Введение

1. Приграничный пояс России: проблемы и тенденции развития.

2. Социально-экономические и геополитические особенности приграничных субъектов Российской Федерации

3. Региональные особенности развития российского порубежья

4. Роль приграничного сотрудничества в развитии приграничных регионов

5. Развитие приграничного сотрудничества

Заключение

Список литературы

**ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность: огромные пространства России оказались в положении пограничных, сформировав так называемую зону 'нового приграничья'. 24 субъекта России оказались в положении приграничья впервые, 3 субъекта РФ приобрели дополнительные границы со статусом государственных. В недалеком прошлом они имели абсолютно прозрачный характер, являясь по основным параметрам формальными. В настоящее время в связи с изменением их политического статуса открытость границ резко понизилась, а барьерная функция возросла, что привело к изменению условий и факторов социально-экономического развития территорий "нового приграничья" России.

Объект: государство.

Предмет: приграничные регионы России.

Цель: осветить основные формы и методы осуществления функций приграничных регионов России , рассмотреть теоретические ос­новы вопроса о функциях и роли государства.

Задача:

• раскрыть проблемы и тенденции развития приграничных регионов России, а также социально-экономические и геополитические особенности приграничных субъектов Российской Федерации

• рассмотреть особенности развития российского порубежья и роль приграничного сотрудничества в развитии приграничных регионов;

• раскрыть развитие приграничного сотрудничества.

Приграничные территории - это территории государства, прилегающие к государственной границе, выполняющие особые приграничные функции и обладающие в связи с этим специфическими особенностями. Главным фактором, обуславливающим специфику приграничья, является его географическое положение.

Суть экономико-географического подхода к исследованиям приграничных территорий состоит в том, что география помогает понять принципиальную неоднородность приграничья, оценить ее индивидуальные особенности и дать рекомендации по формированию системы региональной политики применительно к приграничным регионам.

В связи с выше сказанным практическое значение приобретает разработка методических основ оценки значимости государственной границы и приграничных территорий. Последняя, обуславливается тремя основными факторами: социально-экономическим потенциалом приграничных территорий, геополитической значимостью и индивидуальными особенностями границы. Однако значимость государственной границы может проявляться по-разному: не только через ее контактную (развитие приграничного сотрудничества, создание СЭЗ и т.д.), но и барьерную функцию (геополитическая ситуация, территориальные споры и др.).

1. **Приграничный пояс России: проблемы и**

**тенденции развития.**

Наблюдается устойчивый рост научного интереса к проблематике государственных границ и приграничных районов. Это обусловлено глобализацией экономики, развитием регионального сотрудничества, кардинальными изменениями на политической карте мира, тенденциями к углублению демократии в общественном развитии

Государственные границы влияют на развитие приграничных районов и страны в целом через свои фундаментальные свойства - барьерность и контактность[[1]](#footnote-1).

Обособляясь от внешнего мира посредством границ, государство защищает интересы национальных производителей и потребителей и тем самым реализует свою протекционистскую функцию.

 Контактность выражается в проводимости национальных границ для перемещения через них товаров, людей, финансов, информации. Она обусловлена степенью либерализации внешних гуманитарных и экономических связей, регулируемых нормативно-правовыми актами; развитостью институтов, обеспечивающих двусторонние и многосторонние международные связи (торговые палаты и представительства, двусторонние комиссии, советы, фонды, ассоциации и т.д. по содействию развитию международных экономических и гуманитарных контактов, консальтинговые и посреднические компании и др.); уровнем развития пограничной инфраструктуры (транспортной, таможенной, туристической и др.); уровнем экономического развития приграничных территорий и характером их участия в международных связях.

Преследуя определенные экономические, политические и гуманитарные цели, государства создают довольно сложный механизм общения с внешним миром, в котором сочетаются элементы либеральной и протекционистской политики. Общемировой тенденцией последних десятилетий является постепенная либерализация ускорило формирование внешнеторговых связей с понижением тарифных ставок и сокращением нетарифных ограничений.

Изменение соотношения между контактностью и барьерностью государственных границ происходит неравномерно у стран разного уровня развития и разной степени вовлеченности в процессы глобализации. Например, развитые страны стремятся устранить барьеры на пути движения капиталов, информации, услуг, но одновременно поставить мощный заслон на пути перемещения рабочей силы и регламентировать поступление товаров из бедных стран с низкой стоимостью рабочей силы путем введения квот, контингентов, жестких требований к качеству, ограничений по объемам поставок тех или иных товаров в рамках межгосударственных соглашений и т.д.

Бедные страны, в свою очередь, хотят расширить свое присутствие на товарных рынках развитых стран, иметь гарантированную возможность экспорта рабочей силы и получать стабильную финансовую подпитку от развитых стран. Согласование разнообразных и противоречивых либерализационных интересов отдельных стран в рамках ВТО, как показала ноябрьская сессия (1999 г.) этой организации в Сиэтле, представляет весьма сложную, а подчас и неразрешимую задачу.

В целом общей закономерностью является прямая зависимость контактности границ от: уровня развития стран-партнеров, сходства уровней развития, однотипности экономических и правовых систем, взаимной близости и соседства. При неисполнении этих условий соответственно возрастает значение барьерных функций государственных границ.

Проблематика приграничья содержит в себе многие противоречия характерные для современного этапа развития. Среди них следует выделить противоречия между: глобализацией экономики, опирающейся на широкую либерализацию межгосударственных экономических отношений, и протекционистской сущностью государств; культурной унификацией в рамках глобализма и национальной (региональной) культурной идентичностью; богатыми (центральными) и бедными (периферийными) странами и районами стран; международной региональной интеграцией (сотрудничеством) стран и их суверенитетом; политическими центрами, стремящимися укрепить или сохранить властную вертикаль, и подчиненными им территориями, желающими расширения своих прав и полномочий и в частности в том, что касается международной деятельности. По сути эти противоречия можно свести к проблеме соотношения однородности и различий (континуальности и дискретности) в динамике мирового пространства, в которой ключевую роль играют государственные границы и приграничные территории.

