

Л.Б.Вардомский
(ИМЭПИ РАН, Москва)

Новые факторы приграничного сотрудничества стран СНГ

Под **приграничным сотрудничеством** понимаются согласованные действия органов власти разного уровня, юридических и физических лиц, неправительственных организаций сопредельных государств с целью достижения устойчивого развития приграничных территорий, повышения благосостояния проживающего на них населения, развития международного сотрудничества и укрепления добрососедства.

Специфика хозяйственной деятельности на приграничных территориях заключается в том, что они удалены от национальных рынков, но приближены к рынкам соседних стран. Однако в полной мере этот позиционный ресурс приграничные районы могут использовать лишь при добрососедских и стабильных отношениях соседних стран.

Главным условием приграничного сотрудничества является **общность положения** регионов, расположенных по разную сторону государственной границы. Эта общность связана с тем, что границы разделяют единые в природном отношении территории. Это предопределяет необходимость сотрудничества в использовании природных (водных, биологических, минеральных, земельных и пр.) ресурсов и их охране. Границы зачастую разделяют единые или близкие в культурном отношении народы, что создает предпосылки для широкого гуманитарного сотрудничества.

Приграничные регионы выполняют в отношении своих стран схожие функции, обеспечивая взаимные торгово-экономические и социальные связи, а также связи с третьими странами и третьих стран. Эффективность исполнения этих функций зависит от тесноты сотрудничества соседних стран и их приграничных территорий.

С другой стороны, важным ресурсом приграничного сотрудничества являются **различия** соседствующих стран по их месту в мировой экономике, по уровню и соотношению внутренних цен, налоговому и инвестиционному законодательству, доходам населения, и т.д., что позволяет активно обмениваться соответствующими товарами и факторами производства. Словом, приграничное сотрудничество на основе соседства “различий” и общности ресурсного и геоэкономического положения играет важную роль в развитии приграничных территорий. Это весьма существенное направление экономической и социальной деятельности, которое помогает решать проблемы занятости и доходов населения, наполнения товарами регионального рынка, привлечения иностранных технологий и получения новых знаний в сфере регионального развития и сотрудничества.

Новые границы и приграничное сотрудничество в 90-е гг.

Отражением «тектонических» перемен на пространстве бывшего СССР стало формирование новых границ, как разграничительных линий и атрибутов государственности, и их контактно-барьерных функций в соответствии с процессами глобализации и международного регионального сотрудничества. Общая протяженность новых границ составляет 26,3 тыс. км. Из них на границы с Россией приходится более 50%. Российско-казахстанская граница длиной 7,6 тыс. км является одной из наиболее протяженных в мире.

Необходимо подчеркнуть, что процесс международно-правового оформления границ между странами СНГ далек от завершения. В ходе делимитации и демаркации границ неизбежно возникают спорные моменты, требующие для своего разрешения от соседних стран значительных усилий. Причем, если на суше между европейскими странами СНГ, а также Россией и Казахстаном делимитация в основном завершена, то на море это вызвало большие и пока не преодоленные противоречия.

Новые границы разделило единое в советский период экономическое пространство. Большая часть унаследованных хозяйственных связей в условиях появления новых пограничных барьеров, а также одновременно осуществляемых рыночных реформ, стала экономически неэффективной. Этим объясняется сильный спад производства и длительная депрессия хозяйства приграничных районов.

Новые границы заметно затруднили общение граждан приграничных районов. Например, в Белгородской области 40% семей имеют на Украине родственников или друзей. Значительная часть населения приграничных районов работала по другую сторону границы, в изменившихся условиях эта трудовая деятельность на легальной основе стала либо невозможна, либо сильно затруднена.

Населенные пункты новых приграничных регионов в условиях СССР развивались как единые системы. На востоке Украины сформировались такие крупные промышленные, научные и культурные центры как Харьков и Донецк, к которым тяготели значительные территории РСФСР. К Новосибирску, Омску, Барнаулу тяготели значительные пространства Казахстана. Ослабление этих связей сильно ударило по градообразующим функциям городов разной величины и сузило экономическую и социальную базу их развития.

