

УДК 327:[339.923/.924:061.1ЄС](4:474)

СТРАТЕГІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДЛЯ РЕГІОНУ БАЛТІЙСЬКОГО МОРЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СПІВПРАЦІ

Маріанна Гладиш

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, м. Львів, Україна, 79000, тел. (032)2394132,
email: mgladysh@ukr.net*

Досліджено міжнародне співробітництво в регіоні Балтійського моря в рамках макрорегіональної стратегії Європейського Союзу щодо зазначеного регіону. Проаналізовано основні напрями, структуру та механізми реалізації стратегії, що дає підставу зробити висновок про експериментальний та інноваційний характер стратегії. Загалом нова концепція макрорегіонального співробітництва в регіоні Балтійського моря полягає в комплексному підході до розвитку регіону як цілісного об'єднання, а не як адміністративної одиниці, в рамках якої діють різні схеми співробітництва.

Ключові слова: Стратегія ЄС для регіону Балтійського моря; «Північний вимір»; регіон; макрорегіональне співробітництво.

Протягом останніх років співпраця в регіоні Балтійського моря розвивається не тільки у звичному форматі двосторонніх відносин та у межах регіональних організацій та програм, а й у межах першої в історії Європейського Союзу макрорегіональної стратегії.

Стратегія Європейського Союзу для *регіону Балтійського моря* (СРБМ) має особливо важливе значення для Європи, оскільки є інноваційним та деякою мірою експериментальним проектом. Інноваційність полягає в тому, що Стратегія реалізується на транснаціональному рівні, який виходить за межі звичайного для Євросоюзу регіонального рівня (так званої Європи регіонів), водночас не намагаючись залучити в цей процес країни, які не є членами. СРБМ власне фактом свого існування наголошує на необхідності поступового формування нового рівня управління в ЄС, що знаходитиметься між рівнем національної держави та всього європейського співтовариства.

Експериментальний характер СРБМ пов'язаний з особливим геополітичним статусом регіону Балтійського моря, розвиток якого слугує успішним прикладом європейської інтеграції в період після закінчення холодної війни. На початку 90-х років ХХ ст. країни Балтійського регіону здебільшого не брали активної участі в європейській інтеграції: з семи держав цього регіону лише Данія і Західна Німеччина мали членство ЄС. Упродовж двох десятиліть геополітична ситуація кардинально змінилась – вже вісім з дев'яти прибережних держав стали членами ЄС: до Данії та ФРН долучилися Швеція, Фінляндія, Естонія, Латвія, Литва та Польща. Дві інші держави, що беруть участь у балтійському співробітництві (Норвегія та Ісландія), також частково інтегровані в ЄС (через участь в Європейській економічній зоні та Шенгенській угоді). Балтійське море,

у такий спосіб, практично стало внутрішнім морем Європейського Союзу, за винятком Російської Федерації, яка зі своїм ексклавом Калінінградом географічно є також частиною регіону Балтійського моря, проте залишається (і в середньостроковій перспективі залишиться) поза зоною дії ЄС.

