

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

БОЛОТНИКОВА ЕКАТЕРИНА ГЕННАДЬЕВНА

**ПОЛИТИКА «СЕВЕРНОГО ИЗМЕРЕНИЯ» И ЕЁ ВЛИЯНИЕ НА
МЕЖДУНАРОДНЫЕ СВЯЗИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ, ВХОДЯЩИХ В СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
ОКРУГ**

Специальность 23.00.04 – политические проблемы международных отношений,
глобального и регионального развития

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

Санкт-Петербург

2012

Диссертация выполнена на кафедре европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета.

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Межевич Николай Маратович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Ланцов Сергей Алексеевич,
Санкт-Петербургский государственный
университет, факультет политологии

доктор политических наук, профессор
Сунгуров Александр Юрьевич,
НИУ «Высшая школа экономики»,
Санкт-Петербургский филиал

Ведущая организация: Балтийский федеральный университет им. И. Канта

Защита состоится "14" сентября 2012 г. в 16 часов на заседании Совета Д 212.232.65 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 191060, Санкт-Петербург, ул. Смольного 1/3, VIII подъезд, факультет международных отношений СПбГУ, аудитория № 124.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Университетская набережная, д.7/9).

Автореферат разослан " ____ " _____ 20__ г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат исторических наук, доцент

Д. И. Портнягин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования связана со следующими факторами:

Во-первых, Север Европы является одним из наиболее динамично развивающихся регионов мира, чьё значение постоянно возрастает в связи с усиливающимся во всём мире интересом к Арктике. В последние годы заметна тенденция к активизации российского присутствия на Севере – соответственно, растёт и внимание, уделяемое этому региону в российской внешней политике.

Во-вторых, «Северное измерение» является форматом регионального сотрудничества России, ЕС, Норвегии и Исландии, получившим официальное признание всех партнёров и представляющим широкие возможности многостороннего сотрудничества на Севере Европы. Во время обновления 2006 года «Северное измерение» приобрело форму, сделавшую его одним из наиболее удачных совместных проектов России и Европейского союза, в котором заложен большой потенциал. «Северное измерение» принадлежит к тем форматам регионального сотрудничества, в которых Российская Федерация участвует как полноценный, равноправный партнёр, что повышает его значимость для России.

В-третьих, на практическом уровне «Северное измерение» не достигло серьёзных успехов и не оправдало ожиданий, возложенных на него при обновлении. Для реализации потенциала «Северного измерения» необходимо представлять причины недостаточной практической эффективности этой политики.

В-четвёртых, в связи с интенсивным развитием регионального сотрудничества на Севере Европы, а также с ростом активности субъектов РФ на международной арене изучение их внешних связей представляет особый интерес. Важно представлять роль и место, занимаемое в международных связях субъектов Северо-Западного федерального округа таким форматом регионального сотрудничества, как «Северное измерение», а также перспективы участия субъектов в деятельности этой политики.

Степень научной разработанности темы.

«Северное измерение» сразу после своего запуска привлекло внимание как российских, так и иностранных исследователей. Российские авторы¹

¹ Воронов К.В. «Северное измерение»: затянувшийся дебют // Мировая экономика и международные отношения. 2003. N2.

Дерябин Ю.С. «Северное измерение» и интересы России // Современная Европа. 2000. N2.

сосредоточили своё внимание в первую очередь на практической реализации «Северного измерения», потенциальных выгоды и угрозах для России, на рекомендациях по усовершенствованию программы. В англоязычной литературе того периода преобладают исследования аналитического характера, где освещается место «Северного измерения» в контексте международного сотрудничества на Севере Европы и развития отношений ЕС-России².

Запуск программы «Северное измерение» привёл к появлению пласта научной литературы, трактующей его как инновационную инициативу, отвечающую постмодернистскому духу развития Севера Европы. Это работы таких авторов, как П. Йоенниemi³, К. Браунинг⁴, С. Медведев⁵.

Обновление «Северного измерения» придало новый импульс исследованиям в этой области: появился ряд работ российских⁶ и иностранных авторов⁷. Обращает на себя внимание тот факт, что, во-первых, интерес к тематике «Северного измерения» в целом снизился, а во-вторых, вышедшие работы концентрируются, прежде всего, на практических аспектах сотрудничества в рамках этой политики, почти не затрагивая её концептуальных основ.

Иогман Л.Г. Программа «Северное измерение» // Леонтьевские чтения. 2002. N1.

Худoley К.К. Россия и «Северное измерение» Европейского союза // Формула России: центр и периферия / Под ред. Горюнова В.П., Погодина С.Н. СПб.: Изд-во «Нестор», 2000.

Шлямин В.А. Россия в «Северном измерении». Петрозаводск: Изд-во Петрозаводского государственного университета, 2002.

² Dynamic aspects of the Northern Dimension / Ed. by Haukkala H. Turku: University of Turku, 1999.

Joenniemi P., Sergounin A. Russia and the European Union's Northern Dimension: encounter or clash of civilizations? Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Linguistic University Press, 2003.

The Northern Dimension: fuel for the EU? / Ed. by Ojanen H. Helsinki: Finnish institute of international affairs, 2001.

