

УДК 332.14

Кошечкина Е. А.¹

Приграничное сотрудничество регионов РФ: типы, проблемы, альтернативы

¹Лужский институт (филиал) ГАОУ ВО Ленинградской области «Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина», г. Луга
e-mail: sea7helen@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы и перспективы развития приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации. Анализируются три формы приграничного сотрудничества: еврорегионы, «китайский» и «постсоветский» типы региональных контактов между приграничными регионами.

Ключевые слова: еврорегион, «евразия-регион», «постсоветское» сотрудничество, приграничное сотрудничество.

Введение

Протяженность российских границ превышает 60 тыс. км, включая 38 тыс. км морского побережья. Россия граничит с 18 государствами (часть из них не признаны мировым сообществом). Так как существует большое количество стран-соседей, то приграничное сотрудничество является одним из актуальных направлений региональной политики страны. Однако одним из препятствий приграничного сотрудничества является различия в экономических условиях, а также в специфике институциональных отношений. Разные варианты административно-территориального устройства стран-соседей зачастую препятствуют продуктивному приграничному сотрудничеству. Все многообразие условий приграничного сотрудничества Российской Федерации и особенности его конкретного содержания можно представить в трех основных типах: европейском, китайском и постсоветском.

Материалы и методы

Для достижения цели исследования был и использованы методы анализа и синтеза, сравнительный метод. Алгоритм исследования предполагал сбор и обработку собранной информации; изучение статистических данных относительно типов приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации; изучение возможностей и альтернатив регионального сотрудничества приграничных регионов с разными странами.

Результаты и обсуждение

Значительная протяженность российских границ обуславливает наличие разных типов приграничного сотрудничества. Наиболее значимыми из них являются «европейский», «китайский» и «постсоветский» варианты.

Несмотря на то, что регионов, которые граничат с европейскими странами, не так много, «европейский» тип сотрудничества можно считать исторически первым в истории России конца XX — начала XXI вв.

«Еврорегионы» как тип трансграничного международного сотрудничества появляется в 1958 году, когда возникает «Еврорегио» - сообщество приграничного сотрудничества на региональном уровне между Голландией и Германией (еврорегион «Гронау»). Название впоследствии стало нарицательным для всех организаций подобного типа. «Европейский» тип приграничного сотрудничества обязательно предполагает создание единой приграничной зоны с государствами Европы. Также в качестве одной из функций данного вида сотрудничества, как правило, является интеграция в ЕС, формирование наднационального мировоззрения [1].

Опустим процесс формирования законодательной основы еврорегионов, отметим лишь, что если исторически целью создания еврорегионов было преодоление отсталости и депрессивности приграничных районов, то по мере развития ЕС и популярности новой формы интеграции, еврорегионы становятся одним из средств объединения стран в единое не только экономическое, но и политическое пространство.

Еврорегионы фактически были своеобразными вариантами свободных экономических зон, характеризуемый также притоком иностранных инвестиций. А интеграционные процессы на «низовом» уровне позволяли выявлять наиболее острые проблемы без участия высших чиновников. Именно перечисленные обстоятельства делали еврорегионы «кирпичиками» в деле строительства общеевропейского дома [3].

Государства-страны СНГ также приняли участие в создании еврорегионов. В силу географического положения таковыми оказались Беларусь, Россия, Украина, Молдова. Мы рассмотрим проблемы и альтернативы создания еврорегионов с участием нашего государства.

В 2000-е гг. часть регионов России, граничащих с европейскими государствами, активно стремилась к приграничному сотрудничеству с европейскими регионами. Но практически сразу был выявлен ряд сложностей и проблем: «бюрократизированность структур еврорегионов, слабая финансовая база, малая инициативность, зависимость от жесткой системы вертикального централизованного управления, несоответствие нормативно-правовой базы, существенные расхождения отмечаются в таможенном и налоговом законодательстве стран-участниц» [4]. Также в отношении России Евросоюз изначально стали применять иные правила, касающиеся системы финансирования. Например, в рамках законодательной базы «Европейской политики соседства» приграничные регионы были разделены на два типа. К первому типу были отнесены, например, страны Балтии, наряду со странами Северной Европы. А ко второму типу — неевропейские страны, такие как, например, Сирия. И Россия попала в список стран второго типа, что значительно затруднило процесс дальнейшего сотрудничества в рамках европейского типа приграничного сотрудничества. Для осуществления последнего между Россией и ЕС был подписано соглашение о стратегическом партнерстве, которое включало, в том числе и аспект трансграничных контактов.

