

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск I) №10, 2022 (№277)**

**Европейская комиссия приостанавливает трансграничное
сотрудничество с Россией**

Наталья Борисовна Кондратьева

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра экономической интеграции Отдела исследований европейской интеграции, ученый секретарь Института Европы РАН

Аннотация. 4 марта 2022 г. Европейская комиссия заявила о наложении санкций на трансграничное сотрудничество с Россией и Беларусью. В записке дана оценка действий Комиссии, являющейся одной из сторон Соглашений о трансграничном сотрудничестве. Автор показывает, что санкционная мера затронет не Россию, а бенефициаров в государствах-членах ЕС. Ведущийся в ЕС поиск путей переориентации финансов на решение насущных проблем, связанных с притоком беженцев из Украины, приведет к отказу от выдвинутых ранее самой Комиссией приоритетов устойчивого развития в политике соседства.

Ключевые слова: программы трансграничного сотрудничества, санкции, военная спецоперация на Украине, беженцы, Россия, Европейская комиссия, Европейский банк реконструкции и развития.

Автор. Кондратьева Наталья Борисовна – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра экономической интеграции Отдела исследований европейской интеграции, ученый секретарь Института Европы РАН Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11., стр. 3. E-mail: nkondratieva@inbox.ru

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics11020227176>

4 марта Европейская комиссия заявила, что приостанавливает трансграничное сотрудничество с Россией и Беларусью. Приостановка вступила в силу немедленно¹. Еврокомиссия специально указала, что прекращает платежи через Европейский инструмент соседства (ЕИС, *ENI*, *ENI CBC 2014-2020*, *Interreg NEXT 2021-2027*) – финансовый механизм реализации внешней политики ЕС по отношению к его соседям на Востоке и Юге.

Копия заявления размещена на официальных сайтах программ трансграничного сотрудничества². Ведущим бенефициарам из государств-членов рекомендовано: не производить платежи партнерам из РФ, приостановить все совместные мероприятия с бенефициарами из России, приостановить все рекламные мероприятия и конкурсы проектов; в случае возникновения каких-либо дополнительных вопросов, обращаться в Объединенный технический секретариат. Короткие формулировки могут подразумевать только одно: никаких вопросов.

Однако, ни Россия, ни ее регионы не являются бенефициарами ЕИС с момента его создания в 2004 г. Возникает вопрос, на кого и на что Еврокомиссия наложила санкции.

Факты

ЕИС и соответствующая политика соседства охватывают 16 стран: ЕИС-Восток – Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова, Украина; ЕИС-Юг – Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестина, Сирия (приостановлено), Тунис. Россия же сразу оформила особый статус, подчеркнув неприемлемость для себя соседских отношений в режиме «донор-получатель» и предложив в качестве основы принцип равноправного совместного финансирования проектов. При подписании и ратификации соответствующих соглашений четко формулируется, что федеральный бюджет России помогает развиваться регионам РФ, бюджет ЕС – регионам стран ЕС.

В заявлении Еврокомиссии речь идет о девяти программах. В семи из них участвует Россия.

1. «Коларктик» (Россия, Финляндия, Швеция, Норвегия). От РФ в программе участвуют Мурманская и Архангельская области, Ненецкий автономный округ, Республика Коми.
2. «Карелия» (Россия, Финляндия). От РФ – Республика Карелия.
3. «Россия – Юго-восточная Финляндия». От РФ – Ленинградская область и Санкт-Петербург.
4. «Россия – Эстония». От РФ – Ленинградская область и Псковская области, Санкт-Петербург.

¹ Commission suspends cross-border cooperation and transnational cooperation with Russia and Belarus European Commission – Press release. Brussels, 4 March 2022 URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1526 (дата обращения: 15.03.2022)

² Например: Commission suspends cross-border cooperation and transnational cooperation with Russia and Belarus. 7.03.2022. Estonia-Russia CBC Programme <https://www.estoniarussia.eu/commission-suspends-cross-border-cooperation-and-transnational-cooperation-with-russia-and-belarus/> (дата обращения: 15.03.2022)

5. «Россия – Латвия». От РФ – Псковская область и Санкт-Петербург.
6. «Россия – Польша». От РФ – Калининградская область.
7. «Россия – Литва». От РФ – Калининградская область.

С 2014 года Россия также участвует в многосторонней программе Интеррег (*Interreg* – инструмент трансграничного сотрудничества государств-членов ЕС) для региона Балтийского моря.

Все соглашения с Россией были ратифицированы относительно недавно, в 2018 г. Соответственно, их действие должно было продолжаться до 2024 г. Одновременно проводились обычные процедуры, обеспечивающие развитие программной деятельности до 2027 г., в том числе конкурсные отборы конкретных проектов.