³ Joenniemi P. Can Europe be told from the North? Tapping into the EU's Northern Dimension. COPRI Working Paper 12/2002. 2002.

⁴ Browning C. Complementarities and differences in EU and US policies in Northern Europe // Journal of International Relations and Development. 2003. N6 (1).

Browning C. The construction of Europe in the Northern Dimension. COPRI Working Paper 39/2001.

Browning C., Joenniemi P. Geostrategies of the European Neighbourhood policy. DIIS Working Paper 2007/9.

Browning C., Joenniemi P. The European Union's two dimensions: the Eastern and the Northern // Security Dialogue. 2003. N34 (4).

⁵ Medvedev S. The blank space: Glenn Gould, Finland, Russia and the North // International Politics. 2001. N38.

⁶ Александров О.Б. «Северное измерение»: новая форма или новое содержание? // Космополис. 2008. N2 (21).

Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. «Северное измерение»: стратегии участников // Балтийский регион. 2009. N1.

Энтин М. «Северное измерение» в контексте отношения РФ-ЕС // Вся Европа. 2006. Выпуск 4.

Khudoley K. Russia, the EU and the Northern Dimension // The flexible frontier. Change and continuity in Finnish-Russian relations / Ed. by Lahteenmaki M. Helsinki: Aleksanteri Institute, 2007.

⁷ Heikkila M. The Northern Dimension. Helsinki: Europe Information, Ministry for foreign affairs of Finland, 2006.

Haglund-Morrissey A. Conceptualizing the 'New' Northern Dimension: a common policy based on sectoral partnerships // Journal of Contemporary European Studies. 2008. Vol. 16, No 2.

The new Northern Dimension of the European Neighbourhood / Ed. by Aalto P., Blakkisrud H., Smith H. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2008.

Теоретические основы «Северного измерения» и их эволюция после его обновления анализируются в статье К. Арчера и Т. Этзолда⁸. Место обновлённого «Северного измерения» в общем контексте отношений РФ-ЕС на современном этапе отражено в монографии Х. Хауккалы⁹.

Ещё слабее, чем концептуальные основы обновлённого «Северного измерения», в научной литературе освещена проблематика участия субъектов Северо-Западного федерального округа в деятельности «Северного измерения». Нужно отметить работы Д. А. Ланко¹⁰, Н. Ю. Маркушиной и Н. К. Харламповой¹¹.

При этом общие вопросы развития международных связей субъектов Российской Федерации достаточно хорошо освещены в российской научной литературе¹². Отдельного внимания заслуживают исследования, посвящённые приграничному и межрегиональному сотрудничеству на российских границах¹³. В

⁸ Archer C., Etzold T. The EU's Northern Dimension: blurring frontiers between Russia and the EU North? // NORDEUROPAforum. 2008. N1.

⁹ Haukkala H. The EU-Russia strategic partnership. The limits of post-sovereignty in international relations. London: Routledge, 2010.

¹⁰ Ланко Д.А. Процессы глобализации, регионализации и локализации вокруг Балтийского моря. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2008.

Ланко Д.А. Становление региона «Северного измерения» как приоритета внешней политики центров силы в Балтийском регионе // Вестник СПбГУ. Сер.6. 2010. Вып.4.

¹¹ Маркушина Н.Ю., Харлампова Н.К. Северо-Западный федеральный округ: внешние связи. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2008.

¹² Александров О.Б. Регионы во внешней политике России. Роль Северо-Запада. М.: МГИМО (У) МИД России, 2005.

Барабанов О.Н. Внутригосударственные регионы как акторы в международных отношениях: зарубежные тенденции и положение субъектов РФ // Общество, политика, наука: новые перспективы. М.: МОНФ, 2000.

Бусыгина И.М., Лебедева Е.В. Субъекты федерации в международном сотрудничестве // Аналитические записки МГИМО. 2008. Вып.3 (32).

Вардомский Л.Б., Скатурикова Е.Е. Внешнеэкономическая деятельность регионов России / Под общей редакцией В.Г. Глушковой. М.: АРКТИ, 2002.

Вологин Н.В. Роль внешнеэкономической деятельности в обеспечении устойчивого и сбалансированного развития регионов России. М.: «Научная книга», 2001.

Кондратьева Н.Б. Регионы России и Европейского Союза на пути к строительству Общего экономического пространства. М.: Ин-т Европы РАН; Рус. сувенир, 2008.

Международная интеграция российских регионов / Отв. ред. И.И.Курилла. М.: Логос, 2007.

Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации / Под ред. А.Г. Гранберга. М.: «Научная книга», 2001.

Плотникова О.В. Международное сотрудничество регионов: концептуальные подходы. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2005.

Сергунин А.А., Рыхтик М.И. Правовое регулирование международной деятельности российских регионов // Российские регионы как международные акторы / Под ред. Макарычева А.С. Нижний Новгород: ННГЛУ, 2000.

Толстых В.Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. М.: Междунар. Отношения, 2004.

¹³ Болотов Д.А., Межевич Н.М., Шураев В.В. Приграничное (международное) сотрудничество в системе межмуниципального взаимодействия. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2005.

