

Приграничное сотрудничество: новое положение в системе факторов регионального развития Северо-Запада России

Cross-border cooperation: a new position in system of factors of regional development of the North-West Russia

УДК: 332.12(470.1/.2)

Н. М. Межевич, Санкт-Петербургский
государственный университет
(Санкт-Петербург, Россия)

С. А. Ткачев, Коми республиканская академия
государственной службы и управления
(Сыктывкар, Россия)

N. M. Mezhevich, Federal State Budget Educational
Institution of Higher Education «Saint-Petersburg
State University» (St. Petersburg, Russia)

S. A. Tkachev, State Institution of Higher Education
«Komi Republican Academy of State Service
and Administration» (Syktyvkar, Russia)

В статье на основе реализации общих методологических принципов политической регионалистики и пространственной экономики рассматриваются вопросы влияния различного рода факторов на региональное развитие Северо-Запада России. В качестве основного фактора рассматривается развитие приграничного сотрудничества, в частности приграничной торговли со странами Балтийского макрорегиона. Указывается на необходимость учета данного фактора как ключевого в формировании новой модели приграничного сотрудничества и регионального развития.

Ключевые слова: региональное развитие, приграничное сотрудничество, приграничная торговля, приграничный регион, региональная экономическая политика, внешнеэкономические связи.

In the article, on the basis of the implementation of general methodological principles of political regionalistics and spatial economics, issues of the influence of various factors on the regional development of the Northwest of Russia are considered. The main factor is the development of cross-border cooperation, in particular cross-border trade, with the countries of the Baltic macroregion. It is pointed out that this factor should be taken into account as a key factor in the formation of a new model of cross-border cooperation and regional development.

Keywords: regional development, cross-border cooperation, cross-border trade, border region, regional economic policy, foreign economic relations.

Введение

Достаточно сложное экономическое положение России требует комплексного и адекватного учета всех факторов регионального развития. В течение примерно двадцати лет приграничное сотрудничество способствовало социально-экономическому развитию Псковской, Ленинградской, Мурманской областей, Республики Карелии. Однако в последние годы роль приграничного сотрудничества в региональном развитии резко сокращается.

Региональное развитие не является чем-то уникальным в системе задач государства. Пространственный срез государственных целей и задач имеет столько же оснований для существования, сколько экономический или социальный¹. В российских условиях управление пространственными аспектами развития в какой-то степени оказывается приоритетной целью и связано это не только с территориальными масштабами, но и с исторической спецификой, характером экономического неравенства.

При переходе к рыночной экономике в российских условиях, как правило, одновременно реализуется несколько моделей региональной экономической политики, связанных с опорой на местные ресурсы и возможности. Причем в условиях федеративного государства может одновременно действовать несколько основных моделей. Изначальная неоднородность экономического пространства усиливается из-за множественности ареалов трансформации и разнонаправленности самих трансформаций. Пространственные различия в обеспеченности ресурсами и уровне экономического развития,

качестве жизни населения характерны практически для всех стран и особенно для России, отличающейся уникальными природными и значительными социально-экономическими диспропорциями в территориальном плане. Объективный характер территориальных различий, необходимость воздействия на них с целью достижения общественно значимых целей достаточно давно изучаются экономистами. В результате быстрой передачи в регионы как реальной ответственности, так и виртуальных полномочий в стране сформировалось большое количество своеобразных моделей проведения рыночных реформ [1, с. 13—14].

Большинство регионов российского зарубежья имеют крайне слабый потенциал участия во внешнеэкономических связях. Существует очевидное географическое и историческое объяснение процессов регионального развития именно в контексте современных направлений государственной региональной политики [4, с. 30—45].

В российских условиях на приграничное сотрудничество влияют разнонаправленные тенденции. С одной стороны, прослеживается стремление страны открыть свои внешние границы для торговли, а с другой — желание сопровождать восстановление целостности экономического пространства внутри страны усилением внешних рубежей. При этом важнейшей задачей является недопущение экономической автаркии региона, т. е. доминирования внешних связей над экономическими связями с регионами собственного государства. Тезис о том, что в условиях рыночных отношений регион является саморегулирующейся системой и не нуждается во внешнем управлении, представляется явным преувеличением самодостаточности экономики любого, даже самого богатого ресурсами субъекта Российской Федерации [10].

