

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ФИЛИАЛ
НАЦИОНАЛЬНОГО ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

БАЛТИЙСКОЕ МОРЕ: ОТ КООРДИНАЦИИ СТРАТЕГИЙ К ПРОЦВЕТАНИЮ МАКРОРЕГИОНА

Научное издание



Санкт-Петербург
2013

УДК 332.1
ББК 65.9 (2Рос)
Х69

*Утверждено к печати по постановлению постоянно действующего семинара
«Проблемы региональной экономики» Дома ученых им. М. Горького РАН
10 октября 2013 года, протокол № 8*

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор ИПРЭ РАН *Кузнецов С. В.*
доктор экономических наук, профессор СПбГУ *Рыбаков Ф. Ф.*

Научный редактор:

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

Ахутина, Д. В., Воронцова, С. Д., Лазовский, С. В. и др. Балтийское море: от координации стратегий к процветанию макрорегиона : науч. издание [Текст] / Д. В. Ахутина, С. Д. Воронцова, С. В. Лазовский, Л. К. Коровин, А. П. Сологуб, А. М. Ходачек, С. Т. Ходько; Санкт-Петербургский филиал Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики». — 2-е изд., испр. и доп. — СПб.: НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2013. — 100 с. — 200 экз. — ISBN 978-5-00055-005-2 (в обл.).

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

УДК 332.1
ББК 65.9 (2Рос)

© Коллектив авторов, 2013

© Центр приграничного и межрегионального сотрудничества Санкт-Петербургского филиала НИУ ВШЭ, 2013

© Оформление. Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2013

ISBN 978-5-00055-005-2

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
1. Этапы создания Стратегии ЕС для региона Балтийского моря и Стратегии Северо-Запада РФ	15
2. Транснациональное сотрудничество в регионе Балтийского моря	26
3. Приоритеты Плана действий ХЕЛКОМ по Балтийскому морю	45
4. Развитие транспорта в макрорегионе Балтийского моря	52
5. Роль общественной дипломатии в региональном сотрудничестве	67
6. Механизмы реализации Стратегии ЕС для региона Балтийского моря и Стратегии Северо-Запада РФ	72
ПРИЛОЖЕНИЯ	76
1. Сравнительная таблица приоритетов Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа Российской Федерации и Стратегии Европейского союза для региона Балтийского моря	76
2. Программы европейского инструмента соседства и партнерства — неотъемлемая часть балтийского сотрудничества	78
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	82
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	86
SUMMARY	88



ПРИВЕТСТВИЕ

Международное и межрегиональное сотрудничество является ключевым аспектом формирования региональной политики. Европейское направление сотрудничества Российской Федерации развивается особенно динамично ввиду интенсивных торгово-экономических, социально-культурных и исторических связей регионов. Помимо этого, общность границ диктует необходимость поиска совместных решений экологических, транспортных, инфраструктурных проблем региона. Для решения поставленных задач реализуются такие программы трансграничного и приграничного сотрудничества, как «Регион Балтийского моря», «Северное измерение», «Эстония — Латвия — Россия», «Литва — Польша — Россия», «Коларктик», «Карелия» и «Юго-Восточная Финляндия».

Министерство регионального развития на протяжении уже почти десяти лет ведет работу в данном направлении. Мы прошли длительный путь и добились статуса равноправного партнера, учета особенностей и интересов Российской Федерации в реализации трансграничных и приграничных программ в целом и в отдельных проектах.

Как известно, Минрегионом России совместно с МИДом России ведется подготовка следующего программного периода 2014–2020 гг. Особое внимание в данном контексте уделяется проработке условий участия Российской Федерации в программе «Регион Балтийского моря» и учета основных положений Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа Российской Федерации наряду со Стратегией Европейского союза для региона Балтийского моря. Для нас это не только дело принципа, но и возможность комплексного решения проблем Балтийского региона.

Сложение потенциалов Стратегий РФ и ЕС является одним из основных направлений деятельности Экспертной рабочей груп-

пы Диалога по региональной политике России и ЕС, созданной по итогам встречи министра регионального развития Российской Федерации И. Н. Слюняева и еврокомиссара по региональной политике ЕС Й. Хана в марте 2013 г.

20 сентября 2013 г. в Петрозаводске (Республика Карелия) состоялось важное событие на пути укрепления межрегионального российско-европейского сотрудничества — IX международная конференция «Приграничное сотрудничество: Российская Федерация, Европейский союз и Норвегия». За время своего существования Конференция приобрела статус важного международного события, стала площадкой для дискуссий вопросов приграничного сотрудничества.