Особое значение проблематика приграничных районов имеет для России, имеющей громадный пограничный периметр, который составляют весьма различные по природным, демографическим, экономическим и т.д. характеристикам территории.

2**. Социально-экономические и геополитические особенности приграничных субъектов Российской Федерации**

 Общая протяженность государственных границ России равняется 60933 км, в том числе 38807 км морских. Среди 89 субъектов РФ у 48 одна из границ совпадает с межгосударственной, проходящей по морю, суше или рекам. По этому формальному признаку мы и определяем приграничные субъекты РФ. Причем у 21 межгосударственные границы являются старыми, унаследованными от советского периода. У стольких же они являются новыми, возникшими в связи с распадом СССР. У Астраханской, Калининградской и Ленинградской областей, Краснодарского края, Республик Дагестан и Алтай межгосударственные границы представляют собой сочетание старых и новых границ.

Большая часть периметра морских границ приходится на арктические моря (19,7 тыс. км) с небольшим по объему или практически отсутствующим международным судоходством. Поэтому приполярные субъекты федерации с определенной долей условности можно относить к приграничными.

От Республики Карелия при движении на восток и до Республики Алтай плотность населения в приграничных субъектах РФ существенно меньше среднероссийской - 8,6 чел. на кв. км. В этом громадном по площади и протяженности окраинном ряду регионов небольшое исключение составляет только Приморский край. Наиболее высокую плотность населения - более 50 чел. на кв. км в остальной части периметра приграничных субъектов РФ имеют Краснодарский край, Калининградская и Белгородская области, республики Северная Осетия и Кабардино-Балкария.

У большинства приграничных субъектов РФ объем РВП на душу населения ниже среднего по стране уровня (у 39 из 48). Среди рассматриваемых регионов наиболее высок этот показатель у Ямало-Ненецкого АО.

Только у 6 субъектов РФ отношение денежных доходов населения к прожиточному минимуму выше среднего по России значения. Эти показатели в самом общем виде отражают, с одной стороны, глубинное внутриматериковое размещение экономики страны, высокую долю ее ресурсной составляющей, а, с другой, бедность и социальное неблагополучие большинства приграничных регионов. Такая территориальная организация российской экономики имеет историческое объяснение. Положение вблизи государственной границы бывшего СССР сдерживало экономическое развитие приграничных территорий. Военноопасный, барьерный характер границ 20 - 60 гг. вынуждал размещать производство в глубинных районах страны. Кроме того большая часть пограничного периметра проходит по неосвоенным слабозаселенным пространствам российского Севера и Востока. Новые границы, возникшие в результате распада СССР, также проходят в своем большинстве по экономическим лакунам, расположенным между столичными и региональными центрами новых государств.

В результате этого наследия пояс приграничных территорий сегодня в среднем является менее развитым и экономически более депрессивным, чем схожие по уровню освоенности глубинные территории. Необходимо подчеркнуть также и то, что большинство регионов российского порубежья имеют крайне слабый потенциал участия во внешнеэкономических связях[[2]](#footnote-2). Сегодня пояс приграничных субъектов РФ представляет собой своего рода структурный барьер вхождения России в мировую экономику.

Исторически страны - непосредственные соседи играют важную экономическую и политическую роль для России. Они сильно различаются по размерам и структуре хозяйства, уровню развития, культурным особенностям. Необходимо подчеркнуть, что, будучи сравнительно бедной страной (ВВП на душу населения составляет около 3 тыс. долл., что в 7-10 раз меньше, чем у наиболее развитых стран мира), Россия большей частью своего периметра граничит с еще более бедными странами. Особенностью является также и то, что большая часть приграничных территорий, соседних с Россией стран, являются менее развитыми их частями.

В культурно-цивилизационном плане регионы, выходящие к старым государственным границам, одновременно граничат с иными культурными системами: европейской и китайской. Граница с Монголией не является пороговым культурным рубежом, поскольку Бурятия и Тува близки к монголо-ламаистской культурной системе. Еще ярче это выражено у новых границ с Белоруссией и Украиной, которые проходят по территориям однородным в культурном отношении. На Кавказе государственные границы соприкасаются со странами относящимся к разным культурным системам. Но на значительной ее части культурный рубеж (исламский) смещен вглубь России. Граница с Казахстаном формально является границей с исламским миром[[3]](#footnote-3). Но в силу высокой доли русского населения в приграничных с Россией районах Казахстана можно говорить о смещении культурного рубежа относительно государственной границы вглубь этой страны.

1. **Региональные особенности развития**

**российского порубежья**

Опыт либерализации внешнеэкономических связей показал, что отладка контактно-барьерного механизма включения страны в мирохозяйственные связи в условиях глобализации экономики и регионализации международных экономических требует многолетней кропотливой работы. Шоковое открытие страны в начале 1992 г. в дальнейшем потребовала создания механизмов защиты национальных производителей, рынка труда, финансового рынка, валютных резервов, инструментов борьбы с криминалитетом паразитирующем на неотработанности законодательства, регулирующего внешнеэкономическую деятельность и, в частности, со странами СНГ, на отсутствии необходимого таможенного прикрытия на новых границах.

Громадный пограничный периметр страны в условиях произошедших с начала 1992 г. кардинальных геополитических и экономических изменений до сих пор не может нормальным образом выполнять как барьерные, так и контактные функции. Работа по созданию пограничных пунктов пропуска, обеспечивающих быстрое и качественное пограничное и таможенное оформление пока далека от завершения.

Плотность международных переходов на российских границах одна из самых низких в мире. На конец 1998 г. на морских и речных границах имелось 94 порта, осуществлявших пропуск грузов, пассажиров и транспортных средств в международном сообщении или 1 на 489 км водных границ. На сухопутных границах располагалось 95 пунктов пропуска для автотранспорта и 35 для железнодорожного или в сумме 1 пункт на 112 км границ.

