

Приграничное сотрудничество между Россией и ЕС живо

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 481
Август 2017 г.

Сергей Голунов¹
Университет Кюсю

Отношения между ЕС и РФ резко ухудшились на фоне российского вмешательства в украинские дела, начиная с 2014 г. Взаимное недоверие усилилось, в то время как многие мероприятия по вопросам развития сотрудничества были сорваны. Обострились взаимные противоречия между Россией и НАТО, а взаимные санкции внесли определенный вклад в ухудшение экономической ситуации в РФ. Какое воздействие оказали эти процессы на развитие приграничного сотрудничества между ЕС и Россией? Какие сферы особенно пострадали, а какие оказались более устойчивыми? Несмотря на тот серьезный ущерб, который нанесла приграничному сотрудничеству неблагоприятная политическая и экономическая конъюнктура, многие формы такого сотрудничества продолжают развиваться, что касается, прежде всего, устоявшихся форм взаимодействия между регионами российско-финского и польско-российского пограничья.

Приграничное сотрудничество до 2014 года

Нынешняя граница между Россией и ЕС стала результатом двух волн расширения Евросоюза, после того, как в 1995 г. к нему присоединилась Финляндия, а в 2004 г. его членами стали Эстония, Латвия, Литва и Польша. Приграничное сотрудничество России с упомянутыми странами в 1990-х годах развивалось под сильнейшим влиянием европейской модели («еврорегионы») и финансирования со стороны ЕС. Россия поначалу рассматривалась ЕС в качестве младшего партнера, который должен заимствовать европейский подход, основанный на децентрализации и создании трансграничных регионов. Такой подход позиционировался как самый

¹ [Сергей Голунов](#) – профессор юридического факультета Университета Кюсю, Япония.

современный и прогрессивный и поддерживался щедрым финансированием (в первую очередь, через программы [Interreg](#) и [TACIS](#)).

В то время как Россия была весьма заинтересована в развитии экономического сотрудничества с ЕС и в привлечении крупномасштабного финансирования для своих северо-западных приграничных регионов, перспектива предоставления им дополнительных полномочий вызвала у нее гораздо меньше энтузиазма. Москва опасалась, что децентрализация и усиление внешнего влияния способны спровоцировать развитие регионального сепаратизма. Кроме того, центр опасался того, что предоставление регионам большей экономической самостоятельности будет широко использовано на местах для ухода от налогообложения и таможенных махинаций (что имело место в ряде ранее созданных свободных экономических зон, включая Калининградскую область). Со своей стороны, ЕС отнюдь не спешил открывать свои границы с РФ, что было вызвано опасением относительно неконтролируемой иммиграции. В то же время, выдающие визы консульства сопредельных с Россией стран-членов ЕС были открыты во всех соответствующих приграничных регионах РФ.

Неудивительно, что те еврорегионы с участием России и ее северо-западных соседей, которые появились в 1990-х и в начале 2000-х гг., не имели серьезных амбиций стать эффективными образованиями, имеющими значительные полномочия для принятия самостоятельных решений. Большинство таких еврорегионов, не имея серьезной финансовой поддержки, существовало, в основном, на бумаге. Вместе с тем, некоторые из подобных регионов (особенно российско-финский еврорегион «Карелия») все же играли определенную роль, легитимизируя приграничное сотрудничество как таковое, предоставляя институционально-сетевую основу для получения финансирования и несколько увеличивая лоббистский потенциал сопредельных территорий для отстаивания их общих интересов перед центральными правительствами.

Те программы Евросоюза, которые к 2000-м годам стали систематически финансировать приграничное сотрудничество соседствовавших с тогдашними и будущими членами ЕС российских регионов, были направлены, в основном, не на еврорегионы, а на административные территории соответствующих государств. Первая волна таких программ, поддерживавших проекты на конкурсной основе, осуществлялась с 2000 по 2006 гг. под эгидой INTERREG III. Российское участие в данных программах ограничивалось, в основном, получением технической помощи и участием в обменах официальными визитами. В 2009 г. ЕС и Россия решили реформатировать структуру приграничного сотрудничества, поддержав пять программ, формально охватывавших период с 2007 по 2013 гг.: Коларктик (с участием регионов Норвегии, России, Финляндии и Швеции), Карелия (Россия-Финляндия), Юго-Восточная Финляндия – Россия, Эстония-Латвия-Россия и Литва-