Європеїзація регіону Балтійського моря, передусім, є результатом регіонального співробітництва, яке виникло та розвивалося незалежно від ЄС. Таке співробітництво зумовило створення багатьох транснаціональних форм співпраці, що стало силою регіону і перетворило його на так звану лабораторію транснаціонального співробітництва. Проте це різноманіття місцеві актори поступово стали сприймати як слабкість регіону, оскільки співпраця потребувала спільної, об'єднуючої цілі чи місії. Ще в 1990-х роках такою ціллю була підтримка країн східної частини Балтійського моря в переході від авторитарності до демократії та від планової до ринкової економіки. Зі вступом 2004 року Польщі та країн Балтії до ЄС і НАТО цю ціль вважали виконаною. Співпраця в регіоні Балтійського моря досягла поставленої мети, проте водночас втратила динаміку. Отож з'явилася ідея розробити Стратегію Європейського Союзу для регіону Балтійського моря. Наприкінці 2005 р. ідею вперше представила в Європейському парламенті Європейська Балтійська група – неформальна група членів Європарламенту під головуванням британського консерватора Крістофера Бізлі [4]. Спочатку ця ініціатива не викликала позитивної реакції, хоча її підтримали в резолюції, прийнятій Європарламентом у листопаді 2006 року [11]. Проте ні Фінляндія, ні Німеччина в період свого головування в ЄС (2006–2007) не сприяли розвитку цієї ініціативи. І тільки у 2-й пол. 2009 р. уряд Швеції напередодні свого головування в ЄС поставив на обговорення це питання. У грудні 2007 р. під тиском Швеції Європейська рада погодилася на такий крок: «Без будь-яких упереджень щодо спільної морської політики Європейська рада пропонує Комісії представити Стратегію ЄС для регіону Балтійського моря найпізніше у червні 2009 р. Ця стратегія повинна, крім усього іншого, відповідати на нагальні екологічні виклики, пов'язані з Балтійським морем. Ініціатива «Північний вимір» повинна забезпечити основу для зовнішніх аспектів співпраці в регіоні Балтійського моря» [18, р. 6].

У рамках Єврокомісії відповідальність за підготовку СРБМ взяв на себе Генеральний директорат з питань регіональної політики (DG REGIO), який очолив постійний комітет, куди також входять Генеральні директорати з морських питань і рибальства (DG MARE), навколишнього середовища (DG ENV) та зовнішньої політики (DG RELEX). Загалом у процес підготовки проекту СРБМ було залучено 19 директоратів, що стало серйозним випробуванням для Єврокомісії загалом. Громадські консультації щодо СРБМ офіційно відкрили 30 вересня 2008 р. на так званій конференції груп інтересів у Стокгольмі. До цієї події Єврокомісія опублікувала робочу доповідь, в якій уперше визначила основні сфери дії СРБМ: екологію («зробити регіон Балтійського моря (РБМ) екологічно стійким»), економіку («зробити РБМ процвітаючим»), інфраструктуру («зробити РБМ доступним і привабливим») і безпеку («зробити РБМ надійним і безпечним») [14].

Згодом щодо кожного з цих напрямів організували «круглі столи» для обговорення основних аспектів реалізації стратегії, а завершила консультаційний процес 6 лютого 2009 р. друга конференція груп інтересів у м. Росток. На ній Єврокомісія представила «попередній список можливих дій» щодо СРБМ. Роботу над проектом плану дій продовжили у березні 2009 р., а в квітні–травні того ж року відбулися консультації між різними директоратами і службами всередині Комісії. Вже у червні 2009 р. Комісія прийняла підсумковий варіант, переданий потім у вигляді комюніке в Європейську раду, яка, своєю чергою, прийняла остаточне рішення щодо її затвердження на засіданні у грудні того ж року [7].

Оцінюючи роботу над Стратегією, слід звернути особливу увагу на три аспекти. По-перше, той факт, що рамки Стратегії окреслені Європейською радою, відіграв важливу роль у тому, як згодом розвивалася дискусія навколо цього питання. У тексті, прийнятому в зв'язку з СРБМ Радою, слід зазначити два принципові моменти. Один стосується акценту на вирішення екологічних проблем, насамперед тих, які пов'язані з судноплавством. Другий – це погляд на Балтійське море як на внутрішнє море ЄС з зазначенням того, що зовнішні відносини необхідно реалізувати в існуючих рамках Північного виміру. У висновках Ради міститься заклик до ефективного розподілу внутрішньої та зовнішньої сфери політики, що проводять [5, р. 443].