Приграничное сотрудничество как фактор регионального развития

Управление региональным развитием постепенно превращается в механизм извлечения дополнительных ресурсов — ресурсов географического положения [3]. Собственно говоря, именно на этом основывается теория конкурентоспособности М. Портера. В свою очередь Стейн Роккан в своем исследовании проблем

регионализма на примере Северной Европы определяет «центр» как привилегированную местность на территории государства, причем характер этих привилегий определяется совокупным воздействием ряда факторов [13].

Сам статус «столичности» становится фактором социально-экономического климата, влияющего, в свою очередь, к примеру на инвестиционную привлекательность. Это обстоятельство в свое время отмечал и М. Портер [7, с. 245]. Иными словами, культурная и организационная близость является экономическим ресурсом, фактором конкурентных преимуществ.

Совсем иные функции и возможности имеет периферия. Следует обратить внимание и на некоторые экономические характеристики, связанные, например, с ранжированием социально-статусных диспозиций по оси центр — периферия. В данном случае позиционирование по линии «центр — периферия» понимается не в пространственно-географическом отношении, а в контексте близости или удаленности от средоточий разного рода ресурсов и взаимодействий [11]. Тем самым вопросы, обозначенные взаимосвязью «центр — периферия», становятся ключевыми при определении роли приграничного сотрудничества как фактора современного регионального развития.

С нашей точки зрения приграничное и трансграничное сотрудничество являются дополнительным ресурсом регионального развития, в основе которого лежит использование географического или пространственного фактора. Такое понимание характерно и для наших европейских соседей. Очевидное обострение отношений с Россией не отменило, а скорее усложнило для них некоторые планы взаимодействия в приграничной сфере. Тем не менее признается, что «северо-западная часть России имеет стратегическое значение для сотрудничества с Европейским Союзом и особенно с регионом Балтийского моря. Находясь на пересечении морской и речной акваторий, а также воздушных коридоров, автомобильных и железнодорожных магистралей, территория <...> имеет мощный потенциал для обеспечения грузоперевозок, пассажирских и транспортных потоков между США, ЕС и странами Азиатского региона» [8].

В целом управленческое воздействие — функция региональной политики — направляется на весь комплекс территориально-хо-

зайственных связей с внешнеэкономическими партнерами. Характер экономического развития региона, особенно приграничного, не может определяться им самим. Рассмотрим этот тезис на примере практики развития транспортных коридоров на территории субъектов, выходящих к государственной границе.

Так, строительство новых автодорог или железнодорожных линий пассивно проходящих через территории субъектов Федерации и муниципалитетов, расположенных у государственной границы, может привести к разрушению местной системы расселения, так как произойдет стягивание жителей сельской местности на обслуживание транспортного коридора, предназначенного исключительно для вывоза российского сырья [6]. Например, в интересах Псковской области, Псковского района развитие логистических функций и использование транзита представляется в качестве приоритета регионального развития.

Но рассматриваемый процесс локализуется не только по западному периметру России, но и может иметь общегосударственное значение. Признаком дезинтеграции российского товарного рынка является более быстрое падение межрегионального обмена продукцией по сравнению с падением производства в 90-е годы прошлого века.

Приграничные регионы России различаются по своему ресурсному, социально-экономическому потенциалу, именно поэтому внешнеэкономическое сотрудничество должно иметь дифференцированный характер и осуществляться при согласовании как взаимодействующих, так и взаимоисключающих интересов Центра и региона (выше нами уже была обозначена эта дилемма в теоретическом плане). Стратегия трансграничного сотрудничества у различных территорий должна быть дифференцирована. Это связано с тем, что возросло разнообразие моделей развития регионов, внутренняя дифференциация моделей государственного управления, его сложность. В России на субъектном уровне сформировалось более восьмидесяти самостоятельных экономических пространств, которые предприняли попытку самостоятельно выстроить собственные социально-экономические системы. Естественно то, что формирование моделей экономического развития, учет местных факторов возможен не только на уровне субъектов

Федерации, но целесообразен на уровне местного самоуправления. Ресурс приграничного сотрудничества востребован был примерно в половине из них [12, с. 201—209].