В 2007 году, после введения ЕИСП (European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI) предполагалось наладить финансовые механизмы

сотрудничества в рамках еврорегионов. Но так как Россия отказалась от участия в «Европейской политике соседства», то и полноценное финансирование не могло быть осуществлено. В итоге Российская федерация смогла принять участие в реализации следующих направлений: «морского транснационального сотрудничества и пяти программ сухопутного трансграничного сотрудничества» [4].

Попытки построение еврорегионов с участием нашего государства включали в себя варианты с участием ряда регионов Украины, Беларуси, стран Балтии, а также некоторых стран Северной Европы. Например, «Балтика» - Дания, Швеция, Латвия, Литва, Россия; «Карелия» - Финляндская Кайнуу, Северная Карелия, Северная Остроботния, Республика Карелия; «Неман» - Беларусь, Польша, Литва, Россия. «Псков-Ливония» - Россия, Латвия, Эстония, Литва, Швеция. Однако сотрудничество оказалось недолгим. После событий 2014 года, отношения между Россией, Украиной и ЕС обострились, и сотрудничество значительно сократилось, а после начала СВО – практически полностью прекратилось.

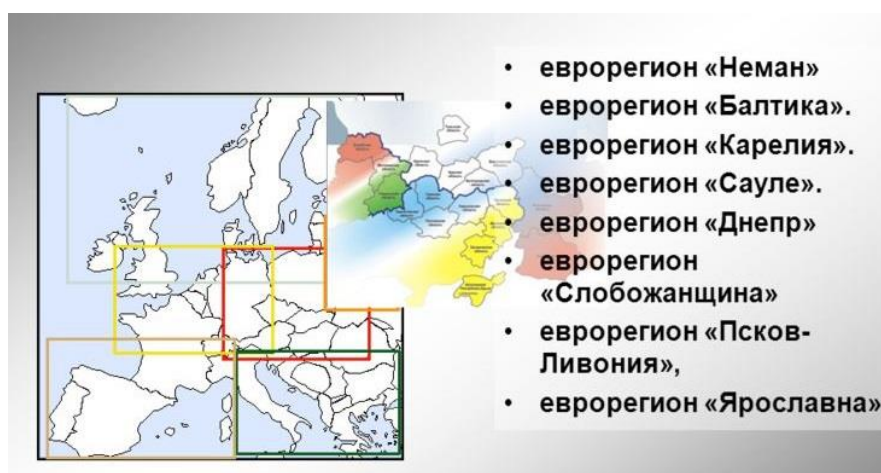


Рис. 1. Еврорегионы с участием России

Тем не менее некоторые результаты все же были получены. Например, в рамках еврорегиона «Карелия» было реализовано порядка 35% проектных предложений. И это можно назвать самым успешным опытом в рамках еврорегионов с участием России. Проекты включали в себя: экономическое и социальное развитие регионов, упрощение процедур пограничного контроля, защиту окружающей среды, культурного наследия, поддержку туризма и т. д.

Даже после введения санкций продолжалось приграничное сотрудничество с Финляндией, финны до недавнего времени продолжали инвестировать в приграничные регионы. За 2014–2016 гг. финны через механизмы ЕС смогли инвестировать 23,8 млн евро в еврорегион «Карелия». А совокупное финансирование стран ЕС в еврорегионы с участием России за период с 2014 по 2020 гг. составило 179 миллионов евро. Но введение санкций и начало СВО повлияло негативно на приграничное сотрудничество даже в рамках двустороннего сотрудничества РФ и Финляндии. Например, в приграничных областях значительно сократился туристический поток. И это было до вступления Финляндии в НАТО. В настоящее время официально с 24 января 2024 года МИД России заявил о прекращении действия соглашения с Финляндией о

приграничном сотрудничестве, включая разрыв торгово-экономических и туристических отношений.