По-друге, важливими є відмінності, що стосуються структури управління Стратегією. Єврокомісія запропонувала стратегію, яка, передусім, покликана координувати існуючі ініціативи та постійно відстежувати й переглядати прогрес, потреби і проблеми, прагнучи в результаті зберегти динаміку Плану дій. Окрім того, вона висловила за те, щоб інституційні механізми були зведені до мінімуму і не відбулося жодного додаткового фінансування, спрямованого безпосередньо на СРБМ. У резолюції Парламент закликав до зовсім іншого висновку: частково своєю пропозицією проводити щорічні саміти держав Балтійського моря перед літнім засіданням Європейської ради і розширювати регіональні організації всередині та поза системою ЄС. Цікаво, що Парламент відзначав можливість того, щоб цю бюджетну лінію здійснювали під егідою Інструменту європейського сусідства і партнерства (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), тим самим розглядаючи Стратегію як складову частину зовнішньої політики ЄС. Все це означало, що Парламент спочатку розглядав СРБМ як більш амбітний план дій, ніж Єврокомісія.

Третім важливим моментом став характер роботи щодо вдосконалення Стратегії. Процес публічних консультацій, що відбулися у період з серпня 2008 р. до лютого 2009 р., передбачав не тільки сприяння вдосконаленню Стратегії, а й полегшення процесу її затвердження. У консультаціях брали участь держави, регіони, неурядові та міжнародні урядові організації, а також окремі громадяни. Загалом підготували 109 пропозицій, як у вигляді письмових документів, так і висловлених усно на двох конференціях зацікавлених сторін (м. Стокгольм, серпень 2008 р.; м. Росток, лютий 2009 р.) і чотирьох «круглих столах» (м. Каунас, м. Гданськ, м. Копенгаген, м. Гельсінкі), на молодіжній

конференції в м. Гамбурзі та на інтернет-форумі, який працював у листопаді–грудні 2008 р. Результат консультацій – визначення базових позицій, які поділяє більшість учасників:

- цілковита необхідність стратегії для регіону Балтійського моря;
- потреба інтегрованого підходу для забезпечення результату;
- важлива роль Єврокомісії в розробці Стратегії;
- зосередженість на конкретних проектах для отримання реальних результатів;
- відмова від створення нових інститутів з урахуванням наявності значної кількості вже діючих організацій;
- прагнення вийти за межі лише декларацій і працювати з провідними країнами для досягнення конкретних цілей у чітко визначені терміни.

Отже, передусім відзначимо відображену у Стратегії необхідність кращої координації вже існуючої співпраці в регіоні. В цьому контексті у Стратегії не міститься жодних нових схем співробітництва (хоча, зазвичай, закладена в основу ідея щодо підвищення активності в регіональному контексті унаслідок більш збалансованого фінансування фондів та ініціатив спричинить підвищення активності в регіональному контексті). Ключовим моментом є те, що інтегрований підхід необхідний для гарантування сталого розвитку в регіоні.

У Стратегії виокремлено чотири основні блоки проблем, які або є найбільшою загрозою регіону, або є потенційними для реалізації [9]:

1. Покращити екологічний стан Балтійського моря (і навіть усього регіону загалом).
2. Сприяти більш збалансованому економічному розвитку в регіоні.
3. Зробити регіон доступнішим і привабливішим.
4. Зробити Балтійський регіон безпечнішим і надійнішим.

Ці чотири напрями далі конкретизували у п'ятнадцяти різних завданнях щодо пріоритетних сфер. Ідея полягає в тому, щоб встановити конкретні цілі і розподілити відповідальність різних держав-членів ЄС за реалізацію кожного з цих завдань. Усього передбачили 76 заходів, які, своєю чергою, містили конкретні проекти з переліком головних партнерів, показники, яких планували досягти, та терміни виконання і перевірки. Стосовно методів роботи зазначимо, що Єврокомісія надала перелік пріоритетів, які можна періодично змінювати: задля ефективної макрорегіональної політики необхідно зробити її максимально гнучкою, щоб адаптувати до нових обставин та викликів.