Выделение регионов по принципу целесообразности реализации в них единой приграничной политики служит естественным основанием для выбора институциональных форм проведения региональной политики. Объектами государственной политики должны стать опорные поселения-ядра (районы-ядра), являющиеся локомотивами развития территорий, и связующая их каркасная инфраструктура. Устаревание старого каркаса поселений-ядер является ведущим депрессивным фактором снижения эффективности социально-экономических комплексов. Попытка построения комплексного хозяйства на уровне регионов — субъектов Федерации — не соответствует ни логике прошлого, ни задачам нового освоения территорий. Параметры и логика регионообразования и стягивания территорий к поселениям-ядрам качественно меняются, что повышает степень естественной фрагментации социально-экономического пространства. Необходимость совместной реализации нескольких политик развития с деятельностью крупных административно-территориальных и финансово-промышленных групп требует качественно иного характера взаимоотношений между уровнями государственной, региональной власти и местным самоуправлением в пользу усиления значимости и дееспособности последнего.

Приграничная торговля как форма приграничного сотрудничества

Важнейшим аспектом приграничных связей является приграничная торговля. Приграничная торговля — это торговля в пределах определенной территории, обозначенной в договорах сопредельных стран; торговля между жителями сопредельных стран, проживающих на приграничной территории. Говоря об особом режиме приграничной торговли, следует иметь в виду, что это понятие не совпадает с понятием «льготный внешнеторговый режим». Сегодня при определении содержания приграничной торговли следует исходить из сложившейся мировой практики, общепризнанных правовых норм и требований между-

народной торговли, а также реальности геополитического положения России.

Приграничное сотрудничество соответствует стандартам и практике деятельности Всемирной торговой организации (ВТО). Зарубежные связи считаются стабилизирующим фактором, позволяющим корректировать недостатки структуры экономики приграничных регионов страны. В последние годы в практике международного сотрудничества российских регионов происходят немалые позитивные сдвиги; более прочными и, главное, предметными становятся контакты с зарубежными партнерами, доминирует экономическая составляющая таких связей, причем с акцентом на инвестиционную проблематику, что исключительно важно как для самих регионов, так и для России в целом. В целях урегулирования торговых взаимоотношений государств в 1947 г. было заключено многостороннее Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ), ставшее основой деятельности ВТО. В основе его лежат принципы наибольшего благоприятствования и недискриминации. Режим наибольшего благоприятствования используется в широком объеме применительно к таможенным пошлинам, сборам и иным платежам, способам их взимания, экспортным и импортным ограничениям. Важнейшим положением Соглашения является обязательство стран-участниц последовательно сокращать свои таможенные пошлины и сборы. Поскольку интересы государств-участников во многом противоречивы, Соглашение содержит многочисленные исключения и исключения из исключений.

Понятие «приграничная торговля» может охватывать как передвижение товаров, так и перемещение лиц в пределах определенных приграничных зон. Приграничная торговля традиционно рассматривается в качестве одного из экономических режимов в отношениях между соседними государствами. Ссылки на приграничную торговлю являются типичными при заключении Россией соглашений о торгово-экономических отношениях.

Таким образом, в противопоставление комплексному определению приграничного региона, мы видим определение приграничной зоны как территории строго определенной в соответствии с жестко отобранными критериями. В основе приграничной торговли имеет место взаимное предоставление привилегий государ-

ствами, ощущающими общность, вытекающую из географического положения, национальных, экономических или политических связей. Следует также отметить, что, разных странах имеет место специфика понимания смысла, вкладываемого в определение «приграничная торговля». В результате складывается парадоксальная ситуация: две граничащие страны не могут развивать приграничное сотрудничество не из-за нежелания, а в силу разного юридического понимания приграничного сотрудничества.

Заключение

Приграничное сотрудничество является достаточно новым для России элементом внешнеэкономических связей. Именно поэтому данный вопрос нельзя отнести к достаточно изученным. Более того, в 90-е годы практика подобных экономических связей развивалась такими темпами, что теоретическое обоснование, оформление в рамках научной терминологии запаздывало. Анализ повторяемости в различных публикациях и заявлениях термина «приграничное сотрудничество» позволяет сделать вывод, что четкого понимания того, что вкладывается в это понятие, нет, не только в Российской Федерации, но и в странах Европы. Например, вопрос о том, можно ли считать сотрудничество местных отделений государственных структур приграничным или нет, является спорным.