Наиболее густая сеть пограничных переходов была в Калининградской области - 24, в том числе 8 морских (речных) на 139 км морской границы, 8 автомобильных и 7 железнодорожных на 512 км сухопутной границы. Плотность пунктов пропуска на границах РФ в этой эксклавной области - 1 на 27 км периметра границ, наиболее близка к европейскому уровню. В то же время плотность пунктов пропуска на участке российско-китайской границы, занимаемом провинцией Хэйлунцзян в 1999 г. равнялась 17 на 3045 км или один переход на 180 км границы.

За почти десятилетие либерализации внешнеэкономической деятельности пока не произошло существенных изменений в структуре экономики приграничных районов. Оно происходило главным образом на основе традиционной модели. Последняя базируется на обслуживании внешнеэкономических связей и развитии приграничной торговли, движущей силой которой являются различия в уровне и соотношении цен на товары потребительского и производственного назначения в соседних странах. Экономический эффект этой модели связан с расширением рынка сбыта для одних и получением более дешевых товаров и услуг для других. И то и другое лежит в основе получаемых по обе стороны границы доходов и осуществляемых сбережений и накоплений. При значительных объемах приграничной торговли и транзитных товаропотоков возникают предпосылки для экономического подъема приграничных районов.

В связи с этим одним из главных элементов развития приграничных районов вплоть до августовского 1998 г. финансового кризиса в России была приграничная и челночная торговля преимущественно по линии импорта. Максимального размера челночный импорт достиг в 1996 г., когда сложились наиболее благоприятные условия его осуществления - 14,4 млрд. долл. или около четверти российского импорта. В челночной торговле участвовало до 10 млн. человек., что позволяло решать проблемы безработицы, личных доходов и снабжения рынка сравнительно дешевыми товарами. В начале 90-х гг. наибольший размах приграничная торговля приобрела в дальневосточных регионах в связи с установлением либерального трансграничного режима на российско-китайской границе и существовавших больших различий в соотношении цен на товары потребительского и производственного назначения в России и Китае[[4]](#footnote-4). Затем главный вектор этой торговли сместился на Северный Кавказ. В 1997 г. российско-турецкий челночный оборот составил 5 млрд. долл. или около 40% всего челночного оборота России. Крупные объемы челночной торговли осуществлялись с Польшей - около 1 млрд. долл., в которой ведущую роль играет Калининградская область. Значительные объемы челночной торговли имели место и на границах России со странами СНГ. Причем, если в страны дальнего зарубежья преимущественно вывозится валюта в обмен на товары, то в случае СНГ ввозятся дешевые товары в обмен на деньги. С 1997 объем челночной торговли начал сокращаться. Слабостью развития челночных функций является их зависимость от таможенного и визового режима. Введение одной из соседних стран тех или иных ограничений сильно сказывается на объемах приграничной торговли. Так например, в результате ужесточения правил бартерной и челночной торговли, повышения тарифов на импорт продовольствия, введения визового режима взаимного посещения резко сократились объемы приграничной торговли России и Китая. Объем внешней торговли Амурской области за 1993 - 1999 гг. сократился в 6 раз.

Введение польскими властями новых правил пересечения границы с 1 января 1998 г. в сторону ужесточения вызвали сокращение объемов челночной торговли. Потери польского бюджета от стремления ограничить возможности нелегальной иммиграции и приблизится к таможенным и визовым требованиям ЕС оценивались в 400 - 800 млн. долл.[5]. Но наиболее сильный удар по приграничной и челночной торговле нанесла в 1998 г. четырехкратная девальвация рубля.

Особенностью традиционной модели является то, что доходы от приграничной торговли распылены между множеством индивидуальных торговцев-челноков, мелких и средних частных и государственных фирм, что не позволяет реализовывать крупные инвестиционные проекты без поддержки из бюджетов стран и административных районов. Наибольший эффект от этой модели достигается при согласованных действиях правительств соседних стран в вопросах визового и таможенного режима, согласованных изменения курсов национальных валют и при наличии ценовых различий на потребительские товары и факторы производства. Но сочетание эти условий трудно достижимо.

Привлекательность приграничных районов для иностранных инвесторов при этой модели определяется транспортными условиями относительно стран-инвесторов, особенностями инвестиционного климата, ценой основных факторов производства, потенциальной емкостью осваиваемого рынка и трансакционными издержками, связанными с пересечением государственной границы. Но большинство приграничных районов России сильно удалены от потенциальных инвесторов, в них малоемкие региональные рынки и неблагоприятный инвестиционный климат из-за слабо развитой рыночной инфраструктуры. Поэтому объемы прямых иностранных инвестиций в них пока явно недостаточны для заметных структурных изменений в экономике.

Определенные изменения произошли в 1999 г. - в размещенных в России ПИИ резко возросла доля приграничных. Однако в решающей мере это произошло за счет Сахалина в связи с реализацией проектов по добычи нефти и газа на шельфе Охотского моря, а также Краснодарского края и Ленинградского региона ( Санкт-Петербург и Ленинградская обл. На эти четыре региона пришлось около 80% всех ПИИ, размещенных в приграничных субъектах РФ. Высокую территориальную концентрацию иллюстрирует также и то, что на первую десятку регионов пришлось 94% всего объема инвестиций, накопленных в приграничном поясе за 1992 - 1999 гг. При этом произошло понижение инвестиционной привлекательности лидеров первой половины 90-х гг. Хабаровского и Приморского краев, Тюменской области и ее возрастание у Ленинградской, Новосибирской, Челябинской областей и особенно у Краснодарского края.

