении подобной ситуации можно пересмотреть степень взаимоотношений между проблемами. Так, вполне вероятно, что такая проблема в действительности является проблемой другого уровня, то есть более общей, а не более частной. В приведенном примере, возможно, конфликтность должна стать проблемой более общей, а отсутствие внеклассной работы и общая проблема конфликтности в обществе — более частными. Это означает, что при подготовке «дерева проблем» и «дерева целей» необходима серьезная проработка логической взаимосвязанности разных уровней.

Результатом этого упражнения в конечном итоге является проработка и описание проблем, которые призван решить проект, и целей, в достижение которых он должен внести свой вклад. Проблемы в их логической взаимосвязи друг с другом становятся основой для описания актуальности и обоснованности проекта. Цели проекта в иерархическом виде вписываются в основную, левую графу логико-структурной матрицы. Поскольку таблица обычно задана в объявлении о конкурсе и чаще всего состоит из четырех уровней, то необходимо сократить количество уровней целей, если их получилось больше в результате упражнения по формулированию целей. Это обычно можно сделать, опустив более общие цели.

Кроме того, при формулировании самой общей цели проектов в рамках Европейского Союза, как было показано выше, необходимо принять во внимание общеполитические цели развития ЕС, его региональной или внешней политики (в зависимости от типа региона и сферы политики, в рамках которой происходит поддержка региона). Эти цели должны быть соотнесены с целями стратегического развития соответствующего региона, операционной программы и объявления о конкурсе. Конечно, учесть все эти приоритеты не всегда возможно при формулировании лишь одной общей цели. Поэтому в качестве общей цели можно поместить одну из этих целей, а показать ее взаимосвязь с более общими целями в тексте, а с более частными целями — в иерархии целей, представленной в логико-структурной матрице.

Формулирование целей в левой колонке логико-структурной матрицы — наиболее сложный и важный процесс, в результате которого появляется

краткое описание проекта. Цели, результаты и действия представляют собой одновременно основу для дальнейшего более подробного описания проекта. Номера их уровней становятся основой для нумерации планирования всех необходимых ресурсов проекта: бюджета, временного графика, вовлеченности отдельных партнеров.

Кроме того, в логико-структурной матрице заложена необходимость представления основных характеристик целей, результатов и действий. По отношению к каждой из них в последующих колонках необходимо предусмотреть показатели, которые могут служить индикаторами прогресса при достижении целей проекта, а также продумать, как эти индикаторы могут быть измерены и где можно найти информацию о них. Эти вопросы сразу необходимо иметь в виду при формулировании целей, поскольку прогресс при их достижении должен быть измеряемым через систему доступных количественных индикаторов.

Количественные индикаторы необходимы для действительного измерения прогресса при реализации проекта, то есть при его мониторинге и оценке результатов. Поэтому они должны быть реалистичными, действительно отражать цифры, к которым стремятся разработчики и исполнители проекта. При этом характер индикаторов и источники для их измерения для целей разного уровня различны: тогда как в индикаторах общих целей речь идет об изменениях в обществе или целевой группе в целом, то в индикаторах более частных целей измеряются цифры, относящиеся непосредственно к проекту. Например, если общая цель связана с повышением конкурентоспособности региона, то в качестве индикаторов прогресса в ее достижении будут выступать показатели социально-экономического развития региона, уровня привлечения инвестиций или эффективности новых структур и институтов для повышения конкурентоспособности.

В случае специфических целей и результатов в качестве индикаторов выступают конкретные планируемые цифры по проекту. Например, в качестве таковых считаются показатели количества проведенных мероприятий с участием определенного количества людей и количеством вовлеченных участников или представителей целевой группы (бенефициариев). Эти показатели могут содержаться в отчетах по проекту, списках участников и программах мероприятий. В случае строительства или модернизации определенных объектов их технические характеристики также могут служить индикаторами прогресса. Они могут быть найдены в технической документации к объектам. В качестве индикаторов прогресса в общественной сфере могут служить количественные показатели материалов по проекту в средствах массовой информации.

Соответственно, их можно найти в архивах релевантных СМИ. Для конкретных акций или учебных курсов или мероприятий индикаторами могут стать результаты оценочных опросов или анкетирования участников мероприятий или представителей целевых групп. Информация о них может содержаться в заполненных участниками анкетах. Это лишь некоторые примеры количественных индикаторов прогресса. Конечно, для разных целей и результатов индикаторы прогресса могут быть очень разными. Важно, однако, понимать, что логико-структурная матрица подразумевает наличие этих индикаторов и их количественные характеристики, а также источники информации о них уже на самой первой стадии разработки проекта. Это необходимо для того, чтобы с самого начала предусмотреть возможности мониторинга и оценки реализации проекта, поскольку именно по этим индикаторам в конце реализации проекта можно судить о том, насколько полно он был реализован и насколько близко к плану оказались количественные результаты реализации проекта.

По отношению к конкретным действиям во второй колонке описываются уже не индикаторы прогресса, а конкретные ресурсы, необходимые для реализации отдельных действий. В логико-структурной матрице подразумевается лишь перечисление необходимых ресурсов, прежде всего финансовых, которые используются для разного типа расходов: например, оборудование, кадры, транспортные расходы, печать и т.д. Их точное количество подсчитывается при расчете бюджета.

Последняя колонка логико-структурной матрицы посвящена анализу допущений и рисков, которые сопровождают достижение целей, результатов и даже действий. Это необходимо для того, чтобы разработчики проекта сразу смогли оценить внешние условия и проблемы, релевантные для достижения целей. К допущениям относятся те внешние факторы, которые находятся вне контроля разработчиков и участников проекта, но которые необходимы для достижения целей. Например, в качестве допущений могут выступать принятие определенного законодательства, предоставление тех или иных технологий или услуг посторонними организациями, желание и готовность со стороны целевой группы участвовать в проекте.

К рискам, наоборот, относятся возможные нежелательные для проекта проявления внешних условий, неподконтрольных участникам и разработчикам проекта. Для разных целей, результатов и действий риски и допущения могут быть разными, но в рамках логико-структурной матрицы важно продемонстрировать осознание этих двух категорий внешних условий, которые могут повлиять на результаты проекта. Более того, оценка рисков

подразумевает разработку мер для их минимизации. Описание допущений и рисков с самого начала также необходимо для дальнейшего мониторинга и оценки реализации проекта: отклонения от запланированного плана могут быть связаны с допущениями или рисками, для минимизации которых не была разработана система мер, а также с возможной неверной оценкой допущений и рисков.

Таким образом, одним из ключевых элементов логико-структурного подхода к проектному менеджменту является логико-структурная матрица — таблица, включающая в себя описание иерархии целей, результатов и действий проекта, а также их характеристики в виде количественных индикаторов и их источников, внешних рисков и допущений при достижении каждой цели.

Конечно, разработка проекта не ограничивается подготовкой только логико-структурной матрицы. Как уже указывалось, в описание проекта входят обязательное подробное описание действий, планирование финансовых, человеческих и временных ресурсов в виде таблиц, бюджетов и графиков работы. Эти описания являются вторичными по отношению к логико-структурной матрице, но гарантируют тщательную проработку всех действий и распределения ресурсов.

При разработке проектов для поддержки Европейским Союзом необходимо также принять во внимание некоторые другие обязательные элементы, которые должны быть продуманы и предусмотрены на стадии разработки проекта и, конечно, быть реализованы в процессе его осуществления.

Обязательные элементы проектов, поддерживаемых ЕС

Показанные в этом разделе элементы и аспекты проектов не являются исключительно требованием Европейского Союза, они могут и часто становятся требованием и других доноров и грантодателей. Однако для ЕС они являются обязательными и потому требуют внимания любого разработчика проектов в рамках региональной политики ЕС или трансграничного сотрудничества. К этим обязательным дополнительным элементам проектов относятся такие понятия, как устойчивость (sustainability), распространение результатов (dissemination), мониторинг и оценка (monitoring and evaluation).

Под устойчивостью результатов в проектном менеджменте понимается комплекс мер, направленных на сохранение и развитие результатов проекта и после его окончания. Как было указано ранее, проекты всегда ограничены

во времени и ориентированы на достижение уникального инновационного результата. Это означает, что любой проект нацелен на разработку инноваций, которые не должны закончиться вместе с окончанием срока проекта и соответствующего финансирования, а должны быть внедрены в текущие процессы и еще долго приносить дивиденды или результаты. Например, если в качестве цели проекта было объявлено повышение конкурентоспособности региона, а в качестве результата — создание инфраструктуры для привлечения туристов, то устойчивость результатов проекта будет связана с долгосрочным функционированием сформированной инфраструктуры и ее эффективным влиянием на конкурентоспособность региона. В целом, лучше всего на устойчивость результатов проекта работают созданные в рамках проекта институциональные структуры, такие как центры, учебные курсы, внедренные технологии или схемы.

Другим важным фактором устойчивости может стать продуманная и внедренная реалистичная схема финансирования после окончания поступления средств из бюджета ЕС. Это может быть схема выхода на получение собственного дохода и самофинансирование или привлечение финансирования из других источников. Таким образом, при разработке и реализации проекта необходимо предусмотреть ряд мер для обеспечения долгосрочного существования результатов проекта, то есть их устойчивости.

Еще одним важным элементом любого проекта является широкое распространение его результатов, связанное и с повышением устойчивости, поскольку проект ориентирован на фиксирование и распространение полученного опыта среди релевантной заинтересованной аудитории. Цель распространения результатов состоит в мультипликации инноваций и потенциальном внедрении разработанных технологий и схем среди более широкой аудитории подобных организаций, процессов и целевых групп. Такое распространение положительного опыта обычно заключается в фиксировании полученного опыта и разработанных методик и технологий, а также в дальнейшей его публикации для распространения среди заинтересованной публики. Публикация материалов проекта в интернете на сайте проекта или участвующих организаций обычно происходит регулярно в процессе реализации проекта. Европейский Союз отводит большую роль постоянной работе с интернетом и распространении информации о проекте на сайте. Более того, часто методические материалы публикуются в качестве отдельных брошюр, книг, альбомов или буклетов, которые затем распространяются на тематических конференциях, фестивалях, выставках или акциях. Иногда материалы публикуются на CD или в форме презентаций и видеороликов.