Польша-Россия. Данные программы финансировались совместно, хотя российская доля не достигала и четверти. В новом формате элемент трансграничного регионостроительства практически отсутствовал, в то время как приграничное сотрудничество концентрировалось, в основном, на поддержке конкурсных проектов в сферах регионального развития и формирования устойчивых трансграничных связей. Для малых проектов программы зачастую оказывались основным или единственным источником финансирования, в то время как крупные проекты (в таких сферах, как модернизация пропускных пунктов и трансграничных транспортных коммуникаций) могли также опираться на значительное финансирование из центральных и региональных бюджетов.

Негативное влияние конфликта

Ожесточенный конфликт в Украине привел к стремительному нарастанию противоречий между ЕС и Россией, что, наряду с экономическим кризисом в РФ, довольно негативно отразилось на приграничном сотрудничестве. В сопредельных регионах по обе стороны границы происходила милитаризация, что вело к росту напряженности и недоверия. В условиях ухудшения отношений России с сопредельными государствами многие официальные двухсторонние мероприятия на высоком уровне (включая мероприятия, на которых планировалось обсуждать вопросы приграничного сотрудничества) были отменены.

Введенные Европейским Союзом против России санкции прямо запретили или серьезно ограничили деятельность Европейского инвестиционного банка и Европейского банка реконструкции и развития по финансированию проектов в РФ, включая ее приграничные регионы. Санкции ЕС коснулись и пяти крупных российских банков, что затруднило проведение трансграничных расчетов. «Война санкций» усилила риски для предпринимателей из стран Евросоюза, потенциально заинтересованных в реализации проектов по другую сторону границы. Российское продовольственное эмбарго привело к запрету коммерческого импорта ряда видов продуктов из ЕС в РФ и ограничило пятью килограммами вес подпавших под санкции продуктов, которые могли быть ввезены физическими лицами. Кроме того, девальвация российского рубля во второй половине 2014 г. существенно уменьшила покупательную способность посещавших сопредельные страны ЕС россиян.

В политическом плане, страны Балтии и ЕС оказались в числе наиболее жестких оппонентов российских действий по отношению к Украине. Президент Литвы Даля Грибаускайте сделала несколько весьма резких заявлений по поводу политики РФ. Вскоре после того, как в ноябре 2014 г. она назвала Россию террористическим государством, российские таможенники перешли на режим сплошного и скрупулезного контроля литовских грузовых автомобилей (официально это

мотивировалось необходимостью борьбы с недобросовестными перевозчиками), что привело к длившейся несколько месяцев «таможенной войне».

В сентябре 2014 г. в зоне российско-эстонской границы был задержан и увезен вглубь российской территории сотрудник эстонской полиции безопасности Эстон Кохвер. Таллин обвинил Москву в похищении офицера, в то время как, по версии российских властей, тот был задержан после нарушения границы с оружием и в процессе выполнения агентурного задания. Кохвер был приговорен к 15 годам заключения, однако в сентябре 2015 г. был обмен на отбывавшего срок по делу о шпионаже в пользу РФ эстонского офицера безопасности. Данный инцидент побудил Эстонию провести демаркацию границы в одностороннем порядке (что вызвало в Москве весьма негативную реакцию), создать специальное подразделение по реагированию на пограничные инциденты и объявить о планах по строительству стены на российской границе. Эстония также отказалась участвовать в совместных с РФ пограничных учениях Запад-2015, и ее примеру последовали Латвия с Литвой. Конфликт привел к замораживанию процесса ратификации соглашения 2014 г. о российско-эстонской границе, поскольку обе стороны теперь не были заинтересованы делать шаги навстречу друг другу.