Европейское сотрудничество – фактор стратегического развития Северо-Запада России / Под ред. В.А. Жука, В.В. Ложко, Н.М. Межевича и др. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2006

связи с тем, что Северо-Западный федеральный округ является самым опытным и успешным в развитии этого сотрудничества, большинство исследований фокусируются именно на Северо-Западе. На фоне достаточно хорошо разработанных в научной литературе тем развития международных связей субъектов и приграничного и межрегионального сотрудничества на Северо-Западе становится особенно очевидным недостаток исследований, затрагивающих вопросы участия субъектов СЗФО в деятельности «Северного измерения».

Таким образом, анализ научной литературы, посвящённой «Северному измерению» в целом и его роли во внешних связях субъектов Северо-Западного федерального округа в частности, обнаруживает малую проработанность, прежде всего, двух тем. Во-первых, недостаточно проанализированы концептуальные основы обновлённого «Северного измерения». Во-вторых, практически отсутствуют исследования, анализирующие влияние обновлённого «Северного измерения» на международные связи субъектов Северо-Западного федерального округа.

Объектом диссертационного исследования выступает политика «Северного измерения». **Предметом** диссертационного исследования является изучение влияния политики «Северного измерения» на международные связи субъектов Северо-Западного федерального округа.

Цель диссертационного исследования: определить содержательные этапы эволюции «Северного измерения» в контексте его влияния на международные связи субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ.

Межевич Н.М. Приграничное сотрудничество и практика деятельности Еврорегионов на Северо-Западе России и в Республике Беларусь. СПб.: Изд-во «Левша», 2009.

Межевич Н.М. Региональная экономическая политика Российской Федерации: влияние трансграничного сотрудничества на традиционные и новые механизмы реализации. СПб: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002.

Прозрачные границы. Безопасность и трансграничное сотрудничество в зоне новых пограничных территорий России / Под ред. Л.Б. Вардомского и С.В. Голунова. М.-Волгоград: НОФМО, 2002.

Роль приграничного сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией в двусторонних и региональных программах экономического развития / Подготовлено Ш. Радвилавичюсом и Н. Межевичем в рамках проекта «Приграничное сотрудничество в контексте регионального диалога ЕС-Россия» (119860/C/CV/multi LOT N°7). 2010.

Яровой Г.О. Регионализация и трансграничное сотрудничество в Европе. СПб.: Норма, 2007.

Исходя из сформулированной цели, автор поставил перед собой следующие **задачи**:

- Определить концептуальные основы обновлённого «Северного измерения» в контексте отношений Россия-ЕС и с точки зрения регионального сотрудничества на Севере Европы;
- Выявить изменения, произошедшие в практической деятельности «Северного измерения» после его обновления; дать оценку эффективности политики «Северного измерения» и перспективам её развития;
- Оценить влияние «Северного измерения» на внешние связи субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ; сравнить активность, проявляемую субъектами СЗФО в деятельности «Северного измерения» и других форматов поддержки приграничного и межрегионального сотрудничества.

Методологической основой настоящей работы в первую очередь послужили комплексный, системный, сравнительный и междисциплинарный подходы. При этом автор руководствовался общенаучными принципами исследования, такими как анализ, синтез и прогноз. Использовались и политологические методы, в частности, метод институционализации, структурно-функционального анализа. Теоретическими основаниями исследования «Северного измерения» до его обновления выступают фундаментальные положения нового регионализма. В процессе теоретического осмысления политики «Северного измерения» на современном этапе её развития наиболее эффективным представляется межправительственный подход. При этом автор демонстрирует, что постмодернистские подходы для конструирования и анализа «Северного измерения», которые хорошо зарекомендовали себя на первом этапе, показали свою ограниченность и недостаточную эффективность в долгосрочном плане, что привело к необходимости возврата в политических практиках к старым позитивистским подходам регионального управления.

Источниковую базу диссертационного исследования можно представить следующим образом:

Наиболее важными источниками являются документы по обновлённому «Северному измерению». Прежде всего, это Рамочный документ по политике «Северного измерения» и Политическая декларация по политике «Северного измерения». Кроме того, это меморандумы о взаимопонимании, устанавливающие механизмы учреждения институтов «Северного измерения»; заявления и выступления глав государств и министров иностранных дел партнёров по «Северному измерению», членов Европейской комиссии; заявления и резолюции конференций; отчёты и материалы институтов «Северного измерения». Важными источниками также являлись документы, регулировавшие развитие «Северного измерения» до его обновления: «План действий для Северного измерения во внешней и трансграничной политике Европейского союза на 2001-2003 гг.» и «Второй план действий по "Северному измерению"».

Вторую группу источников составляют документы Российской Федерации, представленные Конституцией РФ, федеральными законами, регулирующими международную и внешнеэкономическую деятельность субъектов РФ, Концепцией внешней политики РФ, Концепцией приграничного сотрудничества РФ и др.

Среди других источников можно выделить международные соглашения, а также документы и материалы Комиссии ЕС и Европейского парламента.

Отдельно следует отметить результаты опросов субъектов Северо-Западного федерального округа по теме их участия в деятельности «Северного измерения» и в приграничном и межрегиональном сотрудничестве, проведённых в 2007 и 2010 гг. аппаратом полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе. Особого упоминания заслуживают также материалы Координационного Совета по приграничному (с 2009 г. – по приграничному и межрегиональному) сотрудничеству при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе¹⁴. В данном диссертационном исследовании эти материалы впервые вводятся в научный оборот.