Естественным каналом распространения опыта является публикация материалов или информации о проекте и его результатах в средствах массовой информации, в статьях в газетах или журналах, в теле- или радиопередачах, в которых выступают участники проекта.

И наконец, важным средством для повышения распространения положительного опыта, полученного в рамках проекта, являются специально проводимые для этих целей мероприятия, такие как конференции, выставки, презентации или доклады, обычно организованные на финальной стадии проекта.

При разработке проекта обязательно должны быть продуманы и затем приниматься во внимание на всех стадиях его реализации такие элементы, как менеджмент, мониторинг и оценка проекта. Менеджмент включает в себя все элементы управления, однако при подготовке проекта и заявки особенно важно продемонстрировать, что организация или организации-партнеры способны реализовать заявленный проект. Это можно показать через описание предыдущего опыта организации, ее реализованных в прошлом проектов и акций. Более того, пособие Европейской комиссии по проектному менеджменту показывает важность доказательства способности организации к реализации проекта тем, что выделяет целый раздел под описание того, почему и каким образом необходимо проводить анализ организации, претендующей на получение финансирования от Европейского Союза³⁹³.

Помимо опыта организации, важно показать наличие ресурсов в организации. Здесь в первую очередь речь идет о человеческих и финансовых ресурсах. Финансовые ресурсы необходимы для обеспечения авансовых вложений в том случае, если это требуется по условиям финансирования. Человеческие ресурсы важны в том смысле, что даже если многие кадры могут быть наняты в случае получения финансовой поддержки проекта, то ключевые инициаторы, руководство и участники должны присутствовать с самого начала, чтобы быть способными обеспечить реализацию проекта.

Поэтому уже при подготовке заявки проекта важно показать способности и возможности потенциального руководителя и конкретных участников проекта, их образования, предыдущего опыта, навыков и умений. Если в проекте предполагается множество разных задач, то желательно показать по возможности наиболее детально, каким образом будет организовано разделение труда и ответственности между отдельными участниками проекта. Особое внимание необходимо уделить и способностям организации к эффективному

³⁹³ Aid Delivery Methods, Vol. 1. Project Cycle Management Guidelines, EuropeAid Cooperation Office, March 2004: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/49a_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf

финансовому менеджменту, которые можно продемонстрировать посредством перечисления реализованных ранее проектов подобного масштаба, особенно если это проекты были профинансированы Европейским Союзом, а также через личный профессиональный опыт финансового директора и бухгалтерии.

Если реализация проекта предполагает сотрудничество между разными организациями, то есть создание консорциума организаций, необходимо четко прописать разделение труда, задачи и зоны ответственности между организациями-участниками, а также членами команды из разных организаций.

Таким образом, в разделе менеджмента важно показать, что организация и ее партнеры способны реализовать предполагаемый проект, что они уже сейчас понимают важность разделения труда и хорошо представляют себе организацию менеджмента сложного проекта.

Еще два элемента менеджмента проекта – мониторинг и оценка проекта – являются обязательными аспектами проектного менеджмента. Их наличие также должно быть предусмотрено с самого начала и проявляться на всех этапах проектного цикла.

Для мониторинга и оценки проектов, причем как на стадии подготовки предварительных заявок, так и уже на этапе завершения проектов, используются разные системы критериев, которые чаще всего сводятся к трем главным аспектам: адекватность (*relevance*), выполнимость (*feasibility*), эффективность. Часто к ним относится также устойчивость, о которой речь шла ранее, но она может быть интегрирована и в три названных аспекта. В методическом пособии Европейского Союза по проектному менеджменту трем аспектам соответствуют 16 критериев, которые представлены в *табл. 13*.

Эти критерии могут использоваться на всех уровнях оценки – как собственными участниками проекта, его внутренними и внешними оценщиками, так и представителями Европейской комиссии или назначенными ею экспертами. При этом в связи с целями и спецификой отдельных программ и проектов, а также спецификой оцениваемой стадии проектного цикла и оценочных процедур данные критерии могут использоваться по-разному. Это осуществляется чаще всего через применение различных коэффициентов, которые определяют вес каждого из критериев в общей оценке проекта. То есть в некоторых случаях наиболее важным критерием может быть экологическая устойчивость проекта, а в других – вовлечение местного сообщества или экономический эффект проекта. Это определяется структурами Европейского Союза при формулировании соответствующего конкурса и чаще всего содержится в описании условий конкурса. При подготовке и реализации проекта важно помнить об этих критериях и ориентироваться на них.

Табл. 13. Критерии оценки проектов

Адекватность: проект ориентирован на решение проблем, проанализированных и высокоприоритетных	Выполнимость: проект хорошо обоснован и даст значимые результаты для целевых групп	Эффективность / хорошее управление: проект приведет к намеченным результатам и хорошо управляется
1. Адекватный и содействующий целям ЕС и его политике	6. Четко и логически выстроены цели, результаты и действия, ориентированные на четко сформулированные проблемы	12. Проект в процессе реализации остается релевантным и выполнимым
2. Адекватный и содействующий целям государства-партнера	7. Четко проведена оценка ресурсов и стоимости, проект имеет смысл финансово и несет за собой положительные экономические результаты	13. Цели проекта достигаются
3. Четко определены основные участники и целевые группы; продемонстрированы беспристрастность, институциональная способность, заинтересованность местного сообщества	8. Структура координации, менеджмента и финансирования четко определена и поддерживает институциональное усиление и вовлечение местного сообщества	14. Проект хорошо управляется теми, кто несет прямую ответственность за его реализацию
4. Проблемы детально проанализированы	9. Четкая и практичная система мониторинга, оценки и устройства аудита	15. Вопросы устойчивости решаются эффективно
5. Учтены уроки из опыта текущих и запланированных проектов и программ	10. Допущения и риски сформулированы, соответствующая система менеджмента рисков подготовлена	16. Принцип «лучших практик» проектного менеджмента применяется менеджерами в Европейской комиссии
	11. Проект экологически, технологически и социально значим и устойчив	

Источник: *Aid Delivery Methods, Vol. 1. Project Cycle Management Guidelines, EuropeAid Cooperation Office, 2004*: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/49a_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf, p. 22.

* * *

Итак, в этой последней главе книги мы попробовали дойти до самого низшего уровня реализации региональной и внешней и других сфер политики ЕС, в которой принимают участие не только политики, но и самые разные частные коммерческие и некоммерческие организации и учреждения. Таким образом, мы попытались продемонстрировать, что, несмотря на кажущуюся отдаленность от людей, абстрактность и широту целей и принципов политики ЕС, в их достижении и применении участвует огромное количество организаций, людей и целевых групп. Понимание этих взаимосвязей «сверху вниз» и «снизу вверх», возможность и способность сопряжения целей разных уровней является залогом усиления эффектов от отдельных действий, интегрированности воздействия проектной деятельности и реализации политики ЕС на социально-экономическое развитие отдельных регионов и в конечном итоге всего Европейского Союза.

Логическая взаимосвязанность уровней через такие механизмы, как политические институты ЕС и их связь с государствами-членами и регионами, институты представительства регионов в процессе принятия решения на уровне ЕС в политике, с одной стороны, и механизмы проектного цикла, логико-структурный подход в проектном менеджменте, с другой, — все это способствует не только более эффективной реализации проектов, программ и политики Европейского Союза, но и дальнейшему развитию принципов мультиуровневого управления в ЕС.

Заключение

Подводя итоги книги, хочется заметить, что, хотя тематика ее была с самого начала сформулирована достаточно четко и должна была вращаться вокруг Европейского Союза и его регионов, в процессе работы она вышла за пределы взаимоотношений между этими двумя уровнями власти. Для их понимания нам пришлось более серьезно изучить собственно Европейский Союз, его политическую систему и региональную политику, коснуться характеристик его взаимодействий и взаимоотношений не только с уровнем регионов, но и государств, местных сообществ и даже отдельных организаций, которые выполняют проекты в рамках региональной политики ЕС. Это означает, что в эти взаимодействия и политику вовлечено большое количество организаций, людей, структур — гораздо больше, чем кажется на первый взгляд. В такой ситуации получить цельную картину происходящего достаточно сложно. И потому все попытки обобщений оказываются не очень удачными.

Тем не менее одно из наиболее важных обобщений, сделанное еще в начале 1990-х годов, стоит упоминания здесь. К тому моменту региональная политика ЕС, серьезное представительство регионов на уровне ЕС и их общая активность в Европе привели к появлению такого понятия, как «Европа регионов», подразумевающее под собой наличие региона как ключевого уровня и единицы управления ЕС. Существует несколько интерпретаций концепции «Европы регионов»³⁹⁴. Самая радикальная из них предполагает постепенное отмирание государства и формирование в ЕС главным образом двух уровней: наднационального уровня институтов ЕС и регионального уровня. Здесь регион рассматривается как важнейший уровень европейской политики, который может заменить собой уровень государства. Однако несмотря на некоторую популярность этой интерпретации в начале 1990-х годов, сегодня очевидна ее преувеличенность и нереалистичность.

Вторая интерпретация «Европы регионов» не так радикальна, скорее аполитична. Она предусматривает постепенное «срастание» некоторых регионов

³⁹⁴ Бусыгина И. Концептуальные основы европейского регионализма, в: Бусыгина И., Иванов Р., Супоничкая И. (ред.) Регионы и регионализм в странах Запада и России, М.: ИВИ РАН, 2001, с. 11–12.

поверх существующих государственных границ. Это происходит вследствие усиления трансграничного сотрудничества, которое способствует формированию и развитию естественных регионов с точки зрения общности структуры экономики, культуры, языка и общей инфраструктуры. Помимо традиционных регионов и государств создаются, таким образом, новые регионы, которые пока не имеют своих границ на политических картах, однако становятся источником идентичности для их жителей. Некоторые авторитетные европейские исследователи даже говорят о том, что в ставшей уже традиционной многоуровневой системе управления Евросоюзом появляется новый уровень трансграничных регионов, выполняющих специфические функции, отличающиеся от функций как государств, так и субгосударственных регионов. Примеры таких регионов внутри Европейского Союза показаны в главе 4. Считается, что активная региональная политика ЕС способствует не только усилению региональной идентичности в традиционных регионах (единицах административно-территориального деления государств)³⁹⁵, но и направлена на поддержку существующих и создание новых трансграничных структур, способствующих экономической и социальной сплоченности и интеграции. Это также является причиной сохранения популярности концепции «Европы регионов».