Большие издержки разрыва сложившихся связей и невозможность технически оборудовать новые границы заставили страны искать возможности для смягчения этих проблем путем создания межгосударственных региональных организаций в начале СНГ, затем Таможенного союза, преобразованного в Евразийское экономическое

сообщество, Союзного государства Россия – Белоруссия, а также ЦАС (ЦАЭС) в Центральной Азии. В рамках этих группировок обеспечиваются определенные пограничные и таможенные преференции для взаимного трансграничного движения населения и товаров. На это же были нацелены двусторонние межгосударственные соглашения. Среди них следует выделить соглашения о сотрудничестве приграничных областей и о свободной торговле.

Администрации приграничных регионов с первых месяцев после распада СССР стремились ограничить негативные последствия для своих регионов, возникшие в связи с появлением новых границ. В 1993 г. руководители приграничных регионов России и Украины выступили с инициативой создания Совета приграничных областей, который и был учрежден в 1994 г. Этот орган призван содействовать развитию торгово-экономического и культурного сотрудничества России, Украины а также Белоруссии, сократить издержки возникших пограничных барьеров, лоббировать особый таможенный и налоговый режим для технологически тесно связанных предприятий, разделенных границами.

С 1996 г. приграничные регионы стран СНГ начали заключать соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве друг с другом. Данные соглашения обеспечивали и обеспечивают определенные гарантии приграничной торговле и взаимным инвестициям. Большое внимание в тот период уделялось количеству пограничных пунктов пропуска, которые должны были обеспечить сложившиеся потребности в трансграничном движении.

С середины 90-х гг. началось упорядочение правил пересечения гражданами и транспортными средствами государственных границ новых государств. Например, до 1998 г. граждане и транспортные средства России и Казахстана имели возможность произвольно пересекать государственную границу. В декабре 1998 г. между обоими государствами было подписано Соглашение о пунктах пропуска через российско-казахстанскую государственную границу. В соответствии с ним переход границы стал осуществляться только в установленных пунктах пропуска. Но при этом для удостоверения личности в этот период можно были предъявить различные документы. Подобные соглашения были заключены и между другими странами СНГ.

В целом в 90-е гг. путем сохранения безвизового режима и режима неполных двусторонних и многосторонних зон свободной торговли делались попытки сохранить прежние производственно-экономические и социальные связи. Это было вполне естественно в условиях экономического спада и резкого падения жизненного уровня населения. Приграничное сотрудничество осуществлялось в условиях складывающейся государственности, формирования идентичности новых государств и слабой центральной власти.

Главными акторами приграничной торговли были население приграничных территорий и мелкий бизнес. В приграничных связях существенное место заняли нелегальная и “серая”, не облагаемая налогами, торговля, и нелегальные трудовые миграции.

90-е гг. показали, что приграничное сотрудничество занимает важное место в экономическом и культурном сотрудничестве стран СНГ. Оно расширяет экономическую, политическую и социальную базу взаимодействия государств. Хотя приграничная составляющая межгосударственных отношений является производной от внешнеполитических и экономических приоритетов отдельных государств, имеет вторичный, дополняющий характер, нельзя не видеть, что она ограничивает пределы их политического и экономического разобщения.

Политические и экономические условия приграничного сотрудничества в текущем десятилетии

На динамику приграничного сотрудничества стран Содружества в ближайшие годы будут влиять такие факторы, как:

- Существенное укрепление центральной власти в странах и восстановление властной вертикали.
- Переход стран к устойчивому экономическому росту и модернизации хозяйства.
- Растущая дифференциация стран по уровню социально-экономического развития, избранным моделям и ресурсам экономического развития, по национальным интересам и приоритетам международных отношений.
- Возрастание влияния ЕС в связи с его расширением на экономику и политику стран Содружества.
- Повышение значения фактора национальной безопасности и различия между странами в подходах ее обеспечения.
- Ожидаемое сильное влияние на процессы сотрудничества стран СНГ их предполагаемого членства в ВТО.
- Формирование в системе взаимных связей стран Содружества значительного по масштабам деятельности и политическому влиянию теневого сектора.

Перечисленные факторы в своем совокупном действии создают известную **неопределенность в отношениях между странами СНГ**, что неизбежно сказывается на приграничном сотрудничестве.

В частности под влиянием стремления европейских стран СНГ интегрироваться в экономическое пространство ЕС, а также с точки зрения национальной безопасности, происходит ужесточение паспортного режим трансграничных движений.