Приграничное сотрудничество в первую очередь развивается как «вынужденное», то есть в тех областях, которые затрагивают вопросы жизнедеятельности, борьбы со стихийными бедствиями и т. д., в которых государство по различным причинам не может обеспечить адекватные условия своему населению. На начальных этапах приграничное сотрудничество проходит стадию неформального развития. Катализаторами сотрудничества могут быть географические особенности, например источник воды или наличие электростанции. Фактически это означает, что роль государства сводится к созданию определенных условий для приграничного сотрудничества на определенной территории. Другими словами, только приграничные районы могут инициировать приграничное сотрудничество. Основопологающий принцип приграничного сотрудничества заключается в

том, чтобы создавать связи и договорные отношения в приграничных зонах с целью поиска совместных решений идентичных проблем.

Важно отметить тенденцию, которая становится устойчивой в условиях экономической нестабильности. В тех случаях, когда в государстве не развито местное самоуправление, акторами приграничного сотрудничества могут выступать административно-территориальные образования. Именно это и происходит в ряде случаев на российско-финской и российско-эстонской границе [5]. Сегодня уже нет необходимости

ориентироваться на предупреждение профессора И. И. Сигова, который писал еще в 2001 году: «Становится все более обширной торговля приграничных российских регионов с соседними государствами в ущерб развитию внутрироссийских хозяйственных связей. Возникает экономическая основа для сепаратизма этих регионов и включения их в другие экономические системы, а не в единый народнохозяйственный комплекс России» [9, с. 14]. Эта опасность сегодня трансформировалась в угрозу и потенциальную возможность взаимной автаркии.

Список литературы

1. Гранберг А. Г. Региональная политика в программах экономических реформ (уроки разработки и реализации) // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск. 1995. 46 с.
2. Кузнецов С. В., Межевич Н. М. Региональная политика государства: поиск научных основ // Проблемы теории и практики управления. 2015. № 8. С. 8—15.
3. Кузнецов С. В., Межевич Н. М., Лачининский С. С. Пространственные возможности и ограничения модернизации российской экономики: пример Северо-западного макрорегиона // Экономика региона. 2015. № 3. С. 25—38.
4. Межевич Н. М. Приграничное сотрудничество и практика деятельности еврорегионов на Северо-Западе России и в республике Беларусь: практический опыт, законодательное обеспечение. СПб: Изд-во «Левша. Санкт-Петербург», 2009. 260 с.
5. Межевич Н. М. Пространство российского Северо-Запада: некоторые аспекты эволюции геоэкономического положения // Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов-обществоведов. 2016. № 5. С. 93—110.
6. Межевич Н. М. Экономические трансформации в восточной части Балтийского моря в 90-е годы XX века: некоторые аспекты // 6-ICCEES World congress Tampere, Finland 29 july — 3 august 2000. p. 268
7. Портер М. Конкуренция. М.: Вильямс. 2001. 495 с.
8. Совместная рабочая программа Программы приграничного сотрудничества «Эстония-Россия 2014—2020». Проект для общественных слушаний — 2015. URL: <http://economics.pskov.ru/sites/default/files/estonia-russiaajop.pdf> (дата обращения: 21.01.2017).
9. Сигов И. И. Региональная собственность. СПб.: ИПРЭ РАН, 2001. 44 с.
10. Ткачев С. А., Болотов Д. А., Межевич Н. М. Приграничное сотрудничество в региональном социально-экономическом развитии: теория, российская практика // Региональные проблемы преобразования экономики. 2016. № 1 (63). С. 87—93.
11. Eisenstadt S. Revolution and the Transformation of Societies: A Comparative Study of Civilizations. New York and London: Free Press. 1979.
12. Introduction to Border Studies / edited by Sergei V. Sevastianov, Jussi P. Laine, and Anton A. Kireev. — Vladivostok: Dalnauka, 2015. 400 p.
13. Rokkan Stein, Urwin Derek W. Introduction: Centres and Peripheries in Western Europe // The Politics of territorial Identity. Studies in European Regionalism / Edited by Stein Rokkan & Derek W. Urwin, 1982, SAGE publications, London, Beverly Hills, New Delhi.

References

1. Granberg A. G. *Regional'naja politika v programmah jekonomicheskikh reform (uroki razrabotki i realizacii)* [Regional policy in economic reform programs (lessons learned and implementation)] // *Federalizm i regional'naja politika: problemy Rossii i zarubezhnyj opyt*. Novosibirsk. 1995. 46 p.