В то же время многие исследователи критикуют концепцию «Европы регионов» за то, что полномочия и возможности регионов в ЕС сильно преувеличены и скорее выдают желаемое за действительное. Вместо «Европы регионов» они предпочитают говорить о «Европе с регионами», или даже о «Европе с некоторыми регионами»³⁹⁶. Этим подчеркивается очень разное положение на европейской политической (и экономической) карте регионов из разных стран. Так, некоторые из них действительно играют важную роль в политике ЕС, другие находятся на очень дальней орбите и не имеют никакого влияния на общеевропейские процессы. Как бы то ни было, эта дискуссия демонстрирует актуальность проблем регионального развития и участия регионов в европейской политике.

Наконец, наиболее распространенное видение «Европы регионов» связано с понятием многоуровневого управления (multi-level governance), при котором регионы представляют собой еще одну единицу управления наравне с государствами. Здесь подчеркивается необходимость одновременного

³⁹⁵ Keating M. *Europeanism and Regionalism*, in: Jones B., Keating M. *The European Union and the Regions*, Oxford University Press, 1995, p. 7.

³⁹⁶ Gales P. *Conclusion – Government and Governance of Regions: Structural Weaknesses and New Mobilisations*, in: Gales P., Loquesne Ch. (eds.) *Regions in Europe*, Routledge, 1998, p. 267.

рассмотрения трех уровней управления, которые взаимодействуют как при принятии, так и при реализации политических решений. Речь идет о наднациональном (ЕС), национальном (государство) и субнациональном (регион) уровнях управления. Не стоит забывать и о формирующемся транснациональном (трансграничные регионы) уровне региональной активности.

Помимо теоретической значимости, пожалуй, наиболее важным практическим и политическим результатом этой дискуссии о концепции и трактовках «Европы регионов» становится тот факт, что сначала в научной полемике, а затем и в политических кругах на разных уровнях управления, а также в общественном сознании происходит своеобразная «региональная эмансипация». Процесс, на наш взгляд, схож с признанием равных прав и возможностей полноценного участия в политической, экономической или социальной жизни для различных категорий граждан. Регионы в Европе встали на этот путь несколько столетий назад и на сегодняшний день добились признания себя в качестве важных участников политических процессов. Концепция «Европы регионов», с одной стороны, отражает эти достижения, с другой — является мировоззренческой основой для дальнейшего прогресса в выбранном направлении.

Вместе с тем усиление регионов в Европе немислимо вне рамок европейской интеграции. Именно в процессе интеграции, начиная с 1950-х годов, регионам в границах ЕС уделялось все больше внимания и они получали все больше поддержки и политических полномочий, поэтому важнейшим предметом рассмотрения в нашей книге стал Европейский Союз.

В первой главе мы говорили о том, что концепция *governance* используется для описания политической системы управления Европейского Союза в целом. Она подразумевает под собой слабость иерархических связей между институтами и уровнями политики, наличие множества участников процесса управления, потребность в поиске консенсусных решений и постоянном согласовании интересов разных групп. Как показано ранее (глава 2), это все верно для сферы региональной политики ЕС. В результате политику в ЕС можно также представить как «сетевое управление» (*network governance*), в котором принимают участие разные политические институты и акторы и которое может осуществляться на разных уровнях политики³⁹⁷.

Сетевое управление и *governance* в сфере региональной политики ЕС выражается в том, что регионы одновременно являются объектами

³⁹⁷ Eising R., Kohler-Koch B. Network Governance in the European Union, Kohler-Koch B., Eising R. (eds.) The Transformation of Governance in the European Union, Routledge, 1999, p. 3–24.

и в определенном роде субъектами этой политики. Они не только получают поддержку из ЕС и усиливают тем самым свою европейскую и региональную идентичность. Они также активизируются в политическом поле, представляя свои интересы в Брюсселе, взаимодействуя с другими регионами посредством формирования и активного участия в сетях и ассоциациях регионов, о чем шла речь в главе 3.

В процессе поддержки слабых и проблемных внутренних, а также трансграничных регионов внутри ЕС, политические институты Европейского Союза развили проработанную систему управления региональным развитием. Эта система характеризуется важной и одновременно деликатной поддержкой, оказываемой различным регионам. Другими словами, ЕС посредством финансирования и соответствующих процедур и правил настаивает на необходимости регионального развития в сторону инноваций и конкурентоспособной экономики и, с другой стороны, содействует мобилизации собственных ресурсов и идей для развития регионов.

Эта двойственность целей ЕС и собственных целей регионов, а главное — их одновременная достижимость становится возможной при применении некоторых принципов, разработанных в региональной политике ЕС. Речь в данном случае идет о принципах концентрации, дополнительности, прозрачности, партнерства, субсидиарности и т.д. Таким образом в своей региональной политике, как и в других сферах, ЕС стремится к формированию консенсуса, коллегиальности принятия и реализации решений, функционированию различных систем сдержек и противовесов, способствующих подконтрольности политики и в то же время реализации интересов и целей множества участвующих субъектов на всех уровнях. Конечно, и Европейскому Союзу не всегда удастся реализовать все эти принципы на практике. Как было показано в книге, ЕС пытается не только декларировать их, но и закрепить в институциональной структуре. Более того, Европейский Союз пытается реализовать эти принципы на всех политических уровнях. Эти принципы фиксируются даже в требованиях со стороны ЕС, предъявляемых к проектному менеджменту низовых организаций, участвующих в реализации конкретных проектов, как это было показано в главе 7.

В ЕС и в Европе в целом развивается трансграничное сотрудничество, которое изначально наиболее активно поддерживалось внутри ЕС как со стороны Европейской комиссии, так и со стороны собственно регионов и ряда государств. В ЕС развитие трансграничного сотрудничества имело особое значение для формирования общего рынка и четырех свобод: передвижения товаров, услуг, капитала и людей. Стирание границ между государствами

в пределах ЕС и между приграничными регионами разных государств было и остается необходимым элементом европейской интеграции.

Поскольку поддержка внутреннего трансграничного сотрудничества внутри ЕС действительно привела к положительным результатам, то в региональной политике Европейского Союза были разработаны институциональные и методологические принципы такой поддержки, которые стали применяться ЕС и на его внешних границах. В частности, это выразилось и в общей политике ЕС в отношении своих соседей — Европейской политике соседства, и особенно в политике ЕС в отношении России. Поскольку к середине 2000-х годов Россия декларировала готовность к переходу от отношений помощи к полноценному стратегическому партнерству, то в этом случае трансграничное сотрудничество на границе России и ЕС стало по многим критериям схожим с трансграничным сотрудничеством внутри ЕС.

То, что Россия не является членом ЕС и не станет им в ближайшем будущем, создает определенные проблемы в сотрудничестве с ЕС, требующие своего решения. Они связаны как с политическими, так и с административными и бюрократическими барьерами, которые приходится преодолевать с обеих сторон при реализации проектов и программ в целом. Однако мы надеемся, что настоящая книга поможет российским читателям понять разницу целей и контекстов региональной политики, что будет способствовать более эффективному и взаимовыгодному сотрудничеству между российскими и европейскими участниками кооперации. Трансграничное сотрудничество, каким бы локальным оно не казалось, в конечном итоге способствует улучшению взаимопонимания на международной арене, в нашем случае — между Россией и Европейским Союзом.

Чтобы регионы России, особенно приграничные с ЕС, могли воспользоваться преимуществами своего положения, региональному руководству, равно как и всем заинтересованным участникам политических, экономических и социальных процессов, необходимо адекватно воспринимать все сложности, вызовы и возможности современных процессов сотрудничества, интеграции и глобализации. Каждый регион (как и город, да и каждый человек) должен развивать свои уникальные свойства и качества, использовать свои ресурсы и искать адекватных партнеров во внешней, в том числе международной, среде. Таким образом, одним из инструментов регионального развития сегодня является межрегиональное и трансграничное сотрудничество. А главным инструментом такого сотрудничества — реализация совместных проектов. Именно поэтому мы и уделили особое внимание проектному менеджменту как методологической основе разработки и реализации успешных

трансграничных проектов. Освоение этого инструментария может помочь региональным акторам эффективнее решать свои проблемы и использовать свои ресурсы во благо регионального развития.

А в более широком смысле показанные преимущества децентрализации, регионализации, снижения уровня иерархичности и в целом внимания к регионам и их собственному развитию со стороны других уровней власти, как мы надеемся, послужат дополнительными аргументами для плодотворного развития взаимоотношений между центром и регионами в Российской Федерации. И тогда механизмы региональной политики ЕС и активности регионов в Европе станут интересны не только потенциальным партнерам в трансграничном сотрудничестве с европейскими регионами, но и гораздо более широкой аудитории.

Приложение 1.