События в Украине и ухудшение отношений между Россией и ЕС усилили опасения Эстонии и Латвии по поводу возможности повторения “крымского сценария” в эстонском уезде Ида-Виру и в латвийском регионе Латгалии, где русскоязычные группы составляют значительную часть населения, а социально-экономические проблемы имеют особенную остроту. Кроме того, участились крупномасштабные военные учения по обе стороны границы и разведывательные полеты военных самолетов России и НАТО поблизости от территориальных вод России и стран-членов альянса. В некоторых случаях прибалтийские страны (особенно Латвия) обвиняли РФ в нарушении их воздушных и морских границ.

В 2015-2016 гг. РФ обвинялась в использовании пытавшихся проникнуть в ЕС через российскую территорию беженцев в качестве орудия “гибридной войны” против Запада. Алармисты в соседних и других странах ЕС утверждали, что Россия помогает беженцам пересекать границу с Евросоюзом и полноценно не сотрудничает с соседними государствами по вопросам депортации. В результате состоявшихся в марте 2016 г. двухсторонних переговоров между президентами, Финляндия смогла убедить Россию предпринять более эффективные усилия по сдерживанию потока беженцев. Эстония же с Латвией сделали упор на односторонние меры по укреплению границ и увеличению численности пограничников.

Серьезные проблемы не обошли стороной и калининградский эксклав. Ухудшение российско-польских отношений в связи с событиями в Украине и избрание президентом жесткого националиста Анджея Дуды в августе 2015 на первых порах

не нанесло заметного ущерба приграничному сотрудничеству: несмотря на пессимистические предсказания, количество пересечений границы в данном году осталось практически на прежнем уровне. Продолжал действовать режим малого приграничного движения (МПД), дававший возможность польским обладателям специальных документов посещать без виз Калининградскую область, а калининградцам – приграничные территории Польши. Однако с течением времени межгосударственные отношения все же стали негативно сказываться и на региональном сотрудничестве. В июле 2016 г. Польша приостановила МПД под предлогом необходимости принятия дополнительных мер безопасности в связи с саммитом НАТО и визитом Папы Римского Франциска. МПД, однако, так и не было возобновлено после этих мероприятий. В сентябре 2016 г. польский министр внутренних дел Мариуш Блащак заявил, что решение о приостановке МПД было принято из-за наличия неких “сильных предпосылок”, создающих угрозу безопасности ЕС. В марте 2017 г. представитель того же министерства уточнил, что Польша опасается повышенной активности российских спецслужб и милитаризации Калининградской области.

Свой вклад в ухудшение условий для приграничного сотрудничества внесло и усиление пропагандистского прессинга с российской стороны. Позиционируя свою роль в украинских событиях как “противодействие фашизму”, Москва стала более настойчиво и, в некоторых случаях, агрессивно подчеркивать свой вклад в победу во Второй мировой войне, в том числе пытаясь организовать памятные мероприятия на территории соседних стран. В свою очередь, сопредельные страны ЕС воспринимали попытки организовать подобные мероприятия как попытку навязывания им чуждого исторического нарратива и вмешательства в свои внутренние дела. Использование неоднозначно воспринимаемой исторической символики привело к ряду инцидентов на границе. В некоторых случаях российским пассажирским автомобилям, украшенным георгиевскими ленточками, либо отказывалось во въезде, либо они подвергались придирчивому досмотру. С 2015 г. в канун празднования Дня Победы 9 мая, члены занимающего проправительственную и националистическую позицию байкерского клуба «Ночные волки» регулярно пытаются провести мотопробег, что вызывает негативную реакцию со стороны властей Литвы и Польши, отказывающим участникам данного пробега во въезде. В некоторых случаях «Ночным волкам» пытались оказать поддержку региональные власти, что вызывало сильное раздражение в соседних государствах: так, в 2015 г. часть «Ночных волков» смогла въехать в Польшу в составе участников официального мотопробега, под руководством калининградского губернатора Николая Цуканова. Также, в мае 2016 г. эстонские пограничники отказали во въезде возглавлявшейся вице-мэром псковской делегации, которая направлялась в город Тарту для празднования “71-й годовщины Великой Победы”.