Обращает на себя внимание крайне слабая инвестиционная привлекательность регионов приграничных с Украиной. Привлекательность регионов граничащих с другими рассматриваемыми странами немногим лучше. Основная часть инвестиций, размещенных в поясе регионов, соседствующих с Китаем приходится на Приморский и Хабаровский края, которые имеют и морскую границу. Регионы, расположенные по границе с Казахстаном, привлекают инвестиции, не благодаря своему соседству, а в связи с мощным промышленным потенциалом и природными ресурсами. Инвестиционная привлекательность регионов Северо-Запада связана прежде всего с северной столицей.

Для привлечения финансовых ресурсов в приграничные регионы используется и инструмент специальных экономических зон. Зоны на основе федерального законодательства действуют в Калининградской и Магаданской областях, Приморском крае. Но зонная модель развития не дала осязаемых результатов.

Ее низкая результативность объясняется отсутствием в 1992 - 1999 гг. стабильной правовой основы создания и деятельности СЭЗ, общей политической и экономической нестабильностью в стране и низким уровнем зонального менеджмента. Наряду с особой экономической зоной "Янтарь" и промышленной зоной "Находка" в приграничных регионах на основе постановлений правительства РФ были учреждены зоны оффшорного типа "Ингушетия" и "Алтай" и на основе решений органов власти в субъектах РФ беспошлинные зоны в Санкт-Петербурге и оффшорная зона "Калмыкия".

Необходимо подчеркнуть, что соседние с Россией государства довольно широко используют зонный механизм для повышения конкурентоспособности приграничных с ней районов. Деятельность многих зон тесно увязана с российским рынком. В частности в пограничных с Россией районах Китаем созданы специальные экономические зоны приграничного сотрудничества в Манчжоули, Хэйхэ, Суйфэньхэ и Хунчуне. Эти зоны играют важную роль в развитии российско-китайской торговли и экономическом подъеме отсталых северных районов Китая.

Предприятия 8 СЭЗ (Мерсин, Анталья, Измир, Стамбул, Трабзон, Адана, Мардин и Эрзурум) Турции широко используют импортное российское сырье и материалы для производства продукции, которая затем частично реализуется на российском рынке.

Беспошлинные зоны Польши, Финляндии (Хельсинки, Турку, Ловиса, Котка, Оулу, Лапенранта, Ханко) и стран Балтии (Таллин, Рига, Клайпеда) занимаются накоплением, хранением и подготовкой к экспорту комплектующих для сборочных производств, действующих или разворачиваемых в России. При этом используется разница в таможенных пошлинах на готовые изделия и на их отдельные компоненты.

Инвестиционная деятельность в приграничных регионах России в основном связана с созданием соответствующей транспортной и таможенной инфраструктуры. Наиболее динамично эти объекты сооружаются либо планируются к сооружению в Ленинградской области. В 1997 г. на российско-финской границе открыт современный автопереход в Торфяновке стоимостью 37 млн. долл. Он может обслужить в сутки до 3 тысяч автотранспортных средств. Завершено сооружение подобного перехода в Брусничном, расширен переход в Святогорске. Проводится реконструкция пограничной железнодорожной станции Бусловская, что позволит в несколько раз увеличить ее пропускную способность. Эти мероприятия, а также планируемое сооружение скоростной железной дороги Хельсинки - Санкт-Петербург - Москва, объездной автомагистрали вокруг Санкт-Петербурга, морских портов в Финском заливе (Батарейная, Усть-Луга, Приморск), создание в ближайшие годы Балтийской трубопроводной системы свидетельствует о возрастании значения для России балтийского транспортного коридора.

Перспективы развития пограничной транспортной инфраструктуры в Калининградской области связаны с модернизацией морских портов, улучшением качества обслуживания на переходах и реализацией проекта автомагистрали "Виа Ганзеатика" (Санкт-Петербург - Рига - Клайпеда - Гданьск - Гамбург). Россия выступает за создание в кооперации с балтийскими странами энергетического кольца, включающего ЛЭП и газопроводы. В качестве первого шага планируется сооружение в районе Выборга электростанции, которая будет поставлять электроэнергию в Финляндию и Швецию, и газопровода на те же страны[[5]](#footnote-5)4.

В Северо-Кавказском районе расширение контактных функций связано с расширением пропускной способности портов Таганрог, Темрюк, Новороссийск, Сочи, Туапсе и развитием сопутствующих транспортных услуг. Контактность каспийских границ России возрастет с реализацией проектов совместного российско-иранского порта Оля вблизи Астрахани, создания паромной переправы от калмыцкого города Лагань до иранского Амир Абада. Существенно повысил надежность железнодорожного сообщения отрезок железной дороги, дающий прямое сообщение между Махачкалой и черноморскими портами Туапсе и Новороссийск, минуя Чечню. Большое значение для развития регионального сотрудничества будет иметь сооружение прямого газопровода между Россией и Турцией по дну Черного моря "Голубой поток" и нефтепровода Тенгиз - Новороссийск Каспийским трубопроводным консорциумом.

На Дальнем Востоке большое геополитическое и геоэкономическое значение имеет сооружение автомобильного моста через Амур. Наиболее крупными проектами являются сооружение ЛЭП от Богучанской ГЭС и газопровода от Ковыктинского месторождения в Иркутской области в Северный Китай, нефтепроводов от Ангарска в направлении на Пекин через Монголию, современного перехода на российско-китайской границе в Забайкальске, строительство автодороги Хабаровск - Чита, расширение и модернизация дальневосточных портов, развитие СЭЗ "Находка". Расширению транзитных функций Дальнего Востока будет способствовать сооружение в рамках международного портово-промышленного комплекса в устье пограничной реки Туманган железной дороги, которая соединит китайский город Хунчун с портом Зарубино (77 км) и тем самым даст выход Китаю к Японскому морю[[6]](#footnote-6)4.