Сети и ассоциации европейских регионов

1. Четыре мотора Европы (4motors – Four Motors for Europe)

<http://www.4motors.eu/>

- цель: сотрудничество между четырьмя наиболее развитыми промышленными регионами в Европе
- члены: нет российских членов

2. Ассоциация текстильных регионов в Европе (ACTE – Association of the Textile Communities in Europe)

<http://www.acte.net/>

- цели: представительство и защита интересов территорий, имеющих текстильные, легкомышленные, кожевенные, обувные и модные сектора экономики
- члены: нет российских членов

3. Ассоциация европейских приграничных регионов (AEBR – Association of European Border Regions)

<http://www.aebr.net/>

- цели: представительство интересов приграничных и трансграничных регионов на европейском и национальном уровнях
- члены: включены некоторые российские приграничные регионы, такие как Республика Карелия и Псковская область

4. Ассоциация европейского профессионального образования (AEFP – European Professional Training Association)

<http://www.evta.net/>

- цели: самая большая профессиональная (неакадемическая) образовательная сеть в Европе
- члены: в основном южные и западные европейские страны в пределах ЕС

5. Ассамблея европейских регионов (AER – Assembly of European Regions)

<http://www.aer.eu/>

- цели: представительство принципа субсидиарности, региональной демократии и поддержка регионов в процессе расширения Европейского Союза и глобализации
- члены: более 270 регионов, российские члены: Республика Ингушетия, Республика Карелия, Самарская область, Республика Татарстан

6. Французская ассоциация Европейского Совета по городам и областям (AFCCRE – French Association of European Towns and Regions Council)

<http://www.afccre.org/>

- французская часть Совета по европейским муниципалитетам и областям
- члены: французские местные и региональные власти

7. Итальянская ассоциация Европейского Совета по городам и областям (AICCCE – Italian Association of European Towns and Regions Council)

<http://www.aiccre.it/>

- итальянская часть Совета по европейским муниципалитетам и областям
- члены: итальянские местные и региональные власти

8. Международная ассоциация франкоговорящих регионов (AIRF – International Association of French-speaking Regions)

<http://www.regions-francophones.com/>

- международная ассоциация франкоязычных регионов

9. Конференция регионов, на территории которых расположены аэропорты (ARC – Airport Regions Conference)

<http://www.airportregions.org/>

- цели: решение общих проблем региональных и местных властей по всей Европе с международным аэропортом, расположенным на или около его территории, стремление уравнивать экономическую выгоду, произведенную аэропортами, в балансе с их воздействием на окружающую среду
- члены: нет российских членов

10. Сеть местных и региональных властей Западного Средиземноморья (Arco Latino – Network of local and regional bodies in the Western Mediterranean)

<http://www.arcolatino.org/>

11. Ассамблея европейского садоводства и огородничества и садоводческих регионов (AREFLH – Assembly of European Fruit and Vegetable Growing and Horticultural Regions)

<http://www.areflh.org/>

- цели: представительство, защита и продвижение общих интересов регионов-производителей фруктов и овощей в Европе
- члены: в основном в Южной Европе, нет российских членов

12. Ассоциации европейских регионов для продуктов происхождения (AREPO – Association of the European Regions for Products of Origin)

<http://www.arepoquality.eu/>

- цели: защита производителей и потребительских интересов европейских регионов, вовлеченных в оценку качественного товара пищевой промышленности
- члены: регионы в основном в Южной Европе, нет российских членов

13. Ассамблея европейских винодельческих регионов (AREV – Assembly of European Wine Regions)

<http://www.arev.org/>

- цели: продвижение культуры вина и сотрудничество винных регионов в Европе
- члены: в Южной, Центральной и Восточной Европе, нет российских членов

14. Альянс европейских городов культуры (AVEC – Alliance of European Cities of Culture)

<http://www.avecnet.com/>

- цели: сделать из местной культуры и культурного наследия движущую силу для экономического, культурного и социального развития для городов и территорий и способствовать экономическому росту их территорий
- члены: города в Южной Европе, нет российских членов

15. Балтийская комиссия (BCS – Baltic Sea Commission of the CPMR)

<http://www.balticseacommission.org/>

- цели: развитие устойчивого общества с целью продвижения демократии, обменов, сотрудничества и солидарности между прибрежными зонами и островами Балтийского моря, включая области неевропейских стран Союза
- члены: 29 региональных членов, нет российских членов

16. Субрегиональное сотрудничество государств Балтийского моря (BSSSC – Baltic Sea States Subregional Cooperation)

<http://www.bsssc.com/>

- цели: сотрудничество регионов вокруг Балтийского моря и попытка сформулировать последовательную Балтийскую политику на региональном уровне

- члены: области и регионы вокруг Балтийского моря, включая российские регионы

17. Центральное-Европейское, Адриатическое, Дунайское и Юго-Восточное европейское пространство (CADSES – Central European, Adriatic, Danubian, and South-Eastern European Space)

<http://www.cadses.net/en/home.html>

- члены: в основном из Центральной и Восточной Европы, нет российских членов

18. Конференция европейских региональных Законодательных собраний (CALRE – Conference of European Regional Legislative Assemblies)

<http://www.calre.be/>

- цели: объединение региональных парламентов Европейского Союза, у которых есть законодательная власть
- члены: только регионы в пределах Европейского Союза, нет российских членов

19. Совет европейских муниципалитетов и регионов (CEMR – Council of European Municipalities and Regions)

<http://www.ccre.org/>

- цели: продвижение идей объединенной Европы, которая основана на местном и региональном самоуправлении и демократии
- члены: нет российских членов

20. Инициатива городской жизни и устойчивости (CIVITAS – City Vitality Sustainability Initiative)

www.civitas-initiative.org/

- цели: продвижение устойчивого, экологически чистого и эффективного городского транспорта
- члены: города в пределах ЕС, нет российских членов

21. Постоянный комитет по Евро-средиземноморскому партнерству местных и региональных властей (COPPEM – Standing Committee for the Euro Mediterranean Partnership of Local and Regional Authorities)

<http://www.commed-cglu.org/>

- цели: развитие местной и региональной автономии и институциональное укрепление местных органов власти на Юге и Востоке Средиземноморья, а также их национальных сетей или ассоциаций
- члены: в Южной Европе

22. Конференция периферийных приморских регионов (CPMR – Conference of Peripheral Maritime Regions)

<http://www.crpm.org/>

- цели: представление общих интересов приморских регионов в ЕС, в его институтах, учреждениях и национальных правительствах
- члены: 160 европейских приморских регионов, нет российских членов

23. Рабочее сообщество Пиренеев (CTP – Pyrenees Working Community)

<http://www.ctp.org/>

- цели: решение общих вопросов и интересов в Пиренеях
- члены: во Франции и Испании

24. Европейская ассоциация региональных и местных органов власти по образованию в течение всей жизни (EARLALL – European Association of Regional and Local Authorities for Lifelong Learning)

<http://www.earlall.eu/>

- цели: влияние на европейскую политику сотрудничества в проектах в области образования в течение всей жизни
- члены: только регионы в пределах ЕС

25. Европейская сеть химических регионов (ECRN – European Chemical Regions Network)

<http://www.ecrn.net/>

- цели: сотрудничество между химическими регионами
- члены: 20 регионов в пределах ЕС

26. Европейская сеть культурного туризма (ECTN – European Cultural Tourism Network)

www.ectn.eu.com/

- цели: объединение профессионалов туризма и культуры, работающих в различных регионах Европы для обмена опытом и информацией о личном опыте
- члены: семь региональных членов в пределах ЕС, но открыт и для регионов за пределами ЕС

27. Европейский форум по безопасности в городах (EFUS – European Forum for Urban Security)

<http://www.fesu.org/>

- цель: укрепление политики снижения уровня преступности и повышение роли местных органов власти в национальной и европейской политике
- члены: в основном во Франции, Италии, Испании и Португалии, нет российских членов

28. Европейский форум по техническому и профессиональному образованию и обучению (EFVET – European Forum of Technical and Vocational Education and Training)

<http://www.efvet.org/>

- цели: усвоение и обогащение технического и профессионального образования и обучение через транснациональное сотрудничество
- члены: страны ЕС, школы, Российский союз учебных заведений по техническому и профессиональному образованию

29. Телематические сети местных европейских властей (ELANET – European Local Authorities’ Telematic Network)

<http://www.eetaa.gr/ELANET/>

- цели: развертывание информационного общества на региональном и местном уровнях

30. Европейское партнерство по обучению бухгалтерии (ELAP – European Learning Account Partners)

<http://www.e-lap.org/>

- цели: сотрудничество представителей национальных и региональных правительств и других организаций, заинтересованных в разработке политики, которая позволит людям в течение всей жизни планировать свое обучение и управлять им
- члены: нет российских членов

31. Европейские власти по транспорту в крупных городах (EMTA – European Metropolitan Transport Authorities)

<http://www.emta.com/>

- цели: обмен информацией и опытом в области организации общественного транспорта, планирования и финансирования
- члены: города в ЕС, Осло является тоже членом, но нет российских членов

32. Экологическая конференция регионов Европы (ENCORE – Environmental Conference of the Regions of Europe)

<http://www.encoreweb.org/>

- цель: политическое сотрудничество между региональными министрами окружающей среды стран ЕС с целью эффективной реализации экологической политики ЕС, а также устойчивого развития в регионах Европы
- члены: в странах Европейского Союза, нет российских членов

33. Европейская сеть шахтерских регионов (ENMR – European Network of Mining Regions)

<http://www.enmr.org/>

- цель: развитие европейского партнерства и региональных партнерств шахтерских регионов

- члены: муниципалитеты, организации и университеты, нет российских членов

34. Европейская сеть регионов по улучшению здоровья граждан (ENRICH – European Network of Regions Improving Citizen Health)

<http://www.enrich-network.eu/>

- цель: сотрудничество для улучшения здоровья граждан и системы здравоохранения
- члены: регионы в ЕС, нет российских членов

35. Европейская сеть социальных властей (ENSA – European Network of Social Authorities)

<http://www.ensa-network.eu/>

- цель: сотрудничество городов и регионов Европы с целью развития международного сотрудничества в социальной сфере
- члены: в пределах ЕС, нет российских членов

36. Экологическая платформа для региональных офисов (EPRO – Environmental Platform for Regional offices)

www.ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/docs/cv_epro.pdf

- цели: обеспечение регионов информацией о новом законодательстве для обеспечения их участия в обсуждении готовящегося законодательства ЕС
- члены: в пределах ЕС

37. Европейский региональный экономический форум (EREF – European Regional Economic Forum)

<http://www.eref.eu/>

- цели: развитие экономики и общества, выступление в качестве моста между членами ЕС и странами Юго-Восточной Европы
- члены: нет российских членов, хотя есть члены из стран, не входящих в ЕС

38. Сеть европейских регионов по инновациям, основанным на знании (ERIK – European Regions Knowledge Based Innovation Network)

<http://www.eriknetwork.net/>

- цели: поддержка межрегиональных сетей на темы, связанные с технологическими инновациями, и для поддержания и дальнейшего развития сетей, обмена опытом между европейскими регионами
- члены: регионы из стран ЕС, нет российских членов