Ранее, в 2022 году Европейская комиссия приняла решение о приостановке сотрудничества с Россией в рамках семи программ приграничного сотрудничества «Россия – Польша», «Россия – Литва», «Россия – Латвия», «Россия – Эстония», «Россия – Юго-Восточная Финляндия», «Карелия» и «Коларктик», а также многосторонней программы сотрудничества «Интеррег. Регион Балтийского моря». Одновременно приостановлено взаимодействие с нашей страной в подготовке программ на новый период до 2027 г. [3].

Таким образом, можно говорить о том, что в настоящее время европейский тип приграничного сотрудничества для России закрыт. Перспективы приграничного сотрудничества со странами ЕС во многом зависят от политической обстановки в мире.

Так как приграничное сотрудничество в начале 2000-х развивалось относительно успешно, это способствовало тому, что концепция трансграничного сотрудничества стала использоваться не только в Европе. В рамках реализации проекта «Основы законодательства Евразийского экономического сотрудничества», появляется альтернативное «еврорегионам» понятие «евразия-регион». Ключевым отличием стало участие в этом приграничном сотрудничестве только тех стран, которые являются членами ЕврАзЭС [2].

К сожалению, концепция «евразия-регион» не получила широкого распространения. На сегодняшний день осуществлено только два таких проекта: «Наш общий дом – Алтай» и «Евразийский регион Приднестровье». Но следует отметить, что приграничное сотрудничество в рамках данной формы имеет больше перспектив. Протяженность границ с азиатскими странами у России больше, чем с европейскими. И в условиях санкций сотрудничество с Китаем и другими странами АТР становится более активным. Поэтому можно прогнозировать дальнейшее осуществление трансграничных связей и создание других вариантов «евразия-регионов».

В большей степени приграничное сотрудничество развивается в рамках проекта «Наш общий дом – Алтай», с самого начала оно осуществляется сразу в нескольких направлениях:

- образовательное: «с 2010 г. действует Совет ректоров вузов Большого Алтая, в состав которого входит 21 вуз, есть взаимодействие на уровне школы, в том числе обменные программы для школьников, международные летние школы для студентов» [2];

- политическое: регулярные встречи представителей регионов, которые участвуют в реализации проекта, а именно Алтайского края, Республики Алтай и СУАР для продвижения совместных проектов разного характера и длительности;

- торгово-экономическое: в первую очередь, поставки сельскохозяйственной продукции в Китай. А также «Республика Алтай также налаживает торгово-экономическое взаимодействие, в первую очередь, в отношении поставок продуктов питания, биофармацевтической продукции, сельскохозяйственного сырья» [2];

- туристическое: в 2018 году были подписаны соглашения о развитии совместных туристических маршрутов, а также проведения ярмарок-фестивалей «Сделано в России» на регулярной основе.

Фактически «Наш общий дом — Алтай» - это один из вариантов «китайского» типа приграничного сотрудничества и на сегодняшний день — наиболее перспективный. Даже если учитывать официальную статистику, за тридцать с лишним лет между Россией и Китаем подписано более сотни соглашений о сотрудничестве на уровне приграничных регионов наших стран. Это, в первую очередь, объясняется протяженностью границ между двумя странами, а также тем, что многие регионы РФ наладили прямое сотрудничество с китайскими регионами.

С 2021 года регулярно проводятся заседания Российско-Китайской постоянной рабочей группы по вопросам межрегионального и приграничного сотрудничества и особых экономических зон. В январе 2024 года Президент РФ подписал распоряжение о проведении в 2024-2025 гг. перекрестных Годов культуры России - Китая. Это девятый по счёту межгосударственный тематический «обменный» проект. До этого уже проводились годы русского и китайского языков, молодёжных обменов, межрегионального сотрудничества, науки и инноваций, СМИ, туризма. Проект направлен на укрепление дружбы между народами России и Китая, а также на активизацию двустороннего взаимодействия, в том числе и приграничных регионов [5].

Таким образом, можно сказать, что концепция «евразия-регион» и «китайский» вариант приграничного сотрудничества является весьма перспективным. Особенно в рамках международной политической обстановки и дальнейшего развития отношений партнерства и стратегического взаимодействия с Китаем.