Як засвідчила практика, Стратегія ЄС для регіону Балтійського моря є «живим» документом, який постійно змінюють та уточнюють з метою кращої адаптації до мінливих умов зовнішнього та внутрішнього середовища. З одного боку, йдеться про уточнення цілей і завдань. Зокрема, у 1-й пол. 2012 р. під головуванням Данії в Стратегії для більш ефективної її реалізації виокремлено три головні цілі [9]:

- врятувати море;
- об'єднати регіон;
- покращити добробут.

З іншого боку, необхідно відшукати ефективніші механізми управління у рамках співпраці з СРБМ, оскільки в процесі її реалізації виникають проблеми, як політичні, так і управлінські, що вимагають ефективного вирішення.

Наголосимо, що під час роботи над СРБМ Єврокомісія прагнула максимально врахувати пропозиції, які висували різні політичні актори в процесі проведення консультацій. Оскільки в Стратегії намагались охопити та відобразити значну кількість інтересів та потреб жителів регіону, документ у його остаточному вигляді виявився занадто широким, складним і нерідко розпливчастим. Прагнучи задовольнити усіх учасників процесу регіонального співробітництва, Єврокомісія в деяких випадках пропонувала нову назву для проектів, які і так вже існують, що, своєю чергою, нівелювало початковий стратегічний задум – дати новий імпульс співпраці у Балтійському регіоні завдяки чітко сформульованій, скоординованій і спрямованій на конкретні дії стратегії. Можливо, доцільно було б створити коротший конкретизований варіант СРБМ з переліком найважливіших проектів. Єдине, що сформулювали доволі чітко, – це намір втілювати Стратегію в життя шляхом постійного оновлення плану дій, тобто плану, розрахованого на невизначений термін дії, в який на регулярній основі вноситимуть необхідні зміни.

Ідея Єврокомісії реалізувати Стратегію за допомогою постійно оновлюваного плану дій опісля проведених консультацій отримала широку підтримку. Зокрема, зацікавлені сторони одностайно підтримали пропозицію, за якою кожна пріоритетна дія повинна бути ідентифікована – заходи, тимчасові рамки, фінансові інструменти, відповідальні за реалізацію. Підтримали також ідею щодо необхідності введення п'ятого елемента – контролю шляхом вимірювання результатів. У зв'язку з цим запропонували встановити систему індикаторів або заданих стандартів для визначення досягнутого прогресу [19].

Інша пропозиція стосувалася щорічної доповіді за результатами реалізації Стратегії, в якій передбачали подавати приклади найефективніших рішень щодо різних напрямів. Зацікавлені сторони в принципі погодилися, що план дій необхідно піддавати постійному моніторингу та регулярно переглядати й уточнювати.

Другий блок проблем управління пов'язаний з інституціоналізацією цього процесу. Під час консультацій висловили підтримку вже існуючим інститутам співпраці в регіоні Балтійського моря. Майже всі зацікавлені сторони вважають, що Стратегію ЄС необхідно реалізовувати через різні організації, які вже працюють у регіоні. Щодо цього часто згадують Гельсінську комісію (HELCOM) і Раду держав Балтійського моря (CBSS), що покликані відіграти важливу роль у майбутньому, оскільки вони вже зробили свій внесок у підготовку Стратегії. Однак це не завадило зацікавленим сторонам закликати до реформи існуючої мережі інститутів. У багатьох випадках СРБМ розглядають як можливість для регіональних організацій конкретизувати свої цілі, спрямованість діяльності, а також краще скоординувати свої дії з іншими учасниками, адже «кожен повинен робити все можливе», як сформульовано у підсумковому документі Парламентської конференції Балтійського моря [10].