39. Ассоциация европейского регионального информационного общества (ERISA – European Regional Information Society Association)

<http://www.erisa.be/>

- цели: поддержка процессов цифрового включения в рамках своих 28 европейских регионов с помощью инструментов информационного общества

40. Европейские региональные и местные органы власти за интеграцию мигрантов (ERLAI – European Region and Local Authorities for the Integration of Migrants)

<http://www.erlaim.eu/wcm/erlaim/index.htm>

- цели: повышение качества работы региональных и местных заинтересованных сторон при участии в разработке и реализации политики интеграции граждан стран третьего мира
- члены: по всей Европе, нет российских членов

41. Сеть европейских регионов применения коммуникационных технологий (ERNACT – European Regions Network for the Application of Communications Technology)

<http://www.ernact.net/>

- цели: реализация преимуществ информационных и коммуникационных технологий для ускорения развития экономики знаний в соответствующих регионах
- члены: регионы в пределах ЕС, нет российских членов

42. Европейские регионы науки и инноваций (ERRIN – European Regions for Research and Innovation)

<http://www.errin.eu/en/>

- цели: укрепление научно-исследовательского и инновационного потенциала своих регионов
- члены: регионы в странах ЕС, нет российских членов

43. Европейская ассоциация агентств регионального развития (EURADA – European Association of Regional Development Agencies)

<http://www.eurada.org/>

- цели: продвижение регионального экономического развития на основе диалога со службами Европейской комиссии, обмен опытом между членами, транснациональное сотрудничество между членами
- члены: полноправные члены регионов в пределах ЕС, ассоциированные члены, не входящие в ЕС, в России: в Новосибирской и Ленинградской областях

44. Платформа европейских региональных и местных органов здравоохранения (EUREGHA – European Regional and Local Health Authorities Platform)

<http://www.euregha.net/>

- цели: улучшение роли местных и региональных органов власти на европейском уровне, обмен информацией и опытом в области общественного здравоохранения
- члены: местные и региональные органы здравоохранения из стран ЕС, нет российских членов

45. Европейские острова средиземноморской группы (EURIMED – European Islands of the Mediterranean Group)

- цель: сотрудничество между средиземноморскими островами
- члены: острова в Средиземном море, принадлежащие ЕС

46. Местные инициативы для развития экономики, занятости и солидарности (Euro*IDEES – Local Initiatives of Development for the Economy, Employment & Solidarity)

<http://www.euroidees.org/>

47. Европейская федерация региональных агентств по энергетике и окружающей среде (FEDARENE – European Federation of Regional Energy and Environment Agencies)

<http://www.fedarene.org/>

- цели: продвижение региональных измерений в дебатах относительно энергии и окружающей среды, помещение особого акцента на спрос и местное предложение, а также на цели устойчивого развития, лоббирование европейских институтов от имени региональных и местных сообществ относительно соответствующих проблем энергии и окружающей среды
- члены: регионы внутри стран ЕС, особенно в Испании и Франции

48. Регионы Европы без ГМО (GMO-Free – GMO-free regions across Europe)

<http://www.gmo-free-regions.org/>

- цели: сотрудничество муниципалитетов и регионов, обязавшихся не допускать использования генетически модифицированных организмов в сельском хозяйстве и пище на своей территории
- члены: регионы по всей Европе, российские члены: Москва, Белгородская область, Волгоградская область, Ульяновская область, Свердловская область, Костромская область и Рязанская область.

49. Сеть высокоскоростных поездов на Северо-Западе Европы (HST – High Speed Train Network in North West Europe)

<http://www.highspeedtrains.net/>

- цели: работа с самыми слабыми моментами цепи европейского железнодорожного сообщения: трансграничными железнодорожными

услугами, переходами между разными транспортными средствами, станциями и местными предприятиями, промышленными зонами и общественным транспортом, интегрированной покупкой билетов и т.д.

- члены: партнеры в Англии, Франции, Бельгии, Нидерландах и Германии, нет российских членов

50. Неофициальная группа Балтийского моря (IBSG – Informal Baltic Sea Group)

(нет официального сайта)

- цели: организация брифингов ЕС и событий по вопросам политики Балтийского моря, партнерство в регионе Балтийского моря и расширение общего интереса к Балтийскому морю, для развития политики ЕС
- члены: более 50 региональных представительств в регионе Балтийского моря

51. Инновационные регионы Европы (IRE – Innovating Regions of Europe)

<http://www.innovating-regions.org/>

- цели: обмен опытом и практическими навыками среди европейских регионов, которые увеличивают их способность поддерживать инновации и конкурентоспособность среди региональных фирм посредством развития и выполнения региональных стратегий и схем инновации
- члены: 235 регионов по всей Европе, в том числе за пределами ЕС, нет российских членов

52. Ассоциация самоуправления Великобритании (LGA UK – Local Government Association UK)

<http://new.lga.gov.uk/>

- цели: формирование общественного резонанса и влияние на политику и практику в сфере коммунальных услуг
- члены: британские муниципалитеты

53. Лиссабонская мониторинговая платформа (LMP – Lisbon Monitoring Platform)

<http://lisbon.cor.europa.eu/>

- цели: оценка стратегий экономического роста и работы, с точки зрения регионов и городов в ЕС
- члены: 101 региональных и местных членов из ЕС, нет российских членов

54. Сеть европейских столичных регионов и областей (METREX – Network of European Metropolitan Regions and Areas)

<http://www.eurometrex.org/>

- цели: обмен знаниями и опытом по столичным делам и совместные действия по вопросам, представляющим общий интерес
- члены: 50 европейских столичных регионов и областей; российские члены: город Москва

55. Сеть восточных внешних приграничных регионов (NEEBOR – Network of Eastern External Border Regions)

<http://www.neebor.eu/>

- цель: сотрудничество областей стран Европейского Союза на его внешних границах, которые осуществляют совместную работу и разрабатывают совместные действия по решению общих проблем
- члены: региональные советы и ассоциации в пределах ЕС, нет российских членов

56. Сеть европейских регионов, использующих космические технологии (NEREUS – Network of European Regions using Space Technologies)

<http://nereus.midipyrenees.fr/>

- цель: сотрудничество европейских регионов, которые используют космические технологии
- члены: регионы в пределах ЕС, нет российских членов

57. Сеть офисов, представляющих интересы стран-кандидатов (NIROC – Network of Interest Representation Offices of Candidate Countries)

www.tallinn.ee/g1686s11594

- цели: консультирование, обучение и повышение общих знаний стран-кандидатов
- члены: регионы стран-кандидатов ЕВ

58. Сеть региональных парламентских европейских комитетов (NORPEC – Network of Regional Parliamentary European Committees)

<http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/europe/norpec.htm>

59. Сеть региональных правительств устойчивого развития (NRG4SD – Network of Regional Governments for Sustainable Development)

<http://www.nrg4sd.org/>

- цели: понимание, сотрудничество и партнерство в процессе устойчивого развития, а также обеспечение более активного международного признания важности вклада, который вносят регионы в устойчивое развитие
- члены: регионы по всему миру, нет российских членов

60. Северные малонаселенные районы (NSPA – Northern Sparsely Populated Areas)

<http://www.nspa-network.eu/>

- цель: повышение знания о регионах Северной Скандинавии в институтах ЕС
- члены: регионы из северной части Норвегии, Швеции и Финляндии, нет российских регионов

61. Организация городов Всемирного наследия (OWHC – Organisation of World Heritage Cities)

<http://www.ovpm.org/>

- цель: сотрудничество городов Всемирного наследия
- члены: города по всему миру; российские члены: Великий Новгород, Дербент, Казань, Москва, Санкт-Петербург, Ярославль.

62. Сеть европейских городов и регионов инновационных транспортных решений (POLIS – European Cities and Regions Network for Innovative Transport Solutions)

<http://www.polis-online.org/>

- цели: сотрудничество европейских городов и районов по всей Европе, которое способствует, поддерживает и выступает за инновации в местном транспорте
- члены: города в странах ЕС, нет российских членов

63. Продвижение предпринимательства в сельской местности (PRAXIS – Promoting Entrepreneurship in Rural Areas)

<http://www.praxisnetwork.net/>

- цели: решение проблем отсутствия возможностей для трудоустройства в сельской местности Европы
- члены: регионов очень мало, и все из стран ЕС, нет российских членов

64. Платформа пригородных регионов Европы (PURPLE – Peri-Urban Regions Platform Europe)

<http://www.purple-eu.org/>

- цели: извлечение максимального преимущества, вытекающего из их расположения в непосредственной близости от крупных городов и поселков при сведении к минимуму неблагоприятного воздействия на характер ландшафта и окружающей среды, которые отличают их от других
- члены: регионы ЕС, нет российских членов

65. Регионы исследования (R4R – Regions for Research)

<http://www.regions4research.eu/>

- цель: разработка моделей для передачи знаний в области управления научной политики на региональном уровне

- члены: регионы ЕС, нет российских членов

66. Региональное сотрудничество в области обращения с отходами (RECO – Regional Cooperation in Waste Management)

<http://waste.com.ua/cooperation/2008/theses/mont.html>

- цели: поддержка развития эффективных систем управления отходами в регионе Балтийского моря для обеспечения высоких экологических показателей, низкой стоимости жизненного цикла и согласованность с ЕС и национальным законодательством и целями
- члены: регионы вокруг Балтийского моря, российские члены: Калининград

67. Регионы, наделенные законодательными полномочиями (RegLeg – Conference of European Regions with Legislative Power)

<http://www.regleg.eu/>

- цели: политическое сотрудничество регионов ЕС с законодательной властью, повышение уровня демократического участия законодательных областей в ЕС
- члены: более или менее автономные регионы на территории ЕС, нет российских членов

68. Сеть регионов возобновляемых источников энергии (RENREN – Renewable Energy Regions Network)

<http://www.leonardo-energy.org/renren-unique-experiences-res-put-together>

- цели: облегчение обмена опытом и информацией между регионами, а также сотрудничество между частными компаниями для развития альтернативных источников энергии (ветер, океан, солнце, биомасса, геотермальная и гидроэнергетика), работающими в этих регионах
- члены: Верхняя Австрия, Шлезвиг-Гольштейн (Германия), Северная Швеция и Уэльс (Великобритания), а также малые европейские государства Кипр и Исландия, нет российских членов