Развитие производственных и транспортных функций приграничных субъектов в 1992 - 1999 гг. опиралось в основном на федеральные финансовые ресурсы, привлекаемые иностранные кредиты и средства российских банков и компаний. Государственные инвестиции поступают в рассматриваемые регионы в рамках федеральных региональных (Краснодарский край, Псковская область, Кабардино-Балкария, Республики Тыва и Горный Алтай, Дальний Восток и т.д.) или отраслевых (таможенная инфраструктура, транспорт и др.) программ. Однако эффективность федеральных программ до сих пор была невысока в связи с крайне неудовлетворительным их финансированием.

**4. Роль приграничного сотрудничества в развитии приграничных регионов**

В экономической и культурной жизни приграничных районов России важную роль играет сотрудничество со смежными регионами соседних стран. Оно осуществляется при отсутствии специального законодательства.

Его правовую базу образуют нормативно-правовые документы, регулирующие отношения на трех юридических ярусах. Первый составляют федеральные юридические акты образующие основы правового режима международных связей и внешнеэкономической деятельности федерации и ее субъектов. Наиболее важными среди них являются законы «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» и «О международных договорах Российской федерации», «Таможенный кодекс и таможенный тариф», «О государственной границе РФ».

Второй правовой ярус создают межгосударственные документы и соглашения, определяющие цели, механизмы и конкретные сферы сотрудничества России с международными организациями и отдельными зарубежными странами. Среди них важное место занимают международные соглашения РФ с иностранными государствами о содействии межрегиональному сотрудничеству субъектов федерации. Огромное значение для приграничных территорий имеет нормативно-правовая база, определяющая режим внешних связей России с соседними странами. Например, среди соседних стран самый либеральный торговый режим установлен с Белоруссией в рамках Союза, а наиболее жесткий - с Эстонией.

К третьему, нижнему, ярусу относятся юридические акты, заключаемые региональными и местными органами власти со своими аналогами в соседних странах о партнерстве и сотрудничестве. При этом субъекты РФ и единицы местного самоуправления не являются субъектами международного права, соглашения заключаются в рамках имеющихся у них компетенций.

Большое значение для сотрудничества имеет уровень развития приграничных территорий. Как показывает международный опыт, потенциал сотрудничества у богатых стран многократно больше, чем у бедных.

Все многообразие условий развития приграничных районов России и их сотрудничества со смежными районами соседних стран и его конкретного содержания в обобщенном виде можно представить в трех основных типах: европейском, постсоветском и азиатском[[7]](#footnote-7).

Европейский тип характерен для регионов России, граничащих со странами - членами ЕС или странами кандидатами на вступление в Союз. Это небольшая часть приграничного пояса страны. На узком фронте границ сосредоточены морские и сухопутные коммуникации связующие Россию с зарубежной Европой, Европу с Северо-Восточной Азией, Северную Европу с Закавказьем и Центральной Азией. Значение балтийского транспортного коридора для внешнеэкономических связей России после распада СССР устойчиво возрастает. В геоэкономическом плане также весьма важно, что Россия имеет здесь Санкт-Петербург - город мирового культурного значения. Вместе с тем российские приграничные районы по уровню благосостояния сильно уступают своим визави в Финляндии и Норвегии и заметно уступают соседним регионам Польши, Эстонии, Латвии и Литвы.

Прямое соприкосновение с ЕС, хотя и с его периферийной частью имеет большое значение, поскольку приграничное сотрудничество руководствуется принципами и подходами выработанными в Союзе в ходе устранения внутренних границ и унаследованных "пограничных рубцов" на едином европейском экономическом пространстве.

Довольно жесткий таможенный и визовый режим этих границ компенсируется развитием институциональной контактности. Для этого типа характерно широкое участие в приграничном сотрудничестве органов власти субъектов РФ и местного самоуправления на основе договоров с аналогичными территориальными органами власти соседних стран. Сферой сотрудничества являются не только транспорт и торговля, но и экология, образование, культура, информация, новые технологии. Оно реализуется на основе совместно или согласованно разрабатываемых проектов. При этом экономически более сильные партнеры через свой бюджет и бюджеты европейских организаций в рамках программ INTERREG и PHARE оказывают техническую и финансовую помощь российским партнерам. Наиболее ярко этот тип представлен в российско-финском и российско-норвежском приграничном сотрудничестве.

Для развития приграничного сотрудничества со странами ЕС и финансирования проектов этого сотрудничества из бюджета этой организации важную роль сыграет "Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией", а также деятельность Совета государств Балтийского моря и Баренц-Арктического региона. Большое значение для развития приграничных связей будет иметь реализация проекта «Северное измерение», нацеленное на активизацию экономических и культурных связей на европейском Севере.

Среди множества соглашений, существенных для приграничного сотрудничества, следует также выделить заключение в 1992 г. межгосударственного соглашения с Финляндией о сотрудничестве в Мурманской области, Республике Карелия, Санкт-Петербурге и Ленинградской области. В том же году было подписано соглашение с Литвой "О сотрудничестве в экономическом и социально-культурном развитии Калининградской области" и Польшей "О сотрудничестве северо-восточных воеводств и Калининградской области" и о «трансграничном сотрудничестве»

Солидную правовую базу имеет приграничное сотрудничество Калининградской области с соседними районами Польши и Литвы. В 1991 г., а затем в 1999 г. было подписано межправительственное соглашение о долговременном сотрудничестве Калининградской области районов Литвы. Калининградская область является соучредителем и членом еврорегиона «Балтика», образованного в феврале 1998 г. совместно с районами Дании, Латвии, Литвы, Польши, Швеции и Эстонии[[8]](#footnote-8).

Несмотря на натянутые отношения России с Латвией и Эстонией создан и действует Совет по сотрудничеству приграничных регионов Латвии, России и Эстонии, в который входят органы местного самоуправления и региональные власти этих стран. От России в Совете участвуют три пограничных района Псковской области. Калининградская область совместно с Латвией и Литвой область участвует в создании еврорегиона «Сауле».