Зазначимо, що власне Єврокомісія запропонувала розпочати процес публічних консультацій для «створення структурованого та сталого дискусійного форуму», що може містити «узгоджені механізми прийняття рішень». Ідея, очевидно, припала до душі польському уряду, який висловився на користь створення Форуму для Стратегії ЄС щодо регіону Балтійського моря, щоб зібрати разом «представників національної, регіональної і місцевої влади»; «місцеве самоврядування Данії» (організація – член Союзу данських муніципалітетів) також підтримало ідею про створення «нового форуму для приймаючих рішення», який відстежуватиме і проводитиме моніторинг СРБМ. Підготували пропозицію шість організацій – Конференція субрегіонів-держав Балтійського моря, В7 (мережа семи найбільших балтійських островів з п'яти країн), Єврорегіон «Балтика», Балтійський форум розвитку, Конференція периферійних морських регіонів Європи – Комісія по Балтійському морю, Союз балтійських міст) [5]. Вони рекомендували створити нову «модель управління», яка налічуватиме дві структури: Форум Балтійського моря та орган, що приймає рішення. Форум Балтійського моря покликаний здійснювати консультативні функції, бути відкритим для всіх, хто зацікавлений у співпраці у Балтійському морі, включаючи акторів за межами ЄС. Орган, який прийматиме рішення, складатиметься з обраних представників різних рівнів управління в регіоні Балтійського моря – національних, регіональних і місцевих. Його основне завдання – визначати й узгоджувати спільні цілі та діяльність, здійснювати моніторинг прогресу в реалізації Стратегії. Обидві структури покликана очолювати Єврокомісія.

У результаті відшукали компромісний варіант, а саме – створення формату щорічних Форумів СРБМ, що проводять з 2010 р. почергово у державах Балтики, які є членами ЄС. На них обговорюють широкий спектр питань, що стосуються розвитку регіону, із запрошенням політиків, експертів, представників наукових кіл, регіональних організацій, ЗМІ та інших зацікавлених осіб. За підсумками Форуму приймаюча сторона готує підсумкову доповідь [16], в якій відображають підсумки дискусій, що відбулися, і фіксують найцікавіші пропозиції та рекомендації.

У процесі реалізації СРБМ постала необхідність не тільки конкретизувати мету та завдання, залежно від конкретного етапу, а й вдосконалити процес їхньої реалізації на практиці. Отож 10 вересня 2015 р. Європейська комісія представила оновлену версію Плану, що охоплює 13 пріоритетних сфер та 4 горизонтальні дії. Значну увагу приділено спрощенню процедури реалізації флагманських проєктів, а також ролі регіональних організацій у реалізації Стратегії. Для кожного з проєктів співпраці визначають власного лідера з числа балтійських країн-членів ЄС, регіональних організацій, асоціацій підприємців, які несуть відповідальність за координацію дій з реалізації відповідного пункту Плану [2].