¹⁴ Автор выражает благодарность аппарату полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе за предоставленную возможность работы с материалами.

Научная новизна исследования определяется тем, что:

- Впервые в российской политической науке анализируются концептуальные основы «Северного измерения» после его обновления. С теоретической точки зрения обновлённое «Северное измерение» рассматривается как в контексте отношений Россия-ЕС, так и с точки зрения регионального сотрудничества на Севере Европы.

- Получены собственные оригинальные результаты обработки данных конкретных социологических исследований, проведённых аппаратом полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе.

- Проанализирована политика субъектов СЗФО в рамках «Северного измерения» и установлено место «Северного измерения» в общем комплексе внешних связей субъектов Северо-Запада.

Положения, выносимые на защиту:

- В концептуальном плане обновление «Северного измерения» привело к переходу от принципов транснационализма и сетевого правления (которые приписывали «старому» «Северному измерению» постмодернистские трактовки) к принципам межправительственного подхода и правилам переговоров/торга, исполняемым по преимуществу в рамках неолиберальных и неореалистических подходов.
- С приданием партнёрам по «Северному измерению» равноправного статуса Российская Федерация превратилась из объекта программы ЕС в субъекта общей политики. В совокупности с закреплённым прагматизмом «Северного измерения» (вместо постсуверенной повестки дня, навязываемой России в «старом» «Северном измерении») это даёт основания трактовать его обновление как внешнеполитический успех России.
- Обновлённое «Северное измерение» стало значительно более централизованным, чем прежде. Переключение деятельности «Северного измерения» на межправительственный уровень принесло этой политике больше трудностей, чем пользы. Централизация ставит

работу «Северного измерения» в зависимости от общего климата отношений России и Евросоюза, а также препятствует активному вовлечению в эту работу региональных акторов, накопивших богатый опыт международного сотрудничества на Севере Европы.

- В практическом плане обновление «Северного измерения» не привело к ожидаемой активизации сотрудничества и значительным успехам.
- Несмотря на преимущественно положительное восприятие «Северного измерения» субъектами Северо-Западного федерального округа, его влияние на их внешние связи остаётся небольшим. Вместе с тем, «Северное измерение» остаётся перспективным форматом развития международных связей субъектов СЗФО, способствующим изменению институциональной среды, регулирующей внешние связи субъектов, под влиянием опыта взаимодействия с партнёрами по «Северному измерению».
- Субъекты СЗФО активно развивают свои международные связи, на Северо-Западе успешно действует множество различных форматов приграничного и межрегионального сотрудничества. Сравнительно низкая активность субъектов Северо-Запада в деятельности «Северного измерения» объясняется, прежде всего, невысокой эффективностью этой политики.
- Основные причины недостаточной эффективности «Северного измерения» и его сравнительно небольшого влияния на международные связи субъектов СЗФО – это нехватка финансирования, недостаточно чёткий механизм работы «Северного измерения» и недостаточная вовлечённость региональных акторов в деятельность этой политики.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что полученные выводы создают целостное представление о влиянии политики «Северного измерения» на внешние связи субъектов СЗФО; уточняют и расширяют теоретические основания анализа отношений России и Европейского союза; обогащают знания о международных связях субъектов Северо-Запада;

содействуют более глубокому пониманию состояния и перспектив развития политики «Северного измерения».

Практическая значимость исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в ходе разработки концепции международного сотрудничества Северо-Западного федерального округа и внешнеполитической линии России. Материалы исследования также могут быть использованы в преподавательской деятельности по тематике международного сотрудничества на Севере Европы.

Апробация результатов исследования была проведена на научно-практической конференции «Внешние связи Северо-Запада России и проблемы трансграничного сотрудничества в условиях международного кризиса» (Санкт-Петербург, 28 октября 2009 г.), на межвузовской научно-практической конференции «Регион в глобальной архитектуре современного мира» (Санкт-Петербург, 27 октября 2010 г.), а также на Межрегиональном форуме «Международное сотрудничество молодых учёных: северное измерение» (Архангельск, 21-24 ноября 2011 г.). Основные положения и выводы диссертации изложены в шести научных публикациях.

Структура исследования. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы, её актуальность, анализируется степень изученности темы в науке, определяются объект и предмет исследования, его цель и задачи, выделяются научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, а также формулируются основные результаты, выносимые на защиту.

В **главе 1 «Новый регионализм в теории международных отношений»** рассматриваются теоретические предпосылки работы. Глава делится на три параграфа.

В параграфе **1.1 «Концепция нового регионализма и её реализация на Севере Европы»** рассматривается концепция нового регионализма в теории

международных отношений и анализируются процессы нового регионализма на Севере Европы.

Понятие «новый регионализм» вошло в использование в 1990-е годы, чтобы охарактеризовать особенности развернувшихся после окончания Холодной войны процессов регионализации. В отличие от «старого» регионализма, новый регионализм вовлекает множество как государственных, так и негосударственных акторов, характеризуется многонаправленностью, комплексностью, гибкостью и отходом от традиционализма.