69. Европейская межрегиональная сеть социальной интеграции (RETIS – European Transregional Network for Social Inclusion)

<http://retis.ox2.be/>

- цели: снижение уровня бедности, повышение уровня свободы, равенства и достоинства человека, социального равенства мужчин и женщин
- члены: регионы в ЕС, нет российских членов

70. Европейская сеть городов и регионов социальной экономики (REVES – European Network of Cities and Regions for the Social Economy)

<http://www.revesnetwork.eu/>

- цели: создание положительных условий для развития экономики, основанной на социальных аспектах и солидарности, социальной ответственности и обмена экспертами и ноу-хау, осуществление инноваций в области включения, участия и расширения прав и возможностей местных сообществ
- члены: регионы ЕС, есть член-регион из Марокко, нет российских членов

71. Сеть исследований, инноваций и бизнеса (RIBN – Research, Innovation and Business Network)

<http://www.ribn.eu/>

- цели: взаимодействие между различными уровнями и типами заинтересованных лиц, участников цепочки экономики стран Центральной и Юго-Восточной Европы
- члены: регионы по всему ЕС, Северные страны, нет российских членов

72. Серебряная сеть экономики европейских регионов (SEN@ER – Silver Economy Network of European Regions)

<http://www.silvereconomy-europe.org/>

- цель: рассмотрение проблемы старения европейского общества не как угрозы, а как вызова и возможности для регионального экономического роста и повышения конкурентоспособности Европы
- члены: регионы в Центральной и Западной Европе, нет российских членов

73. Сеть Швеция – Эмилия-Романья (SERN – Sweden Emilia-Romagna Network)

<http://www.sern.eu/>

- цель: развитие отношений между местными органами власти в Швеции и Италии
- члены: только регионы Швеции и Италии

74. Устойчивое развитие транспорта в Баренц-регионе (STBR – Sustainable Transport in the Barents Region)

<http://www.barentsinfo.fi/stbr/>

- цель: создание совместной стратегии транспортного сектора при помощи комбинации всех видов транспорта (автомобильного, железнодорожного, воздушного и морского), охватывающей всю территорию Баренц-региона
- члены: северные графства Швеции (Норрботтен и Вестерботтен), Финляндии (Лапландия, Кайнуу и Оулу), Норвегии (Финнмарк, Тромс и Нурланд), Северо-Запад России (Мурманск, Карелия и Архангельск)

75. Стимулирование новых форм предпринимательства (STIMENT – Stimulating New Ways of Entrepreneurship)

<http://www.stiment.net/>

- цель: улучшение эффективности политики регионального развития и инструментов взаимодействия посредством крупномасштабного обмена информацией и опытом
- члены: регионы в Центральной и Северной Европе в пределах ЕС, нет российских членов

76. Стратегическое развитие и сотрудничество между регионами с доступом к аэропортам (STRAIR – Strategic Development and Cooperation between Airport regions)

<http://www.strair.org/>

- цель: укрепление делового сообщества в регионах, близких к аэропортам
- члены: Харрыда (Гетеборг – Ландветтер аэропорт недалеко от Гетеборга), Барселона и на Канарских островах (Испания), Глазго (Шотландия) и Остенде (Бельгия), нет российских членов

77. Юго-Западные регионы Европы (SUDOE – South West Europe Regions)
(http://www.interact-eu.net/news/second_issue_of_the_sudoe_news_bulletin_available_in_three_languages/7/3631)

- члены: регионы на юге Франции, Испании и Португалии

78. Центр устойчивого развития городов и районов будущего (SURF – Centre for Sustainable Urban and Regional Futures)

<http://www.surf.salford.ac.uk/>

- цель: углубление понимания того, как экономические, социальные, экологические и технологические изменения влияют на взаимодействие с городским и региональным будущим
- не является региональной сетью: междисциплинарный научно-исследовательский центр в Университете Солфорд

79. Союз балтийских городов (UBC – Union of the Baltic Cities)

<http://www.ubc.net/>

- цель: демократическое, экономическое, социальное, культурное и экологически устойчивое развитие региона Балтийского моря
- члены: города на берегах Балтийского моря, российские члены: Балтийск, Калининград, Кронштадт, Ломоносов, Петергоф, Сестрорецк и Санкт-Петербург

80. Объединенные города и местные власти (ОГМБ) (UCLG – United Cities and Local Governments)

<http://www.cities-localgovernments.org/ucldg/index.asp?T=1&L=EN>

- цели: представительство и защита интересов местных органов власти на мировой арене, независимо от размера общества, которому они служат
- члены: более 1000 городов из 95 стран; российские члены: Астрахань, Буденновск, Челябинск, Иркутск, Калининград, Казань, Киров, Костромская область, Краснодар, Красноярск, Курган, Москва, Мытищи, Новосибирск, Оренбург, Ростов-на-Дону, Санкт-Петербург, Ставрополь, Тюмень, Владикавказ, Ярославль и Екатеринбург

81. Союз столиц ЕС (UCEU – Union of Capitals of the European Union)

<http://www.citieslinked.com/uceu/uceu-union-capitals-european-union/about-uceu>

- цели: сохранение постоянной связи между европейскими столицами и поощрение связи между жителями для усиления европейской солидарности
- члены: в основном столицы стран ЕС, нет российских членов

82. Международный союз общественного транспорта (МСОТ) (UITP – International Association of Public Transport)

<http://www.uitp.org/>

- цель: всемирное сотрудничество, развитие бизнеса и обмена ноу-хау между 3100 членами из 90 стран
- члены: не региональная сеть, членами являются ассоциации, компании и операторы; есть много российских членов

83. Сеть Брюссельских офисов Великобритании (UKBO – UK Brussels Office Network)

<http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=14523>

- члены: местные власти Великобритании, представленные в Брюсселе

84. Межнациональный обмен интегрированного городского развития (URBACT – Integrated Urban Development Transnational Exchange)

<http://urbact.eu/>

- цель: европейский обмен и учебная программа, продвигающая устойчивое городское развитие
- члены: в ЕС и некоторые в Швейцарии, нет российских членов

85. Сеть регионов Вышеградской группы в сердце Европы (V4 – Network of the Regions of the VISEGRAD Group in the Heart of Europe)

<http://www.visegradgroup.eu/>

- цели: стимулирование оптимального сотрудничества со всеми странами (в частности, с их соседями), демократическое развитие во всех частях Европы
- члены: Чехия, Венгрия, Польша и Словакия

86. Региональное сотрудничество по вопросам ограниченности водных ресурсов (WATEREGIO – Regional Cooperation in Water Scarcity)

<http://www.informo.hr/wateregio/>

- цель: обмен идеями, опытом и практикой в области управления водными ресурсами и оптимизацией использования водных ресурсов
- члены: регионы-партнеры в Хорватии, Греции, Италии и Испании, нет российских членов

Приложение 2.

Справка о Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Совет Европы, Мадрид, 1980)³⁹⁸

В середине 1970-х годов министры стран-членов Совета Европы, ответственные за местное самоуправление, выдвинули предложение о составлении Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве. После рассмотрения проекта Конвенции, составленного Комитетом по сотрудничеству в муниципальных и региональных вопросах Совета Европы, министры рекомендовали Комитету министров принять его за основу. Это решение было поддержано Парламентской ассамблеей и Конференцией местных и региональных властей Европы в 1977 году.

Работа по доработке текста будущей Конвенции продолжалась два года, после чего он прошел согласование в Парламентской ассамблее Совета Европы и был открыт к подписанию на Четвертой конференции европейских министров, ответственных за местное самоуправление, состоявшейся в Мадриде в мае 1980 года.

Такие страны, как Австрия, Германия, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция, подписали текст Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей непосредственно во время Конференции. В настоящее время

³⁹⁸ Справка подготовлена с использованием информации сайта Совета Европы: <http://conventions.coe.int>

Конвенция подписана и ратифицирована 36 государствами Европы, в том числе Россией в октябре 2002 года.

Основной причиной подписания Конвенции стала потребность в общем документе Совета Европы, который стал бы руководством к действию в сфере приграничного сотрудничества. Оно признавалось катализатором интеграционных процессов, инструментом укрепления единства и сотрудничества между странами Европы и способом ускорения экономического и социального прогресса в приграничных регионах (Преамбула).

Конвенция является юридическим документом, обязывающим ратифицировавшие ее государства устранять препятствия для приграничного сотрудничества и предоставлять участвующим в таком международном сотрудничестве властям те же возможности, которые предусмотрены на национальном уровне.

Сложно переоценить влияние Конвенции на развитие трансграничного сотрудничества в Европе. В ней дается первое официальное определение трансграничного сотрудничества: под ним понимаются «любые согласованные действия, направленные на усиление и поощрение отношений между соседними территориальными сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией двух и более договаривающихся сторон, а также заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения вышеуказанных целей» (статья 2).

Также в Конвенции предпринимается попытка максимально упростить процедуру заключения соглашений о трансграничном сотрудничестве как для региональных и местных властей, так и для центральных и федеральных правительств. В приложениях к Конвенции приводится целый ряд разных проектов соглашений, чтобы все заинтересованные стороны могли выбрать для себя тот вариант, который соотносится как с теми проблемами, которые они намерены решать посредством трансграничного сотрудничества, так и с тем национальным законодательством, которое регулирует вопросы внешних связей субгосударственных регионов.

В 1995 и 1998 годах было подписано два Дополнительных протокола к Конвенции, оговаривающих отдельные вопросы трансграничного и межрегионального сотрудничества. Так, в ноябре 1995 года был открыт к подписанию Дополнительный протокол, одной из задач которого стало уточнение ряда расплывчатых формулировок Конвенции и приведение ее в соответствие с европейскими реалиями. Задача Протокола — укрепить рамочную Конвенцию, четко признав право территориальных сообществ заключать соглашения о приграничном сотрудничестве. В соответствии с ним акты и решения,

принимаемые в рамках данных соглашений, имеют юридическую силу внутреннего права. Признается также правосубъектность любого органа по приграничному сотрудничеству, который создается в соответствии с соглашением о таком сотрудничестве.