Постсоветский тип. Особенностью приграничного сотрудничества стран СНГ является то, что оно осуществляется в условиях когда процесс международно-правового оформления протяженных сухопутных границ между ними только начался[[9]](#footnote-9). Эти границы разделили в прошлом единое экономическое и во многом общее культурное пространство. Границы между Россией и этими странами в своем большинстве проходит по обжитым территориям. При этом российские приграничные районы более развиты и социально более благополучны, чем их соседи в Казахстане и Закавказье. Социально-экономические показатели смежных регионов на белорусском и украинском участках границы более или менее близки. Экономическое взаимодополнение приграничных территорий базируется прежде всего на межотраслевой основе.

Реинтеграция постсоветского пространства, в силу тесной экономической, социальной и культурной связанности, как полагали сразу после распада СССР, произойдет естественным образом. Тем самым автоматически снимется проблема новых межгосударственных границ сама по себе. Однако до сих пор не удалось добиться заметного прогресса в создании ни Таможенного союза, ни Зоны свободной торговли. Барьерность новых границ возрастает. Сегодня ставится вопрос со стороны администраций ряда российских регионов, пограничных с Казахстаном, о цивилизованном закрытии границ. К этому вынуждают растущая нелегальная миграция, стремительный рост наркоторговли, большие объемы контрабандной торговли, криминализация приграничья. Речь идет о необходимости полного таможенного и пограничного прикрытия границ России. Реализации этих планов препятствуют громадные затраты по их осуществлению.

Вместе с тем экономические, политические и социально-культурные характеристики нового российского пограничья сильно различаются. Так же весьма различно развиваются межгосударственные отношения России со своими соседями из СНГ. Наиболее продвинуты и либерализованы они с Белоруссией в рамках создаваемого Союза. Достаточно стабильны и благоприятны отношения с Казахстаном- партнером России по Таможенному союзу. Но с Азербайджаном, Грузией и Украиной межгосударственные отношения омрачены множеством экономических и политических противоречий.

От роста барьерности границ и нестабильности межгосударственных отношений наиболее сильно страдают как раз соседние регионы России и стран СНГ. Ситуацию усугубляет то, что их доля в двусторонней торговле за годы суверенного существования и рыночных реформ заметно возросла. Они как бы заняли центральное место в торговле России и ее соседей. Мощный удар по приграничной торговле и связанным с ней сферам хозяйства нанесла девальвация российского рубля.

Подписанные в 1995 г. межправительственные соглашения Россией и Украиной, Россией и Казахстаном о сотрудничестве приграничных областей пока мало результативны. Институциональная основа приграничного сотрудничества в последующий период была дополнена рядом документов, разработанных государствами - участниками Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях: в 1996 г. был принят модельный закон «О регионах приграничного сотрудничества», в 1999 г. - Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества и в 2000 г. О мероприятиях по реализации положений вышеупомянутого соглашения. Целью приграничного сотрудничества стран СНГ является ограничение барьерного действия новых государственных границ.

Развитие институтов контактности должно в известной мере компенсировать неизбежный в настоящих условиях рост барьерности границ. Учитывая депрессивное состояние экономики и крайне ограниченные финансовые ресурсы, речь не идет о реализации каких-либо инвестиционных проектов, а о поиске форм восстановления нарушенных связей в соответствии с действующим в каждой стране законодательством. Важную роль в росте контактности играет создание финансово-промышленных групп из предприятий и организаций соседних регионов, развитии институтов, содействующих развитию взаимных связей: банков, страховых компаний, информационных и консалтинговых центров[[10]](#footnote-10)7.

Азиатский тип приграничного сотрудничества характерен для регионов России пограничных с Китаем, Монголией, а также Турцией. Его отличительной чертой является бурное развитие приграничной и челночной торговли особенно в первой половине 90-х гг. в условиях высокой инфляции и пограничной либерализации. Данные азиатские страны граничат с Россией своими наименее развитыми районами. Поэтому приграничная торговля с Россией рассматривается как фактор экономического подъема этих территорий. То же самое можно сказать о регионах России, приграничных с Китаем и Монголией.

Другая важная черта азиатского типа - сотрудничество регионов, относящихся к разным культурно-цивилизационным системам, что создает дополнительные препятствия в углублении приграничного сотрудничества. Сегодня очевидно, что подъемная сила приграничной и челночной уже выработана, а новые стимулы и направления развития приграничной кооперации пока не заработали. С этим связаны современные проблемы сотрудничества на этих участках границы.

Китай и Турция для активизации торговли, расширения экспортного потенциала приграничных с Россией территорий оказывают государственную поддержку их развитию, используя в частности зонную модель.

Для углубления российско-китайского приграничного сотрудничества принципиальное значение имеют совместная декларация об основных направлениях развития сотрудничества между РФ и КНР и межправительственное соглашение "О режиме российско-китайской границы" от 1994 г. К концу 90-х гг. была завершена демаркация российско-китайской границы, что создает благоприятный политический климат взаимных отношений. В ноябре 1997 г. подписано Соглашение о принципах сотрудничества между администрациями (правительствами) субъектов РФ и местными правительствами китайских провинций. В январе 1998 г. был создан Российско-китайский координационный совет по приграничному и межрегиональному торгово-экономическому сотрудничеству. Эти институциональные меры, а также применение безвизового режима взаимных посещений для однодневного туризма, безусловно способствуют поддержанию определенного уровня приграничной торговли. Но этот не тот уровень, на который рассчитывали в Китае, создавая приграничные СЭЗ. Девальвация рубля угнетающе действует на челночную и приграничную торговлю. Некоторые китайские ученые видят способ активизации взаимных приграничных связей в создании международных свободных зон, включающих пары городов на российско-китайской границе: Забайкальск-Манчжоули, Благовещенск- Хэйхэ, Гродеково-Суйфынхэ.