Представляя регион как «искусственный проект», конструируемый и реконструируемый в процессе глобальной трансформации, теория нового регионализма акцентирует внимание на процессе регионализации, описывая его с точки зрения уровней «региональности» ('regionness'). Раскрывается значение понятия «конструирование региона». Рассматриваются основные положения теории институционализации регионов.

Анализируются процессы нового регионализма на Севере Европы. Автор также рассматривает корреляцию трактовок региона Севера Европы, региона Балтийского моря, Баренцева/Евро-Арктического региона, региона «Северного измерения».

Диссертант заключает, что с точки зрения теории институционализации регионов, регион Балтийского моря прошёл (или проходит) четыре стадии институционализации, а с точки зрения уровней «региональности» Хеттне, регион можно отнести к региональному обществу (третья ступень) на пути к региональному сообществу.

В параграфе **1.2 «Программа "Северное измерение" – постмодернистские трактовки»** анализируются концептуальные основы «Северного измерения» в то время, когда оно являлось программой Европейского союза: с момента запуска и до превращения в совместную политику партнёров.

Рассматривается распространённое в конце 1990-х – начале 2000-х годов в академическом сообществе восприятие «Северного измерения» как постмодернистского проекта, подчёркивающего роль региональности как основополагающего фактора развития Севера Европы, способствующего развитию транснациональных сетей, децентрализованных структур управления и

расплывчатых границ. Несмотря на то, что государствам, участвующим в программе «Северное измерение», отводилась значительная роль, в целом инициатива рассматривалась как снижающая роль государственных границ, усиливающая значение негосударственных акторов и укрепляющая чувство причастности к общему региону. Рассматриваются идеи о том, что «Северное измерение» будет способствовать коренному изменению отношений ЕС с соседними странами и что Север Европы станет примером сотрудничества, основанного на логике транснационализма и концепции Европы регионов.

Автор отмечает, что подобные трактовки имели сильное нормативное измерение: академическое сообщество пыталось подвести теоретическую базу под политический проект.

Рассматриваются более реалистические толкования программы «Северное измерение», согласно которым не следует ожидать равноправия ЕС и объектов его программы. Критики отмечали, что «Северное измерение» не стирает разделительные линии в Европе, а перечерчивает и управляет ими, при этом одновременно отчуждая Россию и навязывая ей ценности Евросоюза.

В параграфе **1.3 «Обновление "Северного измерения" и формирование новых межправительственных подходов к нему»** анализируются концептуальные основы «Северного измерения» после его обновления в 2006 году.

Базовым принципом обновлённого «Северного измерения» стало закреплённое равноправие России, Европейского союза, Норвегии и Исландии. Кардинальное изменение характера «Северного измерения» привело к новому распределению ролей партнёров: отныне Россия из объекта «Северного измерения» превратилась в его субъекта. Ещё одной дипломатической победой России можно признать присущий обновлённому «Северному измерению» прагматизм и нацеленность на взаимовыгодные проекты, пришедшие на смену постсуверенной повестке дня, которую ЕС пытался навязать России в «старом» «Северном измерении».

Практическую основу для развития «Северного измерения» на принципах равноправия и совместной ответственности партнёров создает закрепление принципа совместного финансирования. Другой важнейшей чертой обновлённого «Северного измерения» стало официальное закрепление его места в общей картине

отношений России и Европейского союза. Диссертант резюмирует, что признание «Северного измерения» региональным выражением Общих пространств РФ-ЕС можно трактовать двояко. С одной стороны, статус «Северного измерения» повысился, возросло политическое внимание к нему. С другой стороны, появилась опасность, что «Северное измерение» может стать заложником общего вектора развития отношений России и Евросоюза, которые часто бывают напряжёнными.

Автор отмечает, что в целом обновлённое «Северное измерение» стало более централизованным, чем прежде. Повысилась роль Москвы и Брюсселя, политика в значительной степени стала базироваться на принципах межправительственного подхода, возможности региональных акторов сократились. Рассматриваются основные положения интерговернментализма, или межправительственного подхода.

Диссертант приходит к выводу, что если с точки зрения российской внешней политики обновление «Северного измерения» можно назвать концептуально успешным и признать дипломатической победой Москвы, то с точки зрения укрепления сотрудничества на Севере Европы и развития внешних связей субъектов Северо-Запада, централизация снизила работоспособность «Северного измерения».

В главе 2 «**Политика "Северного измерения"**» рассматриваются практические аспекты деятельности «Северного измерения» и перспективы его развития. Глава делится на четыре параграфа.

Параграф 2.1 «**"Северное измерение" как инициатива Европейского союза (1997-2006 гг.)**» рассматривает становление «Северного измерения» и его эволюцию от момента возникновения подобной идеи до обновления, произошедшего в ноябре 2006 г. Анализируются первый и второй Планы действий по «Северному измерению».

Автор рассматривает наиболее зримые достижения «Северного измерения», которыми стала деятельность Природоохранного партнёрства «Северного измерения» (ППСИ) и, в значительно меньшей степени, Партнёрства «Северного измерения» в области общественного здравоохранения и социального благосостояния. Диссертант приходит к выводу, что сложившаяся в Природоохранном партнёрстве схема работы – привлечение кредитных средств,

подкреплённых грантовым финансированием, с опорой на компетенцию и опыт международных финансовых институтов, курирующих выполнение одобренных проектов, – является одной из наиболее удачных находок в масштабах всего «Северного измерения».