В документе достаточно подробно описаны задачи органов по приграничному сотрудничеству, а также ограничения их деятельности. Особый интерес представляет статья 5 Протокола: «Договаривающиеся Стороны могут, если это позволяет национальное законодательство, принимать решение о том, что орган по приграничному сотрудничеству является субъектом публичного права и что его акты в рамках юридической системы каждой из Договаривающихся Сторон имеют такую же юридическую силу и такие же последствия, как если бы они были приняты территориальными сообществами и властями, которые заключили соглашение». Фактически это означает, что в том случае, когда государство считает это возможным, на территории трансграничного региона начинают действовать собственные законы, имеющие такую же правовую силу, какую имеют прочие региональные законы, то есть создается новый тип трансграничного управления. Более того, подобные примеры уже существуют, поскольку именно такой вид органов по приграничному сотрудничеству предусмотрен Бенилюкской конвенцией от 12 сентября 1986 года, а также заключенным в 1991 году Соглашением о приграничном сотрудничестве между Нидерландами, ФРГ, землей Нижняя Саксония и землей Северный Рейн-Вестфалия, предусматривавшим возможность сотрудничества на основе публичного права. На сегодняшний день протокол ратифицирован и вступил в силу в 21 стране Европы, в том числе в России в феврале 2009 года.

Следом за Дополнительным протоколом в 1998 году был открыт к подписанию Протокол № 2, относящийся к вопросам межтерриториального сотрудничества. Во-первых, он определяет межтерриториальное (межрегиональное) сотрудничество как «любые действия, направленные на установление отношений между территориальными сообществами или властями двух или более Договаривающихся Сторон (кроме отношений приграничного сотрудничества соседних сообществ), включая заключение соглашений с территориальными сообществами или территориальными властями других государств».

Таким образом, документ устанавливает правовые рамки для межрегионального сотрудничества, причем территориальные сообщества и власти, участвующие в межрегиональном сотрудничестве, согласно статьям 3 и 4 Протокола, наделяются теми же возможностями и полномочиями, какими наделены регионы и местные власти, участвующие в приграничном сотрудничестве.

Данный протокол вступил в силу лишь в 2001 году, и на конец 2011 года ратифицирован 22 странами Совета Европы, в том числе Россией.

Конвенция и два Протокола являются на сегодняшний день единственным общеевропейским правовым инструментом поддержки приграничного и межрегионального сотрудничества. На основе Конвенции было заключено множество межгосударственных соглашений. До тех пор, пока в России не будет принят Федеральный закон о приграничном сотрудничестве, Конвенция и Протоколы остаются, пожалуй, основой нормативной базы развития трансграничного и приграничного сотрудничества.

Документы:

1. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей СДСЕ № 106. Текст на сайте Совета Европы (13.01.2012): <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/106.htm>

2. Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей СДСЕ № 159. Текст на сайте Совета Европы (13.01.2012): <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/159.htm>

3. Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей относительно межтерриториального сотрудничества СДСЕ № 169. Текст доступен на сайте Совета Европы (13.01.2012): <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/169.htm>

4. Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (13.01.2012): <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm>

5. Бенилюксская конвенция о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Франкоязычный вариант текста доступен на сайте (13.01.2012): http://www.benelux.int/pdf/pdf_fr/dos/dos02_overeenkomst.pdf

6. Дополнительный протокол к данной Конвенции, на французском языке (13.01.2012): http://www.benelux.int/pdf/pdf_fr/dos/dos02_protocol.pdf

Приложение 3.

Контактная информация о Программах приграничного сотрудничества в рамках ЕИСП с участием российских регионов

Одним из ключевых приоритетов ЕИСП являются Программы приграничного сотрудничества, которые направлены на укрепление сотрудничества между странами-членами ЕС и странами-партнерами на внешних границах Европейского Союза. Всего по обе стороны внешних восточных и южных границ ЕС было определено 15 программ приграничного сотрудничества, из которых 6 программ — при участии России. Каждая Программа имеет общие управляющие органы, которые регулярно проводят отбор проектов разных государственных и негосударственных учреждений и организаций, определяя условия конкурсов, сроки окончания приема заявок и требования к ним.

Контакты для тех, кто заинтересован в Программах приграничного сотрудничества ЕС и России в рамках ЕИСП:

Программа ПГС ЕИСП «Коларктик»

Официальный сайт Программы: <http://www.kolarcticenpi.info>

Общий бюджет на 2007–2013 годы: 70,48 млн евро

Территория Программы:

Россия: Мурманская и Архангельская области, Ненецкий автономный округ; прилегающие территории: Ленинградская область, Республика Карелия, Санкт-Петербург.

Финляндия: Лапландия; прилегающие территории: Северная Остроботтния.

Швеция: Норботтен; прилегающие территории: Вестербеттен.

Норвегия: Губернии Трумс, Нурланд и Финнмарк.

Совместный управляющий орган: Региональный совет Лапландии (Финляндия) www.lapinliitto.fi

P.O.B. 8056, FIN- 96101 ROVANIEMI

Hallituskatu 20 B, FIN- 96100 ROVANIEMI, Finland

Тел.: +358 40 359 1000, Факс: +358 16 318 705

kolarctic@lapinliitto.fi

Филиал в Мурманске:

Ледовый дворец, ул. Челюскинцев, 2 А, офис 337, 183038, Мурманск

Тел. +7 921 1770 597, +7 (8152) 62-09-02

kolarctic.msk@gmail.com

Филиал в Архангельске:

Архангельский областной туристский информационный центр, ул. Свободы, 8, Архангельск

Тел. +7 921 679 3771

kolarctic.arh@gmail.com

Программа ПГС ЕИСП «Карелия»

Официальный сайт Программы: <http://www.kareliaenpi.eu>

Общий бюджет на 2007–2013 годы: 46,40 млн евро

Территория программы:

Финляндия: региональные союзы Кайну, Северная Карелия и Оулу; прилегающие территории: Лапландия и Северное Саво.

Россия: Республика Карелия; прилегающие территории: Санкт-Петербург, Ленинградская, Мурманская и Архангельская области.

Объединенный руководящий орган: Региональный совет Оулу (Финляндия)

www.pohjois-pohjanmaa.fi

Council Of Oulu Region

Kauppurienkatu 8 A, 90100 OULU, Finland

Тел. +358 8 321 4000, факс +358 8 3113 577

Представительство в Петрозаводске:

Петрозаводск, ул. Куйбышева, дом 26, 3 этаж, офис 305

Тел./факс: + 8 8142 790890

Программа ПГС ЕИСП «Юго-Восточная Финляндия — Россия»

Официальный сайт Программы: <http://www.southeastfinrusnpi.fi>

Общий бюджет на 2007—2013 годы: 72,36 млн евро

Территория Программы:

Россия: Санкт-Петербург и Ленинградская область; прилегающие территории: Республика Карелия.

Финляндия: Южная Карелия, Южное Саво, Кюменлааксо; прилегающие территории: Уусимаа, Пяйят-Хяме, Северное Саво.

Совместный управляющий орган: Региональный совет Южной Карелии (Финляндия)

Kauprakatu 40 D, FI-53100 Lappeenranta, Finland

Тел. +358 5 6163 100, факс +358 5 6163 141

enpi@ekarjala.fi

Филиал в Санкт-Петербурге:

Финланд Хаус Офис В 202

Ул. Большая Конюшенная, дом 8,

191186, Санкт-Петербург, Россия

Тел. +7 921 741 2483

Программа ПГС ЕИСП «Эстония—Латвия—Россия»

Официальный сайт программы: <http://www.estlatrus.eu>

Общий бюджет на 2007—2013 годы: 73,08 млн евро

Территория Программы:

Латвия: Латгалия, Видземе; прилегающие территории: Рига и Рижский район.

Эстония: Кирдэ-Ээсти, Лыуна-Ээсти, Кеск-Ээсти; прилегающие территории: Пыхья-Ээсти.

Россия: Ленинградская область, Псковская область, Санкт-Петербург.

***Совместный управляющий орган: Министерство регионального развития
и местного самоуправления Латвии (Рига)***

Ausekļa Street 14 – 3rd Floor, Riga, LV-1010, Latvia

Тел.: +371 6750 9520, факс +371 6750 9523

info@estlatrus.eu

Филиал в Тарту (Эстония) — только для регионов Lõuna-Eesti и Kesk-Eesti:

Sõbra 56, 51013, Tartu, Estonia

Тел.: +372 738 6011

Филиал в Йохви (Эстония) — только для регионов Kirde-Eesti and Põhja-Eesti:

Pargi 27, 41537, Jõhvi, Estonia

Тел.: + 372 339 5609

Филиал в Санкт-Петербурге:

Измайловский проспект, дом 14, оф. 316–318, 190005, Санкт-Петербург,
Россия

sergey.balanev@estlatrus.eu (Санкт-Петербург)

vladimir.skorokhodov@estlatrus.eu (Ленинградская область)

Филиал во Пскове:

Ул. Некрасова, дом 23, 180001, Псков, Россия

ekaterina.moskaleva@estlatrus.eu

Программа ПГС ЕИСП «Литва–Польша–Россия»

Официальный сайт программы: <http://www.lt-pl-ru.eu>

Общий бюджет на 2007–2013 годы: 176,13 млн евро

Территория Программы:

Литовская Республика: Клайпедский, Марьямпольский и Таурагский уезды; прилегающие территории: Алитусский, Каунасский, Тельшайский и Шауляйский уезды.

Республика Польша: субрегион Гданьск–Гдыня–Сопот, Гданьский, Эльблонгский, Ольштынский, Эльцкий и Бялостокско-Сувалякский субрегионы; прилегающие территории: Слупский, Быдгощский, Торуньско-Вроцлавский, Ломжиньский, Чехановско-Плоцкий и Остролецко-Седлецкий субрегионы.

Россия: Калининградская область.