«Постсоветский» тип приграничного сотрудничества, к сожалению, перспективным на сегодняшний день не является, несмотря на то, что 2024 год был объявлен годом Председательства РФ в Содружестве. Среди приоритетов названо дальнейшее укрепление СНГ как интеграционного объединения, повышение его международного авторитета, а также углубление экономической интеграции, в том числе в контексте создания единого экономического пространства.

Союз Независимых государств как интеграционное объединение переживает сложные времена. Экономическое, в том числе и приграничное сотрудничество, зависит и от международной обстановки, а также от принятых правил пограничного, миграционного и таможенного контроля, тарифных ограничений, налогообложения экспортируемых и импортируемых товаров или, иными словами, от уровня либерализованности трансграничного движения. Но в данной сфере есть ряд сложностей.

Например, для успешного сотрудничества нужно было принять Конвенцию приграничного сотрудничества государств-участников СНГ. Но только в 2008 году она была подписана на срок до 2020 года. В 2020 году была утверждена Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств - участников СНГ на период до 2030 года. Документ был подписан представителями нескольких стран (Азербайджан, Армения, Беларусь, Киргизия, Молдова, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, РФ, Украина, Узбекистан). Был намечен план действий и мероприятий. Однако после начала СВО объем приграничного сотрудничества значительно снизился, а с некоторыми странами (Украина, Казахстан) практически прекратился.

Отношения России со странами Содружество нельзя назвать однозначными. Например, с Грузией. После распада СССР отношения стали напряженными, а после 2008 г. - практически прекратились. Несмотря на некоторые позитивные изменения, до сих пор на российско-грузинской границе не урегулированы пограничные вопросы, а следовательно и приграничное сотрудничество [3].

Из всех стран Содружества, наиболее настроенной на приграничное сотрудничество является Республика Беларусь. В рамках Таможенного союза, соглашение о котором было подписано в 2015 году, Россия и Беларусь наладили взаимовыгодное экономическое сотрудничество во многих сферах (начиная от промышленности, заканчивая туризмом и сферой культуры и искусства).

Таможенный союз объединил страны-участники Евразийского экономического союза (ЕАЭС). До создания таможенный союз действовал только для трех стран (России, Белоруссии и Казахстана). При создании ЕАЭС (в отличие от его предшественника — ЕврАзЭС), таможенный союз стал обязательным. Как только страна вступает в ЕАЭС, она автоматически становится членом Таможенного союза. Тем не менее, наиболее плодотворное сотрудничество приграничных регионов наблюдается именно для субъектов России и Беларуси.

Достаточно успешно до недавнего времени развивалось приграничное сотрудничество между Россией и Казахстаном. Большинство субъектов РФ связаны договорами с регионами Казахстана. Приграничное сотрудничество включает в себя такие направления, как: экономическое сотрудничество, таможенное, миграционное, авто и железнодорожное и многое другое. Можно говорить о комплексном характере приграничного сотрудничества. К сожалению, наметилось охлаждение в политических отношениях между нашими странами, что не может не отразиться и на приграничном сотрудничестве.

Постсоветский тип приграничного сотрудничества является необходимым фактором экономического развития стран СНГ, однако пока не оказывает заметного влияния на модернизации экономики приграничных регионов. Самым важным фактором остаются социальные контакты и миграционные потоки. Перспективы приграничного сотрудничества на постсоветском пространстве во многом зависят от того, как быстро и каким образом будет урегулировано миграционное законодательство, как будут складываться политические отношения, а также от расширения стран-участниц ЕАЭС.

Выводы

В целом, можно сказать, что для России на сегодняшний день характерно сочетание разных типов приграничного сотрудничества в силу протяженности границ и величины территории. Европейский тип сотрудничества в настоящее время не является приоритетным. Существовавшие и до введения санкций несовпадение законодательной базы, проблемы в области финансирования, сложные взаимоотношения со странами — бывшими советскими республиками и др., - все это не позволяло наладить полноценное сотрудничество в формате «еврорегионов». А в связи с введением санкций в отношении России, приграничное сотрудничество с европейскими странами по многим было прекращено. И дальнейшие перспективы приграничного сотрудничества со странами ЕС во многом зависят от политической обстановки в мире.