Незважаючи на безперечні успіхи в реалізації СРБМ, сьогодні стають щораз очевиднішими й певні проблеми та протиріччя, ключовими з яких, власне кажучи, є управління реалізацією Стратегії та відносини з Росією.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. A Beginner's Guide to the Baltic Sea Region Strategy [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590663/Handbook%20for%20EUSBSR%20beginners.pdf>.
2. A revised Action Plan of the EUSBSR is ready. 10/06/2015 [Electronic resource]. – Access mode : http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/baltic-sea/#1.
3. BDF Summit 2015: Exploring the State of the Region [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.bdforum.org/bdf-summit-2015-exploring-state-region/>.
4. *Beazley C.* Europe's Strategy for the Baltic Sea Region [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.ms.gov.pl/resource/0f1a87ba-5ff2-48f4-80ba-c2f666bd6360:JCR>
5. *Bengtsson R.* Sweden and the Baltic Sea Region / R. Bengtsson // *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. – Oxford, 2016. – P. 442–461.
6. *Brask H.* Governance crisis in the Baltic Sea region cooperation? [Electronic resource]. April 24, 2014 / H. Brask. – Access mode : <http://www.bdforum.org/hans-brask-governance-crisis-baltic-sea-regioncooperation>.
7. 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 [Electronic resource]. – Access mode : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_en.pdf.
8. EU Baltic Sea strategy. Report for the Konrad-Adenauer-Stiftung [Electronic resource]. – Access mode : http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-1522-2-30.pdf?090622102744.
9. EU Strategy for the Baltic Sea Region [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.balticsea-regionstrategy.eu>.
10. European Commission Consultation on the EU Strategy for the Baltic Sea Region. Views of the Baltic Sea Parliamentary Conference. Copenhagen, 17 December 2008 [Electronic resource]. – Access mode : http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/baltic/doc/organisation/baltic_parlconf.pdf.
11. European Parliament resolution on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension (2006/2171(INI)) [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2006-0494&language=EN&ring=A6-2006-0367>.
12. European Union Strategy for the Baltic Sea Region. 25.11.2015 [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/baltic-sea-region/european-union-strategy-for-thebaltic-sea-region>.
13. *The Baltic Security Puzzle: Regional Patterns of Democratization, Integration, and Authoritarianism*. – London, 2015.
14. *Nacchia Ch.* European Union Strategy for the Baltic Sea Region: A Pilot Strategy for Other Regions? [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.rug.nl/research/portal/files/23685728/13Nacchiafinal.pdf>.
15. *Nikolova I.* The EU Strategy for the Baltic Sea Region and the Presence of Russia [Electronic resource] / I. Nikolova. – Access mode : <https://dspace.mah.se/bitstream/handle/2043/14531/The%20EU%20Strategy%20for%20the%20Baltic%20Sea%20Region%20and%20the%20Presence%20of%20Russia.pdf?sequence=2>.
16. Report. Achieving E-Quality by Connecting the Region. The VI Annual Forum of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region 15–16 June 2015, Jūrmala, Latvia [Electronic resource]. – Access mode : http://www.mfa.gov.lv/images/2015_07_31_AF_REPORT_LIIA.pdf.
17. The EU Strategy for the Baltic Sea Region. The second year of implementation. Position paper of the BSSSC. 2011 [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.ms.gov.pl/resource/710af452-33d7-4923-a5ab-20b31012f98e:JCR>.

18. The European Union Strategy for the Baltic Sea Region: background and analyses [Electronic resource]. – Access mode : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/baltic/pdf/2010_baltic.pdf.

19. *Wiedemann J.* The European Union Baltic Sea Strategy and Baltic Sea Region Programme / J. Wiedemann. – Munchen, 2013.

Стаття надійшла до редколегії 10.06.2017

Прийнята до друку 23.06.2017

EUROPEAN UNION STRATEGY FOR THE BALTIC SEA REGION: PROBLEMS AND PROSPECTS OF COOPERATION

Marianna Gladysh

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universytetska Str., Lviv, Ukraine, 79000, tel. (032) 2394132,
e-mail: mgladysh@ukr.net*

In recent years, cooperation in the Baltic Sea region has developed not only in the usual format of bilateral relations and within the framework of regional organizations and programs, but also within the framework of the first macroeconomic strategy of the European Union. The article examines international cooperation in the Baltic Sea Region within the framework of the European Union macro-regional strategy for the region. The analysis of the main directions, structures and mechanisms for implementing the strategy is carried out, which allows us to conclude on the experimental and innovative nature of the Strategy. In general, the new concept of macro-regional cooperation in the Baltic Sea region consists of integrated approach to the development of the region as a holistic association, rather than as an administrative unit within which different schemes of cooperation are implemented. Despite the undeniable successes in the implementation of the the EU strategy for the Baltic Sea region, certain problems and contradictions are becoming more and more obvious, the key issues of which, in essence, are the management of the implementation of the Strategy and relations with Russian Federation.

Key words: EU strategy for the Baltic Sea region; Northern Dimension; region; macro-regional cooperation.