Общий руководящий орган: Министерство регионального развития Польши, отдел территориального сотрудничества

<http://www.cpe.gov.pl>

Ministry of Regional Development, Territorial Cooperation Department

Wspólna 2/4 00-926 Warszawa, Poland

Тел. +48 22 501 51 64, факс +48 22 501 51 56

andrzej.gawron@mrr.gov.pl

Объединенный технический секретариат Программы

Центр европейских проектов

Польша, 02-672, Варшава, ул. Доманевска, дом 39а

Тел: +48 22 378 31 00, факс: +48 22 2019724

lpr@cpe.gov.pl; cpe@cpe.gov.pl

Филиалы:

Планируется создание филиалов в России и Литве: Калининграде и Вильнюсе.

Summary

«The European Union for Regions: What the Russian Regions Can and Should Know about the EU» is written for a wide range of participants – for those involved in cooperation between the sub-national regions of the EU and Russia, and also for representatives of the Russian regional and local governments, NGOs and institutions interested in such cooperation. Firstly, it provides description and analysis of different aspects of the European Union's policy towards its sub-national regions, and secondly it examines the role regions play in the formation of overall EU policy. Both the internal, external and trans-frontier regions are considered in the book. Special attention is paid of course to cross-border cooperation with Russia as well as the role played by the regions in EU-Russian relations. The book contains theoretical, empirical and practical dimensions of the relationships between the EU and its regions as well as cross-border cooperation.

The volume consists of seven chapters covering a wide range of issues relating to EU regional policy and regional (trans-frontier) cooperation between the EU and Russia. There are also three appendixes containing basic information on regional networks in Europe, European legislation on cross-border cooperation, and facts about the European Neighbourhood and Partnership Instrument programmes which Russian border regions participate in.

Chapter 1: «What is the European Union?» is devoted to the explanation of the institutional design of the EU, including its basic political institutions and inter-institutional communication structures, the modes and mechanics of the policy-making process, as well as the basic parameters of the multi-level system of EU governance.

After setting out the main features of the EU system of governance and decision-making in general, we turn to the analysis of EU regional policy. This is considered as a basis and framework for regional development in Europe and cross-border cooperation at the internal and external borders of the European Union. Chapter 2 – «Regional Policy of the European Union» contains information on the history, principles, aims, instruments and current practices of policy-making; and also on the implementation of EU regional policy at different levels of governance. This chapter describes the specific patterns in the application of EU regional policy in the different contexts of three countries: Germany, Poland and Portugal. The general issues of EU-Russia cooperation in the field of regional policy are also described.

The third Chapter, «Representation of Regional Interests in the EU» is dedicated to the explanation of how the regions (and municipalities) of the EU member states lobby their interests and promote territorial development by influencing policy-making in the EU. The chapter approaches this with an in-depth analysis of the activities of regional offices in Brussels. It also touches on another important component of the system of regional lobbying – regional networks and associations (with examples) and their role in the development and implementation of EU policy.

Chapter 4, «Trans-Frontier Cooperation in Europe», provides a brief examination of the essence, history and stages of trans-frontier and inter-regional cooperation in Europe. It also suggests a typology of existing cross-border regions and amalgamations. There is an assessment of EU's INTERREG initiative and also some other instruments of the EU's financial, political and organizational support for cross-border cooperation involving the EU's regions.

The main stages in EU-Russian cooperation are examined in Chapter 5, which is entitled «EU Policy Towards Russia: Influence on the EU-Russia Cross-Border Cooperation». Here the emphasis is on the evolution of the EU instruments supporting the development of trans-frontier cooperation on the external borders of the EU. The Chapter concludes with a description of the current models of administration and joint decision-making in Cross-Border Cooperation (CBC) Programmes working on the basis of the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). Chapter 6 – «Cross-Border Regions at the EU-Russian Border», describes the existing cross-border structures (e.g. Euroregions and others) with participation of the Russian border regions – Kaliningrad, Pskov, Murmansk and Leningrad regions (Oblasts), the Republic of Karelia and the City of Saint-Petersburg. Since all the Russian regions bordering the EU are participants of different ENPI CBC Programmes, the basic facts on the aims, priorities, main projects and general performance of the Programmes are also presented in this Chapter.

The volume concludes with a Chapter on the unique characteristics of the EU's approach to project management (Chapter 7 «The Principles of Project Financing in the EU: The Logical Framework Approach to the Project Management»). This includes a general analysis of the strategic aims and priorities of development at different levels of governance – from the EU level (as exemplified by the previous Lisbon Strategy and the current Europe-2020 Strategy), to regional and local agendas. The interplay between the development strategies of the different levels is also depicted. The chapter also presents practical information on the Logical Framework Approach and Project Cycle Management – on what is a «project», how it should be planned and managed, and what are the compulsory components of a project applying for EU support (for example, in the framework of ENPI).

The book concludes with some general remarks about the current and future development of EU regional policy and EU – Russian relations in this field, its relevance and significance for the Russian regional policy and its participation in the cross-border cooperation on the regional and local level in particular.

Centre for European Studies – EU Centre

The Centre for European Studies was established at the European University at St. Petersburg (the EUSP) in April 2003. In December 2010, in accordance with the decision of the Academic Council of the EUSP the Centre was renamed the Centre for European Studies – EU Centre in connection with the beginning of a new project «Support to the Development of the Centre for European Studies – EU Centre in Northwest Russia (CES – EU Centre)».

The mission of CES – EU Centre is to conduct high quality research and impact on the process of political and social integration between the regions in Northwest Russia and the European Union.

The core spheres of activity of the CES – EU Centre are: (1) research, (2) education, (3) outreach activities.

The research activities of the CES – EU Centre are being developed in two main areas: (1) research of new modes of governance and policies in Europe, (2) research of the European influence on the political and social development in the regions of Northwest Russia. The second area includes studying of:

- Transformation of regional political identities under the influence of international cooperation and inter-regional integration;
- Cross-border cooperation in Northwest Russia;
- Participation of NGOs in the process of political decision-making;
- Modes of governance and implementation of political decisions at the regional and local levels (the effect of governance in Europe).

The educational activities of the CES – EU Centre include:

- Development and teaching of new academic courses in several universities of St. Petersburg and Northwest Russia;
- Development and launching of training programmes for practitioners;
- Publishing of educational materials;
- Organization and holding of the summer schools for students;
- Organization of exchanges and internships for students;
- Organization and holding European professors' master-classes in Russian universities.

The outreach activities of the CES – EU Centre include:

- EU info-days (are organized in cooperation with the press club «Green Lamp»);
- The Art Competition «Visions of Europe»;
- The EU-Russia Cooperation Exhibition «Bridge»;
- Annual International Interdisciplinary Conference (is organized jointly with the Center for German and European Studies (St. Petersburg State University) with financial support by the Konrad-Adenauer Foundation).

For more information on the past and the current activities of the CES – EU Centre, please, see: www.eu.spb.ru/ces

Центр европейских исследований – Центр ЕС

Центр европейских исследований (ЦЕИ) был создан в Европейском университете в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) в апреле 2003 года. В декабре 2010 года решением Ученого совета ЕУСПб он был переименован в Центр европейских исследований – Центр ЕС в связи с началом реализации нового проекта «Поддержка развития Центра европейских исследований – Центра ЕС на российском Северо-Западе (ЦЕС – Центра ЕС)».

Миссия ЦЕИ–Центра ЕС заключается в проведении высококачественных исследований и влиянии на процесс политической и социальной и интеграции между регионами российского Северо-Запада и Европейским Союзом.

Основными сферами деятельности ЦЕИ–Центра ЕС являются: (1) исследования; (2) образование; (3) публичная деятельность.

Исследовательская деятельность ЦЕИ–Центра ЕС развивается в двух основных направлениях: (1) исследования новых методов управления и политических курсов в Европе; (2) исследование европейского влияния на политическое и социальное развитие в регионах российского Северо-Запада. Второе из указанных направлений включает в себя изучение:

- трансформации региональных политических идентичностей под влиянием международного сотрудничества и межрегиональной интеграции;
- трансграничного и приграничного сотрудничества на Северо-Западе;
- участия НКО в процессе принятия политических решений;
- моделей выработки и реализации политических решений на региональном и местном уровнях (влияние европейских методов управления).

Образовательная деятельность ЦЕИ включает в себя:

- разработку и преподавание новых курсов в ряде университетов Санкт-Петербурга и российского Северо-Запада;
- разработку и апробацию тренинговых программ для практиков;
- публикацию учебных материалов;
- организацию и проведение летних школ для студентов и аспирантов;
- организацию обменов и стажировок для студентов и аспирантов;
- организацию и проведение мастер-классов западных профессоров в российских вузах.

Публичная деятельность ЦЕИ–Центра ЕС состоит в:

- организации и проведении «Информационных дней ЕС» (в кооперации с пресс-клубом «Зеленая лампа»);
- организации ежегодного Творческого конкурса «Образы Европы»;
- проведении ежегодной Выставки сотрудничества между ЕС и Россией «Мост»;
- проведении Ежегодной международной междисциплинарной конференции (в сотрудничестве с Центром изучения Германии и Европы (СПбГУ) и при поддержке Фонда Конрада Аденауэра).

Более подробную информацию о прошлой и текущей деятельности ЦЕИ–Центра ЕС можно получить на: www.eu.spb.ru/ces

Глеб Яровой, Елена Белокурова

Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС

Утверждено к печати Ученым советом НОУ ВПО «Европейский университет
в Санкт-Петербурге»

Оригинал-макет подготовлен издательством «Норма»

Технический редактор — Фофанова Н.М.

Корректор — Капитонов Д.М.

Художник — Филиппова Т.Н.

Компьютерная верстка — Гургуца М.Б.

ISBN 978-5-87857-209-5



Сдано в набор 18.08.2012. Подписано в печать 16.10.2012.
Формат 70×90/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура NewtonC. Усл.-п.л. 26,91. П.л. 23. Тираж 500 экз.
Заказ № 3334.

Издательство «Норма»
192102, г. Санкт-Петербург, ул. Салова, 37
Тел. (812) 712-67-73

Первая Академическая типография «Наука»
199034, г. Санкт-Петербург, 9 линия В.О., д. 12/28
Тел. (812) 323-5027