2. Kuznecov S. V., Mezhevich N. M. *Regional'naja politika gosudarstva: poisk nauchnyh osnov* [Regional policy of the state: the search for scientific foundations] // *Problemy teorii i praktiki upravlenija*, 2015, no. 8, pp. 8—15.
3. Kuznecov S. V., Mezhevich N. M., Lachininskij S. S. *Prostranstvennye vozmozhnosti i ogranichenija modernizacii rossijskoj jekonomiki: primer Severo-zapadnogo makroregiona* [Spatial opportunities and limitations of modernization of the Russian economy: an example of the North-Western macroregion] // *Ekonomika regiona*, 2015, no. 3, pp. 25—38.
4. Mezhevich N. M. *Prigranichnoe sotrudnichestvo i praktika dejatel'nosti evroregionov na Severo-Zapade Rossii i v respublike Belarus': praktičeskij opyt, zakonodatel'noe obespechenie* [Cross-border cooperation and practice of Euroregions in the North-West of Russia and the Republic of Belarus: practical experience, legislative support]. St. Petersburg, «Levsha. Sankt-Peterburg» Publ., 2009. 260 p.
5. Mezhevich N. M. *Prostranstvo rossijskogo Severo-Zapada: nekotorye aspekty jevoljucii geojekonomičeskogo položeniija* [The space of the Russian North-West: some aspects of the evolution of the geo-economic situation]. *Social'no-jeekonomičeskaja geografija. Vestnik Asociacii rossijskih geografov-obshhestvovedov*, 2016, no. 5, pp. 93—110.
6. Mezhevich N. M. *Ekonomičeskie transformacii v vostočnoj časti Baltijskogo morja v 90-e gody XX veka: nekotorye aspekty* [Economic transformations in the eastern part of the Baltic Sea in the 90s of the XX century: some aspects]. 6-ICCEES World congress Tampere, Finland 29 july — 3 august 2000, p. 268.
7. Porter M. *Konkurencija* [Competition]. Moscow, Vil'jams Publ., 2001. 495 p.
8. *Sovmestnaja rabočaja programma Programmy prigranichnogo sotrudnichestva «Estonija-Rossija 2014—2020»*. *Proekt dlja obshhestvennyh slushanij — 2015* [Joint work program of the Cross-Border Cooperation Program «Estonia-Russia 2014—2020». Project for public hearings — 2015]. Available at: <http://economics.pskov.ru/sites/default/files/estonia-russiajop.pdf>. (accessed: 21.01.2017).
9. Sigov I. I. *Regional'naja sobstvennost'* [Regional property]. St. Petersburg, IPRE of RAS Publ, 2001. 44 p.
10. Tkachev S. A., Bolotov D. A., Mezhevich N. M. *Prigranichnoe sotrudnichestvo v regional'nom social'no-jeekonomičeskom razvitii: teorija, rossijskaja praktika* [Cross-border cooperation in regional socio-economic development: theory, Russian practice] // *Regional'nye problemy preobrazovaniija jekonomiki*, 2016, no 1(63), pp. 87—93.
11. Eisenstadt S. *Revolution and the Transformation of Societies: A Comparative Study of Civilizations*. New York and London: Free Press. 1979.
12. *Introduction to Border Studies* / edited by Sergei V. Sevastianov, Jussi P. Laine, and Anton A. Kireev. Vladivostok: Dalnauka Publ., 2015. 400 p.
13. Rokkan Stein, Urwin Derek W. *Introduction: Centres and Peripheries in Western Europe* // *The Politics of territorial Identity. Studies in European Regionalism*. — Edited by Stein Rokkan & Derek W. Urwin, 1982, SAGE publications, London, Beverly Hills, New Delhi.

Для цитирования: Межевич Н. М., Ткачев С. А. Приграничное сотрудничество: новое положение в системе факторов регионального развития Северо-Запада России // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2017. № 1. С. 69—74.

For citation: Mezhevich N. M., Tkachev S. A. Cross-border cooperation: a new position in system of factors of regional development of the North-West Russia // Corporate governance and innovative economic development of the North: Bulletin of the Research Center of Corporate Law, Management and Venture Capital of Syktvykar State University. 2017. № 1. P. 69—74.