По-видимому, в ближайшие годы Китай сделает акцент в развитии приграничного и регионального сотрудничества на Синьцзян - Уйгурский автономный район, который граничит с Центральной Азией и Западной Сибирью, имеющими несравненно более емкий рынок, чем российский Дальний Восток и лежит на кратчайших коммуникациях из Китая в Европу, имеющих глобальное значение.

В приграничном сотрудничестве с Турцией пока слабо используется потенциал Организации черноморского экономического сотрудничества. Падение объемов приграничной и челночной торговли не было компенсировано другими формами сотрудничества.

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов и предложений.

1. Развитие приграничных регионов России имеет большое значение не только для повышения эффективности ее участия в мировой экономике, но и для улучшения региональных пропорций экономики. Адаптация региональных пропорций к рыночным условиям и открытости, в свою очередь, является важным условием повышения конкурентоспособности российского производства.

2.Развитие функций экономического, технологического и культурного посредничества во встречных направлениях является наиболее естественной функцией приграничных районов и одним из главных факторов их развития.

3. Среди регионов приграничного пояса более благоприятные условия для развития имеют те, которые располагаются на глобальных коммуникациях и на коммуникациях, обеспечивающих международное регионального сотрудничество. Для регионов, занимающих тупиковое положение, необходимые специальные меры федеральной региональной политики.

4. Опыт России иллюстрирует известную закономерность, чем сильнее различия между странами по уровню социально-экономического развития, сильнее различия в практикуемых экономических системах, тем выше пограничные барьеры. Сближение уровней и систем способствует росту контактности границ.

5. В экономическом и культурном сотрудничестве стран СНГ объективно повышается роль приграничных районов. Необходимое в силу объективных условий повышение барьерности границ в таможенном или паспортном отношении должно быт компенсировано ростом контактности в плане развития институтов и акторов сотрудничества.

6. Во внешней и макроэкономической политике необходимо принимать во внимание последствие тех или иных акций для приграничных регионов. Они не должны быть заложниками федеральной политики.

7. Нереалистичными являются попытки создать унифицированное законодательство, регулирующее приграничное сотрудничество и особый статус приграничных регионов. Приграничные регионы сильно различаются по условиям развития и приграничного сотрудничества. Наиболее эффективным в устранении приграничного барьера вхождения России в глобальную экономику может быть комбинация мер внутренней политики в виде федеральных программ и специальных мер поддержки и международных соглашений на двусторонней основе по решению проблем контактности взаимных границ и развитию смежных территорий.

**5. Развитие приграничного сотрудничества**

Южные регионы Сибири непосредственно примыкают к государственной границе Российской Федерации. Граничащие с ними районы Китая, Казахстана и Монголии представляют собой обширную территорию с невысоким уровнем жизни, неразвитой инфраструктурой, аналогичными экологическими проблемами. Социально-экономическое развитие этой зоны может осуществляться на основе согласованной политики указанных стран в отношении приграничного сотрудничества. Основные принципы политики России определяются в Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации, в рамках реализации которой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут быть разработаны мероприятия по организации и стимулированию приграничной торговли и экономического сотрудничества с сопредельными территориями других государств.

Наиболее важными проблемами в приграничных регионах России и Китая являются вопросы упорядочивания миграции и приграничной торговли. Интенсивное перемещение людей и грузов через государственную границу требует создания мощной приграничной инфраструктуры (таможенной, транспортной, финансовой). Другой важной проблемой является взаимодействие двух стран в области охраны окружающей среды в приграничных регионах, для решения которой необходимо заключение соответствующих соглашений с Китайской Стороной и разработка системы контроля их выполнения.

Наиболее тесное сотрудничество исторически обусловлено с Казахстаном.

Основными задачами в этом направлении являются[[11]](#footnote-11):

— обустройство пограничных пунктов пропуска;

— организация взаимодействия государственных органов Российской Федерации и Республики Казахстан в обеспечении контроля при пограничных переходах, в борьбе с преступлениями, связанными с незаконным перемещением грузов через границу России и Казахстана, а также в пресечении деятельности транснациональных организованных преступных формирований;

— организационное обеспечение поставок электроэнергии, нефти, газа и нефтепродуктов в приграничные регионы Казахстана и России;

— согласование принципов совместного изучения и разработки рудных месторождений, расположенных в приграничных регионах;

— развитие сотрудничества в обеспечении функционирования водного хозяйства приграничных регионов;

— решение проблемы водопользования и загрязнения бассейна реки Иртыш.

Актуальные проблемы приграничного сотрудничества с Монголией — оборудование автомобильных пограничных переходов и решение вопросов ветеринарно-санитарного контроля при осуществлении экспорта-импорта мясной продукции и сырья животного происхождения.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Ассоциация приграничного сотрудничества была единственной негосударственной структурой, которая по распоряжению премьер-министра участвовала в феврале 2003 года в выработке Законодательства о приграничном сотрудничестве. Кроме того, наша Ассоциация была еще координатором согласования позиций федеральных органов государственной власти, что потом реализовалось в виде перечня мер по развитию рыночного сотрудничества, принятого 3 июля 2003 года. После этого Госдума совместно с аппаратом правительства Российской Федерации подготовили законопроект, по которому все ответственные структуры дали свои заключения.

У нас 46 субъектов Российской Федерации являются приграничными - это больше, чем не приграничных, но, к сожалению, закон не принят по сию пору. На мой взгляд, нет необходимости бесконечно шлифовать формулировки, закон не может и не должен отражать всю сложность взаимодействия различных структур, он должен определять механизмы. Главное, чтобы закон начал работать, потому что все структуры, которые работают в пограничье - ФСБ, Минобороны, таможенники, пограничники, ветеринарные службы и прочие, должны руководствоваться им в своей деятельности. Перечень мер, принятых летом 2003 года, во многом не выполнен именно потому, что нет закона о приграничном сотрудничестве.