В заявлении ЕК содержатся следующие данные: общий объем финансирования из ЕС программ с участием РФ составляет 178 млн евро (с Беларусью – 257 млн евро). При этом не сказано ничего о взносе России в свои семь программ. Из комментария официального представителя МИД РФ М.В. Захаровой в связи с заявлением ЕК, помимо прочего, следует, что Россия перечислила в бюджеты программ 90 млн. евро, что составляет 100% обязательств со стороны РФ³.

Известно, что Соглашения о трансграничном сотрудничестве предусматривают возможность софинансирования программ со стороны Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). Основанием для этого было членство России в ЕБРР с 1992 года и доля РФ в Банке, которая составляет 4,1%. В 2014 г., после введения против РФ санкций со стороны Евросоюза и США, программы трансграничного сотрудничества не были включены в санкционный список ЕС. Однако при этом инвестирование в российские проекты со стороны ЕБРР все же было приостановлено.

В контексте заявления о приостановке платежей по программам трансграничного сотрудничества от 4 марта 2022 г. Комиссия сообщила 1 марта 2022 г. на официальном сайте ЕБРР, что Совет директоров ЕБРР большинством голосов уже проголосовал за приостановку доступа России и Беларуси к финансированию и технической поддержке со стороны ЕБРР на неопределенный срок. Далее Совет управляющих в течение 30 дней должен проголосовать по этой резолюции в соответствии со статьей 8.3 Устава ЕБРР, которая предусматривает приостановление доступа члена к ресурсам Банка в «исключительных обстоятельствах»⁴.

О программах с участием Беларуси («Беларусь – Латвия – Литва» и «Беларусь – Польша – Украина») известно следующее. Еще в конце 2020 г. Литва инициировала пересмотр статуса первой программы, после чего ее работа в нормальном режиме уже не велась. А

³ Комментарий официального представителя МИД России М.В. Захаровой в связи с приостановкой Европейской комиссией российского участия в программах приграничного и трансграничного сотрудничества между Россией и государствами-членами Евросоюза. Москва, МИД РФ. 05.03.2022 17:20 https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1803130/ (дата обращения: 15.03.2022)

⁴ EBRD moves forward with action against Russia and Belarus. 01 Mar 2022 <https://www.ebrd.com/news/2022/ebrd-moves-forward-with-action-against-russia-and-belarus.html> (дата обращения: 15.03.2022)

в январе 2022 г. вторая программа «исключила» Беларусь из своих рядов и пытается работать в меньшем составе⁵. Отметим, что в Соглашениях о сотрудничестве с участием России выход одной из сторон при одновременном сохранении соглашения не предусмотрен и, судя по тексту, означает прекращение сотрудничества.

Права и обязанности

Европейская комиссия выступает одной из сторон Соглашений (другие стороны – участвующие государства, в том числе Россия). ЕК обосновала свою санкционную меру, сославшись на статью о финансировании и реализации каждой из программ: одна из сторон может приостановить действие Соглашения при нарушении другой стороной международного права в части соблюдения прав человека, принципов демократии и верховенства закона. Однако данная статья конкретизирует, что при уведомлении о приостановлении действия Соглашения указываются последствия такого приостановления для текущих договоров о закупках и грант-контрактов, а также для договоров, которые должны быть заключены. Сайт ЕК не содержит на этот счет никакой информации.

Следующий подпункт упомянутой статьи Соглашений гласит, что сторона, софинансирующая программу, может частично или полностью приостановить свои платежи «в надлежащем образом обоснованных случаях после предоставления Управляющему органу возможности высказать свое мнение по соответствующему вопросу». Опять же, на сайте ЕК не упоминается, что проводились предварительные консультации по этому вопросу с другими сторонами, в том числе с государствами-членами ЕС и их регионами, являющимися бенефициарами программы. Предположительно, они поставлены перед фактом о принятом главным донором решении; при этом об основном принципе региональной политики ЕС – партнерских отношениях – забыто.