Автор выделяет основные недостатки «Северного измерения» в период, когда оно было программой Европейского союза. Важнейшими из них являлись отсутствие финансового обеспечения, нехватка жизнеспособных проектов, отсутствие постоянно действующих структур управления, а также процесс принятия решений в рамках исключительно Европейского союза. Мнение стран-партнёров носило консультативный характер и не всегда учитывалось.

В параграфе **2.2 «Изменение внешней политики России как предпосылка обновления "Северного измерения"»** характеризуются перемены во внешней политике России, произошедшие в начале 2000-х годов и предопределившие принципиальную позицию Москвы в вопросе о базовых принципах обновлённого «Северного измерения».

Автор анализирует политическую трансформацию страны, проявившуюся как во внутренней, так и во внешней политике. В сфере внутренней политики происходит укрепление центральной государственной власти, усиление властной вертикали. На международной арене Россия начинает вести себя увереннее, более настойчиво отстаивает национальные интересы, стремясь утвердиться в качестве мощного и независимого игрока. В российскую внешнюю политику возвращаются нотки великодержавности; она становится твёрже и прагматичнее. Диссертант рассматривает прецедент с отказом России участвовать в Европейской политике соседства и последовавшим решением о развитии стратегического партнёрства РФ-ЕС.

В параграфе **2.3 «Обновлённое "Северное измерение" – совместная политика Европейского союза, России, Норвегии и Исландии (2006-2011 гг.)»** анализируется практическая деятельность в рамках «Северного измерения» с момента его обновления.

Автор рассматривает институциональное развитие «Северного измерения», состоявшее в учреждении Руководящей группы, запуске Партнёрства «Северного измерения» по транспорту и логистике и Партнёрства «Северного измерения» по

культуре, создании Делового Совета «Северного измерения», Института «Северного измерения» и Парламентского Форума «Северного измерения». Основные решения по развитию политики «Северного измерения» принимаются на министерских встречах и встречах старших должностных лиц. Координировать общее развитие «Северного измерения» и обеспечить непрерывность работы между встречами призвана Руководящая группа, учреждение которой является важным нововведением обновлённого «Северного измерения».

Диссертант приходит к выводу, что институциональное развитие «Северного измерения» было экстенсивным и не привело к активизации сотрудничества. Сравнительно успешной можно признать только работу Природоохранного партнёрства. Однако механизм деятельности этого партнёрства полностью сложился ещё до ноября 2006 г., а потому его успехи не связаны с обновлением «Северного измерения».

Важнейшей проблемой «Северного измерения» признаётся отсутствие отдельного финансирования политики. С этим тесно связана и другая проблема – нехватка конкретных проектов во всех областях сотрудничества, за исключением Природоохранного партнёрства. Несмотря на постоянно повторяющийся акцент на необходимости наполнения политики практическим содержанием, ориентированными на результат предложениями и проектами, в действительности ситуацию изменить не удалось.

В параграфе констатируется снижение интереса к «Северному измерению», пришедшее на смену всплеску заинтересованности в нём в первые годы после обновления. Диссертант отмечает наметившуюся тенденцию трактовать «Северное измерение» как регион, объединяющий регион Балтийского моря и Баренцев/Евро-Арктический регион. Автор заключает, что такой подход к «Северному измерению» является ещё одним свидетельством того, что амбициозные ожидания периода обновления «Северного измерения» оказались завышенными. «Северное измерение» снова становится «зонтичной концепцией», которой искусственно приписываются инициативы и мероприятия, не имеющие к нему непосредственного отношения.

Основной вывод параграфа заключается в том, что обновление «Северного измерения» не привело к значительным успехам на практическом уровне сотрудничества и не принесло зримых результатов.

Параграф 2.4 «"Северное измерение" в контексте других форматов международного сотрудничества на Севере Европы» посвящён анализу Европейского инструмента соседства и партнёрства и «Стратегии ЕС для региона Балтийского моря», а также их взаимосвязи с «Северным измерением».

Рассматривается функционирование Европейского инструмента соседства и партнёрства и, в частности, действующих в его рамках программ приграничного сотрудничества, которые стали главной институциональной основой поддержки приграничного и межрегионального сотрудничества России и Европейского союза. Приверженность этим программам стороны подтвердили выделением значительных сумм финансирования. Автор отмечает, что в основополагающих документах Европейского инструмента соседства и партнёрства содержится несколько упоминаний о «Северном измерении». В то же время механизма взаимодействия и, прежде всего, – финансирования из средств программ ЕИСП деятельности в рамках «Северного измерения» – не разработано. Диссертант делает вывод, что на практике Россия и Европейский союз предпочли оказывать поддержку развитию приграничного сотрудничества в рамках Европейского инструмента соседства и партнёрства, отодвинув «Северное измерение» на второй план.