Ситуация вокруг России и в самой России изменилась по сравнению с 2003-м годом. Фактически, сейчас необходимо снова провести Государственный совет по приграничному сотрудничеству по образцу прошедшего 22 января 2003 года. И если тогда речь шла об экономических проектах, то сейчас количество направлений намного больше. К новым формам сотрудничества больше готовы и сами постсоветские страны, потому что вплоть до самого недавнего времени позиция большинства из них была достаточно иждивенческой.

Мы почему-то упускаем тот момент, что некоторые направления приграничного сотрудничества могут регулироваться европейскими актами - это актуально для Мурманска, Карелии, Калининграда. Еврорегионы могут захватывать приграничные территории, образовывать некий единый экономический субъект с облегченными, по сравнению с межгосударственной договоренностью, условиями экономического сотрудничества. Это для России очень актуально, но, фактически, у нас нет ни одного правительственного акта или закона, который бы давал такую реальную возможность нашим западным субъектам.

К сожалению, не самый успешный опыт приграничного сотрудничества Хабаровского края, Приморского края, Читинской области, Амурской области, то есть тех субъектов, которые граничат с Китаем. Это направление тоже требует федерального участия. Нам нужно изменить подходы - восстановить единую, а не диалоговую работу на Дальнем Востоке. Путин и Ху Цзиньтао в свое время заявляли одну цифру сотрудничества с Китаем, а она уже давно превышена, отношения с Китаем развиваются намного быстрее. Это касается и Японии, это актуально для Магадана и Сахалинской области. Всем этим регионам закон очень нужен.

Мурманск, Карелию, Ленобласть, Калининград, Псков можно развивать, в том числе, и на европейские деньги, и по механизмам, существующим в Европе. Но для этого тоже нужен закон о приграничном сотрудничестве, и в нынешнем виде законопроект вполне достаточен для этой цели.

Южная граница на Кавказе и с Казахстаном - это третье пространство, которое требует принятия этого закона. Фактически не осмыслен, как изменился Казахстан, как изменились отношения России и Казахстана. А в случае Кавказа присутствие такого закона позволяло бы работать в рамках существующих нормальных европейских схем приграничного сотрудничества.

Как только пойдет приграничное сотрудничество, то может быть актуализирован другой тип, межрегиональное сотрудничество. В Свердловской и Ярославской областях, не имеющих выхода ни к одной границе, доля межрегионального сотрудничества с постсоветскими странами в бюджете составляет достаточную цифру. Например, в Свердловской области это около 15%.

Кроме того, у нас есть еще одна задача, которая может актуализироваться вплоть до военной - это разграничение в арктических морях, от Берингова, условно говоря, до Баренцева моря. Там тоже проблем много, и там тоже нужен закон просто как база, с которым уже будут связываться решения тех или иных федеральных структур, министерств, агентств, служб и на которые будут ориентироваться регионы России.

Какие бы ни были недостатки у нынешнего законопроекта, его необходимо принимать. Безусловно, нужно проводить Госсовет России, на котором обозначить эти четырем крайне важные направления приграничного сотрудничества - европейское, восточно-азиатское, южное и арктическое.

**Список литературы**

1. Л.Б.Вардомский, И.И.Голицина, Е.Н.Самбурова. Государственные границы и региональное развитие: полит-географический аспект, в сб. «Политическая география: современное состояние и пути развития»,М., 2002 г., с.35 - 46.

2. Л.Вардомский - Внешнеэкономическая открытость и региональные процессы в России, «Голос России», № 1(8), 2000, с. 30 - 32.

3. Российская газета. 2003. 25 июля

4. Москаленко Ю.С. - Амурская область: состояние и перспективы развития внешнеэкономических связей, Проблемы прогнозирования, 1997, № 1

5. Финансовые известия, 1998, 13.01.

6. Поздоровкин В.Г.,Арутюнов В.С. - Калининградский фактор в сотрудничестве России со странами Балтийского региона, Дипломатический вестник, 2000, № 1

7. Постнов В. - Большой перекрой, Экономика и политика России, 2000, № 1.

8. А.Собянин: Что даст закон о приграничном сотрудничестве регионам России,19.02.2006, http://www.centrasia.ru/newsA.php4?st=1140368220

1. Л.Б.Вардомский, И.И.Голицина, Е.Н.Самбурова- Государственные границы и региональное развитие: полит-географический аспект, в сб. «Политическая география: современное состояние и пути развития»,М., 2002 г., с.35 - 46. [↑](#footnote-ref-1)
2. Л.Вардомский - Внешнеэкономическая открытость и региональные процессы в России, «Голос России», № 1(8), 2000, с. 30 - 32 [↑](#footnote-ref-2)
3. Российская газета. 2003. 25 июля [↑](#footnote-ref-3)
4. Москаленко Ю.С. - Амурская область: состояние и перспективы развития внешнеэкономических связей, Проблемы прогнозирования, 1997, № 1 [↑](#footnote-ref-4)
5. 4 Москаленко Ю.С. - Амурская область: состояние и перспективы развития внешнеэкономических связей, Проблемы прогнозирования, 1997, № 1 [↑](#footnote-ref-5)
6. 4 Москаленко Ю.С. - Амурская область: состояние и перспективы развития внешнеэкономических связей, Проблемы прогнозирования, 1997, № 1 [↑](#footnote-ref-6)
7. Финансовые известия, 1998, 13.01 [↑](#footnote-ref-7)
8. Поздоровкин В.Г.,Арутюнов В.С. - Калининградский фактор в сотрудничестве России со странами Балтийского региона, Дипломатический вестник, 2000, № 1 [↑](#footnote-ref-8)
9. Постнов В. - Большой перекрой, Экономика и политика России, 2000, № 1. [↑](#footnote-ref-9)
10. 7 Постнов В. - Большой перекрой, Экономика и политика России, 2000, № 1. [↑](#footnote-ref-10)
11. А.Собянин: Что даст закон о приграничном сотрудничестве регионам России,19.02.2006, http://www.centrasia.ru/newsA.php4?st=1140368220 [↑](#footnote-ref-11)