В 2013 г. основным лейтмотивом Конференции стала тема сотрудничества в регионе Балтийского моря. В рамках мероприятия состоялся круглый стол, посвященный итогам председательства Российской Федерации в Совете государств Балтийского моря в 2012–2013 гг., первым шагом Финляндской Республики на посту председателя, а также сложению потенциалов Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа Российской Федерации и Стратегии Европейского союза для региона Балтийского моря. Работа в этом направлении ведется уже несколько лет как на федеральном уровне, так и в научных кругах. Накопилось достаточное количество научных трудов, проведены многочисленные исследования. Задачей остается обобщение и систематизирование собранных материалов, а также выработка единой объективной позиции Российской Федерации в данном вопросе.

По итогам дискуссий, состоявшихся в рамках данного круглого стола, подготовлен обширный материал, который я с удовольствием рекомендую специалистам по межрегиональному и международному сотрудничеству и всем интересующимся особенностями Балтийского региона.

*Заместитель министра регионального развития
Российской Федерации
С. А. Вахруков*



Предисловие

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

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

После появления двух стратегий — российской и европейской — стало ясно, что они частично совпадают как в области географии, так и по приоритетным направлениям. Сторонами активно обсуждается возможность координации усилий России и Европейского союза в макрорегионе Балтийского моря для решения общих задач.

Проблематика исследования разделяется на две составляющие.

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

Вторая — отсутствие учета российского фактора в европейской стратегии, отсутствие европейского фактора в российской стратегии, отсюда неэффективная политика сторон при решении общих проблем макрорегиона в вопросах экологии, развития туризма, энергетической безопасности, транспортной доступности.

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

В числе задач, способствующих достижению цели, можно назвать:

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

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

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

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

При подготовке материалов были использованы:

1. Документы стратегического характера Российской Федерации и Европейского союза:

- Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. с сопутствующими документами в виде проекта Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г.¹;

¹ Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г. <http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/szfo/>

- Сообщение Комиссии Европейского союза по Стратегии ЕС для региона Балтийского моря² с сопутствующим Планом действий³.

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

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

- Указ Президента Российской Федерации «Об основах стратегического планирования в РФ»⁴;
- Заключение Совета ЕС по вопросу пересмотра Стратегии Европейского союза для региона Балтийского моря⁵.

Работа с нормативно-правовой базой позволила оценить контекст подготовки обеих Стратегий, особенности механизмов их реализации и макрорегионального планирования:

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

В качестве объекта для проведения сравнительного анализа выступают два документа:

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

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Brussels: 10.6.2009. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_en.pdf>

³ Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Action plan. January 2012 Version. Commission of the European Communities. Brussels: 2012. <http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/ES_parama_verslui/2012-02-01_action2012_en.pdf>

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

⁵ Council conclusions on the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region 3125th GENERAL AFFAIRS Council meeting Brussels, 15 November 2011. <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/424&format=HTML&aged=0&lg=cs&guiLanguage=en>>

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

Анализ проводился по следующим основаниям:

- история создания документов;
- институциональная структура управления проектами, предложенными в рамках Стратегий;
- содержание и правовые особенности двух Стратегий;
- механизмы реализации Стратегий;
- возможности развития сотрудничества с третьими странами.

2. Анализ экспертных заключений, подготовленных в ходе мероприятий, организованных АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций» и Центром приграничного и межрегионального сотрудничества Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге (далее — НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург).

Балтийское море является неотъемлемой частью двух макрорегионов на севере Европы, в которых Российская Федерация проводит активную политику в части приграничного сотрудничества и внешнеэкономических связей (рис. 1).