В параграфе также анализируется «Стратегия ЕС для региона Балтийского моря» – документ, призванный способствовать развитию той части региона Балтийского моря, которая входит в ЕС. Прослеживается процесс разработки Стратегии, выделяются её сильные и слабые стороны. Одной из важнейших особенностей «Стратегии ЕС для РБМ» и её ключевым отличием от политики «Северного измерения» признаётся внутренний (для ЕС) характер Стратегии и неучастие России в её разработке и реализации.

Выделяются причины ослабления связи Стратегии, изначально задуманной в поддержку «Северного измерения», с этой политикой: прежде всего, это признание разработчиками Стратегии неэффективности «Северного измерения» и их

недовольство преимущественной ориентацией «Северного измерения» на российскую территорию.

Автор делает вывод, что, предпочитая «Северному измерению», направленному на активное вовлечение в региональное сотрудничество России, внутреннюю для ЕС Стратегию, Евросоюз ограничивает участие России в сотрудничестве в регионе. В связи с этим отмечается, что в этой ситуации Россия заинтересована в поддержке форматов регионального сотрудничества, альтернативных «Стратегии ЕС для РБМ», и что политика «Северного измерения» получает новый шанс для развития.

Диссертант также сравнивает «Северное измерение» и «Восточное партнёрство» – запущенную в 2009 г. польско-шведскую инициативу, призванную сделать более эффективной Европейскую политику соседства ЕС. «Восточное партнёрство» сближает с «Северным измерением» не только происхождение инициативы из стран региона Балтийского моря, но и ориентация на развитие сотрудничества между ЕС и его соседями. В то же время действие «Восточного партнёрства» затрагивает Азербайджан, Армению, Белоруссию, Грузию, Молдавию и Украину, но не распространяется на отношения с Российской Федерацией. Рассматриваются критические трактовки «Восточного партнёрства» как проекта, направленного на ослабление роли России на постсоветском пространстве.

В заключительной части второй главы предлагаются рекомендации для активизации сотрудничества в рамках «Северного измерения» и определяются перспективные направления деятельности этой политики.

В главе 3 «Влияние политики "Северного измерения" на внешние связи субъектов Северо-Западного федерального округа» определяется место «Северного измерения» в международных связях субъектов Северо-Запада. Глава состоит из трёх параграфов.

В параграфе 3.1 «Внешние связи субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ» рассматривается общий контекст международной деятельности регионов Северо-Запада.

Раскрывается значение понятия внешних связей субъектов РФ. Характеризуются понятия приграничного и межрегионального сотрудничества.

Автор подчёркивает, что субъекты Северо-Западного федерального округа активно развивают свои внешние связи. При этом международная деятельность каждого из них имеет свои особенности и формы.

Выделяются этапы эволюции внешних связей российских регионов. Эта эволюция отражает общую тенденцию от большей свободы регионов к усилению контроля над их внешними связями со стороны федерального центра и связана с общими тенденциями развития российского федерализма, а также с развитием правового регулирования международной деятельности регионов.

Важнейшую роль для развития федеративных отношений и, соответственно, международных связей субъектов сыграла административная реформа 2000 г., способствовавшая централизации власти в России. Помимо административной реформы значительное воздействие на внешние связи регионов оказали серьёзные изменения в системе правового регулирования международной деятельности субъектов Российской Федерации. Эти изменения привели к большей регламентированности внешних связей регионов и ограничили полномочия субъектов в этой области, усилив координирующую роль Правительства РФ. Автор рассматривает эволюцию и современное состояние законодательной базы для развития международных связей субъектов РФ.

Диссертант отмечает, что одним из последствий проведённой административной реформы стало учреждение федеральных округов, вводящее новый – макрорегиональный – уровень развития международных связей. Анализируется деятельность аппарата полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе на этом направлении.

В параграфе **3.2 «Место политики "Северного измерения" во внешних связях субъектов Северо-Западного федерального округа»** рассматривается активность субъектов СЗФО в рамках деятельности «Северного измерения», их восприятие и ожидания от этой политики, достигнутые результаты.

Подробно анализируются ответы, данные субъектами Северо-Западного федерального округа, в ходе опросов по тематике «Северного измерения», проведённых в 2007 и 2010 гг. аппаратом полномочного представителя Президента РФ в СЗФО.

Сопоставление ответов 2007 и 2010 гг. выявляет, с одной стороны, динамичное и поступательное развитие приграничного и межрегионального сотрудничества субъектов СЗФО, а с другой стороны – недостаточно активную деятельность в рамках собственно «Северного измерения».

Основную роль «Северного измерения» субъекты Северо-Западного федерального округа видят в развитии многостороннего сотрудничества на Севере Европы. В ответах часто подчёркивается, что это сотрудничество должно способствовать социально-экономическому развитию российских регионов и быть взаимовыгодным. Уже в ответах 2007 г. нашёл отражение определённый сдвиг от ожидания помощи от европейских партнёров к ориентации на равноправное сотрудничество на базе совместного финансирования.

«Северное измерение» воспринимается субъектами Северо-Западного федерального округа как широкий формат сотрудничества, способствующий интеграции разных видов регионального взаимодействия. Относительно приоритетных направлений развития «Северного измерения» субъекты СЗФО выражают заинтересованность в сотрудничестве практически в любой области. Важной целью «Северного измерения» субъекты считают привлечение инвестиций в региональную экономику, развитие инноваций и информационных технологий, повышение энергоэффективности и внедрение энергосберегающих технологий. Часто отдельно упоминается ожидаемая от «Северного измерения» реализация комплексных инфраструктурных проектов.