Что следует ожидать в дальнейшем? Отдельная статья Соглашений гласит, что в случае, если обстоятельства, приведшие к приостановке действия Соглашения, не были устранены в течение 180 дней, то каждая из Сторон вправе прекратить действие Соглашения, уведомив об этом другую Сторону за 30 дней. При этом важно, что в таком уведомлении указываются последствия прекращения Соглашения для текущих и будущих договоров о закупках и грант-контрактов. Независимо от проблем, возникших в отношениях между государствами-участниками, до момента досрочного прекращения программы должны быть проведены консультации с Совместным мониторинговым комитетом. Также сказано, что за возмещение финансового взноса РФ отвечает

⁵ Информация о статусе реализации программы. Программа трансграничного сотрудничества Латвия-Литва-Беларусь. 7 мая 2021. <https://www.eni-cbc.eu/llb/ru/novosti/informacija-o-statuse-realizacii-programmy/87/5419> ; Пока без Беларуси: программа трансграничного сотрудничества Польша-Беларусь-Украина переходит на двусторонний формат. EU Neighbours East/ 13 января 2022. <https://euneighbourseast.eu/ru/news-and-stories/latest-news/poka-bez-belarusi-programma-transgranichnogo-sotrudnichestva-polsha-belarus-ukraina-perehodit-na-dvustoronnij-format/> (дата обращения: 15.03.2022)

управляющий орган. Этот же орган отвечает за компенсацию взноса Комиссии по соответствующему законодательству ЕС.

Политика

Представляется, что ЕК взяла на себя роль разрушителя Соглашений совершенно осознанно. Ее цели становятся понятны из заявления комиссара по вопросам сплочения и реформ Элизы Феррейры. Назвав специальную военную операцию России «военной агрессией, которая является вопиющим нарушением Устава ООН, международного права и порядка, основанного на правилах», она уточнила, что «приостановка всех трансграничных и транснациональных программ и платежей в Россию и Беларусь и, в то же время, усиление поддержки Украины является конкретным выражением европейской солидарности и политики сплочения с украинским народом».

Далее в заявлении обозначено намерение Комиссии в срочном порядке изучить правовые и оперативные возможности для перенаправления финансов в пользу Украины (кстати сказать, участвующей в программах трансграничного сотрудничества с Польшей, Венгрией, Румынией, Словакией, а также в многосторонних программах, охватывающих бассейны Черного моря и Дуная).

Каким странам и сферам наносит вред рассматриваемая санкция ЕК? Польше, странам Балтии, Венгрии, Румынии, Словакии, выступавшим бенефициарами программ трансграничного сотрудничества. ЕК, очевидно, призвет их переориентировать деньги, предназначенные для программ, на решение неотложных проблем, связанных с притоком украинских беженцев. В итоге, эти страны могут стать невольными донорами гуманитарной помощи Украине.

Выводы

Фактически Еврокомиссия ввела санкции против своих же государств-членов и их территорий, граничащих с Россией.

Партнеры программ теряют возможность завершить конкретные инвестиционные проекты (социальные, культурные, рекреационные, природоохранные, энергосберегающие), утвержденные рамками программ.

Ответственные органы ЕС получают возможность сосредоточиться на гуманитарных проблемах в зоне соседства. При этом они перечеркивают широкую повестку устойчивого развития, которую сами же и продвигали: зеленый и цифровой переход, гендерное равенство и т.д. Выгодоприобретателями, вероятнее всего, становятся организации, осуществляющие распределение гуманитарной помощи и расселение беженцев.

В случае реализации такого сценария российской стороне важно обеспечить дополнительный контроль и принять план дальнейшего использования средств из

федерального бюджета, выделенных на реализацию программ трансграничного сотрудничества.

Рассматриваемая санкционная мера не нанесет прямой финансовый ущерб российским территориям, граничащим с ЕС, поскольку Еврокомиссия и не оказывала финансовой помощи России. Последствия запрета на возможность сотрудничать с трансграничными территориями ЕС будут распространяться по обе стороны от общей границы. Они усилят ущерб, который уже нанесен в период пандемии *COVID-19* регионам, лишенным возможности обоюдовыгодно пользоваться ресурсами друг друга и создавать синергию из своего соседского положения.

Дата выпуска: 18 марта 2022 года

European Commission suspends cross-border cooperation with Russia

Author. Natalia Kondratieva, Candidate of Science (Economics), Leading Researcher at the Department of European Integration, Head of the Center for Economic Integration, Scientific secretary, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: nkondratieva@inbox.ru

Annotation. On March 4, 2022, the European Commission imposed sanctions on cross-border cooperation with Russia as well as Belarus. The author evaluates actions of the Commission as one of the parties to relevant agreements. The author proves that the sanctions will affect not Russia, but the beneficiaries in the EU member states. The ongoing search in the EU for opportunities to reorient finances to solve pressing problems related to the influx of refugees from Ukraine will lead to rejection of the priorities of sustainable development in the neighborhood policy put forward earlier by the Commission itself.

Keywords: cross-border cooperation programs, sanctions, special military operation in Ukraine, refugees, Russia, European Commission, European Bank for Reconstruction and Development.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics11020227176>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: March 18, 2022.