Наиболее перспективным можно считать «китайский» тип приграничного сотрудничества по нескольким причинам. Среди них: географическое положение (большая часть приграничных территорий являются азиатскими); наличие уже действующих форматов международного сотрудничества, таких как ШОС и ЕАЭС, позволяют развивать полноценное сотрудничество между странами Евразии; положительный опыт сотрудничества в формате «евразия-регион», усиление сотрудничества с КНР и другими странами АТР.

Литература

1. Король С. Н. Еврорегион как форма развития трансграничного сотрудничества: история и особенности // *Via in tempore. История. Политология*. 2013. №15 (158). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evroregion-kak-forma-razvitiya-transgranichnogo-sotrudnichestva-istoriya-i-osobennosti> (дата обращения: 09.02.2025).
2. Кошечкина Е. А. Международный координационный совет "Наш общий дом - Алтай" как пример успешного приграничного сотрудничества в рамках концепции "еврорегионов" // *Россия и Китай: проблемы стратегического взаимодействия: сборник Восточного центра*. 2019. № 22. С. 25-28.
3. Кошечкина Е. А. Основы региональной политики: учебник для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2025. 60 с.
4. Титова Т. Еврорегионы с участием государств-членов СНГ: состояние и перспективы развития. URL: <http://www.materick.ru/print.php?section=analitics&bulsectionid=8085> (дата обращения: 09.02.2025).
5. Цзоу Сютин, Российско-китайские зоны приграничного сотрудничества: перспективы взаимодействия РФ и КНР // *Россия и АТР*. 2020. №3 (109). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiysko-kitayskie-zony-prigranichnogo-sotrudnichestva-perspektivy-vzaimodeystviya-rf-i-kr> (дата обращения: 09.02.2025).

E. A. Kosheckina

Cross-border cooperation of the regions of the Russian Federation: types, problems, alternatives

Luzhsky Institute (branch) of the Leningrad Region State Pedagogical University named after A.S. Pushkin, Luga
e-mail: sea7helena@mail.ru

Abstract. *The article discusses the problems and prospects for the development of cross-border cooperation between the regions of the Russian Federation. Three forms of cross-border cooperation are analyzed: euroregions, "Chinese" and "post-Soviet" types of regional contacts between border regions.*

Keywords: *euroregion, "eurasia-region", "post-Soviet" cooperation, cross-border cooperation.*

References

1. Korol` S. N. Evroregion kak forma razvitiya transgranichnogo sotrudnichestva: istoriya i osobennosti // Via in tempore. Istoriya. Politologiya. 2013. №15 (158). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evroregion-kak-forma-razvitiya-transgranichnogo-sotrudnichestva-istoriya-i-osobennosti> (data obrashheniya: 09.02.2025). (in Russian)
2. Koshechkina E. A. Mezhdunarodny`j koordinacionny`j sovet "Nash obshhiy dom - Altaj" kak primer uspehnogo prigranichnogo sotrudnichestva v ramkax koncepcii "evroregionov" // Rossiya i Kitaj: problemy` strategicheskogo vzaimodeystviya: sbornik Vostochnogo centra. 2019. № 22. S. 25-28. (in Russian)
3. Koshechkina E. A. Osnovy` regional`noj politiki : uchebnik dlya vuzov. Moskva: Izdatel'stvo Yurajt, 2025. 60 s. (in Russian)
4. Titova T. Evroregiony` s uchastiem gosudarstv-chlenov SNG: sostoyanie i perspektivy` razvitiya. URL:<http://www.materick.ru/print.php?section=analitics&bulsectionid=8085> (data obrashheniya: 09.02.2025). (in Russian)
5. Czzou Syutin, Rossijsko-kitajskie zony` prigranichnogo sotrudnichestva: perspektivy` vzaimodeystviya RF i KNR // Rossiya i ATR. 2020. №3 (109). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossijsko-kitajskie-zony-prigranichnogo-sotrudnichestva-perspektivy-vzaimodeystviya-rf-i-knr> (data obrashheniya: 09.02.2025). (in Russian)

Поступила в редакцию 20.01.2025 г.