Основными проблемами «Северного измерения» субъекты СЗФО считают недостаточную чёткость и эффективность механизма работы «Северного измерения», а также нехватку финансирования и недостаточно активное привлечение субъектов к определению развития этой политики.

Наибольшее одобрение получила деятельность Природоохранного партнёрства «Северного измерения». Автор отмечает, что в 2010 г. большинство субъектов считало создание новых партнёрств нецелесообразным.

Диссертант приходит к выводу, что субъекты Северо-Западного федерального округа признают большой потенциал «Северного измерения», проявляют активный интерес к его деятельности, но в то же время отмечают, что

достигнутые в его рамках результаты пока недостаточны и не вполне соответствуют возлагаемым на «Северное измерение» ожиданиям.

В параграфе 3.3 «Развитие приграничного и межрегионального сотрудничества субъектов Северо-Западного федерального округа» анализируется состояние приграничного и межрегионального сотрудничества на Северо-Западе.

Приводится обзор различных форматов приграничного и межрегионального сотрудничества, наблюдаемых в Северо-Западном федеральном округе: программы приграничного сотрудничества Европейского инструмента соседства и партнёрства, еврорегионы, прямые контакты между муниципалитетами и связи с заграничными регионами, практика создания двойных городов.

Автор резюмирует, что внешние связи субъектов СЗФО и трансграничное сотрудничество развиваются активно и разносторонне. Выбор форматов сотрудничества зависит, прежде всего, от объективных факторов: практической пользы, финансовой поддержки, эффективности. При этом обращает на себя внимание превалирование в развитии приграничного взаимодействия проектов не экономической направленности, а социальной, культурной, образовательной и т.п.

Субъекты Северо-Западного федерального округа используют разнообразные инструменты развития межрегионального и приграничного сотрудничества. Эта работа ведётся на повседневной основе, когда из соображений практической ценности отбираются наиболее работоспособные механизмы. При этом наиболее эффективным оказывается сотрудничество, развиваемое «снизу вверх», опирающееся на инициативу на местах и не формализованное чрезмерно. Характерной чертой в развитии внешних связей субъектов СЗФО также является их ориентация на осуществление конкретных проектов. Именно такие инициативы региональные власти считают наиболее ценными и желанными. Важнейшую роль играет также обеспечение финансированием.

Автор делает вывод, что общая активность и интенсивность развития приграничного и межрегионального сотрудничества контрастирует со скромными результатами деятельности в рамках «Северного измерения». При этом субъекты Северо-Западного федерального округа по-прежнему выражают заинтересованность в «Северном измерении» и готовы к участию в проектах этой

политики. Вместе с тем в развитии своих внешних связей регионы проявляют прагматизм, ориентируясь, прежде всего, на те форматы международного сотрудничества, которые подкреплены финансированием и нацелены на осуществление конкретных проектов. Для того чтобы «Северное измерение» на практике заняло значительное место во внешних связях субъектов СЗФО, ему необходимо перейти от декларативных заявлений к более активной практической деятельности, обеспечить более эффективное вовлечение региональных акторов в свою работу, а также решить вопрос финансового обеспечения. Представляется, что именно привлечение финансовых ресурсов способно стать тем толчком, который необходим для активизации деятельности «Северного измерения» и способен повысить роль «Северного измерения» для международных связей субъектов Северо-Западного федерального округа.

В **Заключении** сформулированы основные выводы диссертационного исследования и даны практические рекомендации по активизации деятельности «Северного измерения» и превращению его в эффективный инструмент развития международных связей субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

Статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях:

Болотникова Е.Г. Обновлённая политика «Северного измерения» и её влияние на международные связи субъектов РФ Северо-Западного федерального округа // Власть. 2012. N2. С.137-140.

Болотникова Е.Г., Межевич Н.М. Политика «Северного измерения»: современное состояние и перспективы развития // Балтийский регион. 2010. N4 (6). С. 115-126.

Другие публикации:

Болотникова Е.Г. Обновлённое «Северное измерение» – концептуальные аспекты // Научные труды Северо-Западной академии государственной службы. Вып. 1. Современная внешняя политика России в глобальном и европейском измерении. СПб: Изд-во СЗАГС, 2010. С.20-26.

Болотникова Е.Г. Влияние политики «Северного измерения» на внешние связи субъектов Северо-Западного федерального округа // Регион в глобальной архитектуре современного мира: материалы научно-практической конференции / Под ред. А.А. Васецкого. Сост. Михеева Н.М., Плотников В.А. СПб: Изд-во СЗАГС, 2011. С.19-26.

Болотникова Е.Г., Межевич Н.М. «Северное измерение» и Стратегия ЕС для региона Балтийского моря // Псковский регионологический журнал. 2012. N13. С.37-47.

Межевич Н.М., Черняк С.Я., Болотникова Е.Г. Приграничное сотрудничество как одна из задач развития Северо-Запада Российской Федерации // Управление социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации: сб. статей. Сыктывкар: КРАГСИУ, 2011. Вып. 2. С.143-153.