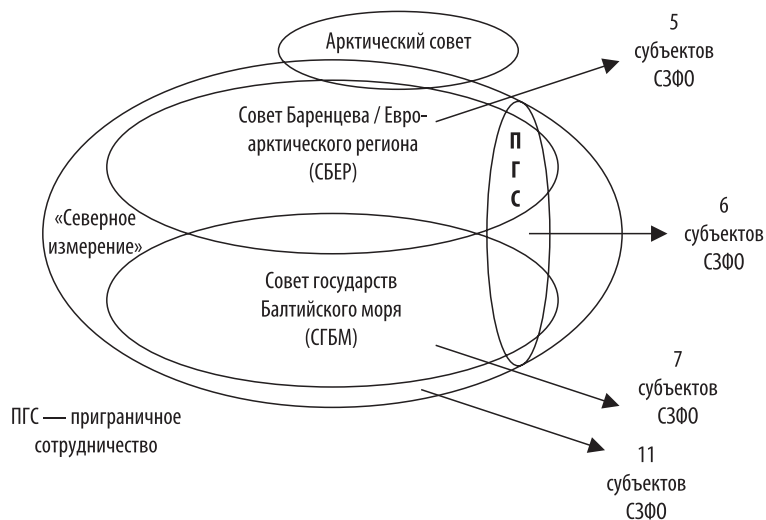


Рис. 1

Площадкой по обмену мнениями служит ежегодная конференция «Приграничное сотрудничество: Российская Федерация, Европейский союз и Норвегия», которая проводится с 2005 года^{6,7}. В материалах первой конференции были подняты и обсуждены вопросы законодательной поддержки и финансирования приграничного сотрудничества, возможности формирования федеральной целевой программы и создания институциональной инфраструктуры, в том числе на федеральном уровне, для развития приграничного сотрудничества. Конференция проводится на регулярной ежегодной основе, на ней рассматриваются вопросы российско-европейского регионального сотрудничества. Анализ проблем приграничного сотрудничества, проводимый в ходе конференций, привел к его региональной институализации. Так, в структуре АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций» создается Центр приграничного и межрегионального сотрудничества, впоследствии преобразованный в аналогичный центр НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург. По инициативе АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций» был организован Совет по приграничному сотрудничеству при полномочном представителе президента РФ в СЗФО. Сопредседатели Совета полномочный представитель президента РФ в СЗФО И. И. Клебанов и помощник президента РФ С. В. Ястржембский сыграли решающую роль в решении проблемы финансирования ЕИСП со стороны Российской Федерации.

Развитие макрорегиона Балтийского моря, приграничного сотрудничества определено политикой «Северного измерения». Перспективы повышения эффективности перечисленных программ были рассмотрены на Первом международном форуме «Северное измерение» (2008 г.), проведенном АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций», и представлены

⁶ Круглый стол «Приграничное сотрудничество России и Европейского союза на примере сотрудничества с Финляндией и Эстонией». Стенографический отчет. АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций». СПб., 2005.

⁷ Проект Концепции государственной целевой программы «Развитие приграничного сотрудничества в Северо-Западном федеральном округе Российской Федерации», АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций». СПб., 2005.

в публикациях^{8,9}. Была показана возможность существенного повышения эффективности межрегионального сотрудничества за счет системного анализа и реализации совместных проектов, в том числе за счет организации комплексного финансирования.

Предложения по взаимодействию территориальных программ были представлены в 2010–2012 гг. для обсуждения в рамках международной экспертной площадки региона Балтийского моря — «Балтийский форум развития». Были подписаны соглашения о сотрудничестве между АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций», Советом государств Балтийского моря и Балтийским форумом развития.

Организация Центра приграничного и межрегионального сотрудничества НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург активизировала деятельность по развитию сотрудничества в регионе Балтийского моря. Проведен ряд мероприятий по обсуждению вопросов координации сотрудничества в регионе Балтийского моря, практического наполнения соответствующих Стратегий:

1. Экспертное совещание по вопросам развития сотрудничества в регионе Балтийского моря (14 декабря 2011 г.), в рамках которого была сформулирована возможность координации Стратегии СЗФО и Стратегии ЕС для Балтийского моря.

2. Международная конференция-совещание «Регион Балтийского моря: от планирования к совместным действиям» (21 марта 2012 г.), где рассматривались вопросы развития сотрудничества в регионе Балтийского моря. В работе конференции приняли участие представители Российской Федерации и институтов Европейского союза, в том числе представитель генерального директората по региональной политике Европейской комиссии Д. Кирилло и генеральный директор Совета государств Балтийского моря Я. Лундин.

3. II Международная конференция-совещание «Регион Балтийского моря: от планирования к совместным действиям» (19 марта 2013 г.), на которой были сформулированы принципы координации стратегий, предложения по координации соответствующих планов реализации. Европейская комиссия была

⁸ Ходько С.Т. Мегарегион «Северное измерение»: миссия и менеджмент для устойчивого развития, «Новые рубежи». Хельсинки, Ostromedia Oy. 2009. № 6 (63). 2010. № 1 (64).