Приграничное сотрудничество все-таки продолжается

Несмотря на указанные проблемы и противоречия, приграничное сотрудничество между Россией и странами ЕС отнюдь не прекратилось. Для России Европейский Союз остается слишком важным партнером, разрыв связей с которым крайне невыгоден, в то время как для ЕС прекращение приграничного сотрудничества противоречило бы политике добрососедства и означало бы превращение самой длинной сухопутной границы из дружественной во враждебную. Неудивительно, что в 2014 г. Европейская комиссия приняла решение продолжать реализацию программ приграничного сотрудничества, несмотря на то, что предложение об их прекращении также обсуждалось. Наиболее заметными разновидностями совместных проектов остались модернизация пунктов пропуска и трансграничных транспортных путей, охрана окружающей среды, а также развитие туристических маршрутов и модернизация туристических объектов. Продолжали реализовываться и десятки совместных малых проектов. Все это способствовало некоторому смягчению политических противоречий и давало возможность официальным лицам по-прежнему периодически встречаться друг с другом и поддерживать связи на уровне местных органов власти и силовых структур.

Более того, ЕС и Россия инициировали несколько новых программ, хотя они, как правило, и были основаны на уже действовавших. В то время как программы «Коларктик», «Карелия» и «Юго-Восточная Финляндия - Россия» были сохранены практически в прежнем виде, программы «Эстония-Латвия-Россия» и «Литва-Польша-Россия» были разделены и преобразованы в бинациональные. Несмотря на то, что формально вторая волна совместных программ с российским участием охватывает период с 2014 по 2020 гг., фактически переговоры по некоторым из них все еще продолжаются, и отдельные программы нуждаются в ратификации российским парламентом.

Вне рамок совместных программ продолжали развиваться некоторые формы двухстороннего приграничного сотрудничества, хотя взаимодействию между Россией и странами Балтии был нанесен значительно больший ущерб, нежели российско-финскому и российско-польскому сотрудничеству. По-прежнему довольно интенсивным продолжало оставаться взаимодействие между пограничными и таможенными службами, поскольку все стороны в большинстве случаев были по-прежнему заинтересованы в эффективном регулировании трансграничных потоков, предотвращении пробок и в совместном противодействии трансграничной преступности. Несмотря на неблагоприятный политический и экономический климат для инвестиций, финские компании все же инициировали некоторые проекты в сопредельных российских регионах. В 2015 году Россия и Финляндия даже согласились создать свободную экономическую зону на границе в районе Сайменского канала, однако данный проект был приостановлен в 2016 году, когда российское правительство, разочарованное результативностью действовавших в стране свободных экономических зон в целом, приняло решение временно отказаться

от реализации новых проектов до выработки более эффективных организационных норм.

Выводы и перспективы

Взаимоотношения между Россией и ЕС резко ухудшились в 2014 г. в результате российско-украинского конфликта, что нанесло серьезный ущерб приграничному сотрудничеству. В случаях с тремя государствами Балтии такой ущерб, вероятно, был наибольшим, однако даже взаимодействие с Польшей и Финляндией оказалось весьма чувствительным к плохой политической конъюнктуре. Приграничное сотрудничество в ряде сфер обнаружило, все же, довольно высокую устойчивость к неблагоприятным конъюнктурным изменениям, благодаря важности экономических связей как для ЕС, так и для России, а также нежеланию сторон (особенно ЕС) отказываться от политики добрососедства. Хотя негативная политическая конъюнктура в обозримой перспективе, вероятно, продолжит оказывать негативное влияние на взаимодействие приграничных территорий, перспективы такого взаимодействия не выглядят однозначно пессимистическими. Совместные программы приграничного сотрудничества продолжаются, Россия и Финляндия могут вернуться к идее создания Сайменской свободной экономической зоны, также в РФ обсуждается предложение организовать территорию опережающего развития в Калининградской области. Реализация этих и других проектов (даже относительно мелких) могла бы способствовать поддержанию повседневных отношений между гражданами приграничных регионов между Россией и ЕС и даже со временем побудить Москву к более ориентированному на сотрудничество подходу в отношениях с сопредельными государствами.



Данное исследование финансируется при поддержке Европейской комиссии. Настоящая публикация отражает лишь взгляды ее автора, при этом Комиссия не несет ответственности за любое возможное использование информации, содержащейся в этой публикации.



**Elliott School of
International Affairs**
THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2016. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org