⁹ Зарецкая М.С., Лукьянов Е.В., Ходько С.Т. Политика «Северного измерения»: институты, программы, проекты. СПб.: ООО «Магнат», 2011.

представлена руководителем отдела генерального директората по региональной политике К. Вольфом. В конференции принял участие генеральный директор СГБМ Я. Лундин.

По итогам экспертной работы был подготовлен ряд публикаций^{10,11,12,13}, в которых представлены перечисленные выше вопросы.

О результатах проводимой работы регулярно информировалось Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Аппарат полномочного представителя президента РФ в СЗФО, Европейская комиссия, партнеры в лице Совета государств Балтийского моря и Балтийского форума развития.

Особый акцент был сделан на создании общей платформы для преемственности последовательных председательств Германии, России, Финляндии в Совете государств Балтийского моря.

Центр приграничного и межрегионального сотрудничества и Фонд *Centrum Balticum* (г. Турку, Финляндия) подготовили для заместителя председателя правительства Российской Федерации Д. Н. Козака и министра по европейским делам Финляндии А. Стубба предложение по обоснованию такой преемственности и возможности практической работы по координации стратегий и планов их реализации.

Вопрос о необходимости координации Стратегий был позитивно оценен в ходе III министерской встречи «Северного измерения» (выступление министра иностранных дел РФ С. В. Лаврова 18 февраля 2013 г., Брюссель), 18-й министерской сессии Совета государств Балтийского моря (6 июня 2013 г., г. Пионерский, Калининградская область). Подтверждением актуальности темы совместного развития региона Балтийского моря служит публика-

¹⁰ Проект предложений по совместному плану действий для Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г. и Стратегии Европейского союза в регионе Балтийского моря, Отчет по НИР, 2012. Центр приграничного и межрегионального сотрудничества, НИУ ВШЭ — СПб.

¹¹ *Khodko S.*, Cooperation development in the Baltic Sea region, art, *Baltic Rim Economies // Quarterly Review*. Turku, 2012. № 1.

¹² *Khodko S.*, The Baltic Sea Region: strategies, projects and cooperation, art, *Baltic Rim Economies // Quarterly Review*. Turku, 2013. № 3.

¹³ *Ходько С.Т., Лазовский С.В., Ходачек А.М.* Балтийское море: от координации стратегий к процветанию региона. СПб.: НИУ ВШЭ — СПб, 2013.

ция¹⁴. В вопросах стратегического планирования на первый план выходят подходы чисто профессиональные, свойственные для разработчиков и специалистов в области территориального планирования. При подготовке Стратегии развития СЗФО разработчики естественным образом включили в рассмотрение смежные территории по отношению к СЗФО, так как без анализа конкурентности и сотрудничества территорий представление о стратегическом развитии было бы неполное. В Стратегии ЕС, несмотря на имеющиеся к этому моменту механизмы EGTC и еврорегионов, этот подход использован не был. Координация, взаимопроникновение стратегий является мощной платформой для генерации совместных проектов и использования таких механизмов, как ГЧП, для их реализации. Такой подход может дать также возможность осуществлять реализацию проектов путем их софинансирования из различных национальных и наднациональных источников.

Если представлять приоритетные области сотрудничества, то сферой, пронизывающей все отраслевое сотрудничество в регионе Балтийского моря, является, безусловно, экология. Сотрудничество в инновационной сфере носит пока более декларативный характер, однако мощный потенциал сотрудничества в рамках «Партнерства для модернизации» находится в возможности передачи передовых европейских технологий для развития российской/СЗФО промышленной отрасли. Эта задача должна войти в приоритеты сотрудничества в регионе Балтийского моря.

Таким образом, возникли условия для перехода от координации стратегий к координации планов действий через совместные проекты. В качестве программы действий можно предложить следующее:

1. Завершение работы по координации стратегий, что позволило осуществлять комплексный анализ территориального маркетинга макрорегиона Балтийское моря.

2. Проведение работы по координации планов действий к Стратегиям.

3. Создание отраслевых программ в приоритетных сферах сотрудничества: экология, энергетика, транспорт, туризм.

4. Отбор проектов, которые оцениваются как приоритетные при их совместной реализации.

5. Развитие внутреннего содержания «Партнерства для модернизации Россия — ЕС» и придание ему балтийского измерения.

¹⁴ Кулик С. Россия в балтийском лабиринте. М.: Экон-информ, 2013. 217 с.