С 2001 г. пересечение российской границы осуществляется по предъявлению общегражданского или заграничного паспорта. В начале 2003 г. был серьезно ужесточен контроль за въезжающими на территорию РФ иностранными гражданами с целью сокращения нелегальных миграций, контрабандной торговли и наркоторговли. Для этой же цели были введены миграционные карты.

Наиболее неблагополучной для России является российско-казахстанская граница, на которую приходится 2/3 ввозимых в Россию наркотиков. Приграничные города, такие как Троицк, Карталы, Омск, Самара, Новосибирск, Барнаул превратились в крупные транзитные пункты по переброске наркотиков из Центральной Азии вглубь России и другие страны. На российско-казахстанскую границу приходится более 1/3 всех незаконных пересечений ее границы. Отчасти это связано с малой плотностью пунктов пропуска, что провоцирует конкретные организации и частных лиц, участвующих в трансграничном движении, на нарушение пограничного режима.

Подобные ужесточения, продиктованные соображениями безопасности и расширения сотрудничества с ЕС, но затрудняющие социальные связи населения приграничных территорий, наблюдаются в пограничной политике и других стран СНГ.

Экономический рост в странах СНГ в значительной мере связан с взаимным экспортом и поставками друг другу энергоресурсов, сырья и материалов. Задержки с созданием полноценной зоны свободной торговли создают условия для периодически вспыхивающих торговых войн, которые сказываются на экономическом состоянии приграничных регионов. Инициатором антидемпинговых действий выступают, прежде всего, крупные компании.

Сложившиеся различия между странами по нормативно-правовой базе хозяйственной деятельности, стандартам, валютному, налоговому и таможенному законодательству в определенной мере сдерживает развитие взаимных торговых и инвестиционных связей. Особо следует выделить несовпадение круга полномочий региональных властей новых государств. У российских региональных властей они значительно шире, чем у партнеров по СНГ. Можно предположить, что полномочия местных властей в сфере международной деятельности у всех стран СНГ, подписавших Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, в ближайшие годы будут сближаться.

Наличие различий в нормативно-правовой базе хозяйственной деятельности может способствовать транснационализации капитала, в виде перемещения тех или иных видов предпринимательской деятельности в страны с наиболее благоприятными

условиями. В то же время растущие различия в уровне жизни населения и занятости неизбежно провоцирует нелегальные трудовые миграции и соответственно ужесточение пограничного режима.

Перспективы приграничного сотрудничества во многом зависят от прогресса региональных объединений на постсоветском пространстве. К действующим группировкам может добавиться зона свободной торговли в составе Белоруссии, Казахстана, России и Украины. Планируется создание ЗСТ в рамках ШОС. Создание новых группировок будет неизбежно влиять на деятельность существующих.

В условиях неопределенности двустороннего и многостороннего сотрудничества возрастает значение приграничных регионов как стабилизаторов экономических и политических отношений постсоветских стран. Тем более, что их доля в общем объеме сотрудничества сопредельных стран устойчиво возрастает. Например, на приграничные с Казахстаном регионы России в 2002 г. пришлось более половины внешнеторгового оборота обеих стран.

Необходимость модернизации экономики приграничных регионов

Даже при самом либеральном таможенном и паспортном режиме трансграничного движения между новыми государствами сегодня нельзя ожидать бурного развития приграничного сотрудничества. Оно сдерживается отсталыми структурами экономики. Для наращивания экономического потенциала сотрудничества на региональном и государственном уровнях необходима устойчивая модернизация хозяйства.

Унаследованный потенциал взаимных связей в значительной мере выработан, а приращения этого потенциала пока не происходит. Спрос и предложение рынков стран в условиях суверенного существования развиваются в рассогласованном режиме. Основу товарообмена составляют традиционные товары. Сближение внутренних цен на потребительские товары и товары производственного назначения в странах при близком уровне качества и при таможенных барьерах препятствует росту приграничной торговли. Речь идет о постепенном формировании нового разделения труда между постсоветскими странами и их регионами.

Модернизации экономики приграничных регионов стран СНГ препятствует их невысокая, как правило, инвестиционная привлекательность. Это в частности можно проследить на примере российских регионов пограничных с Казахстаном.

Некоторые показатели социально-экономического положения российских регионов приграничных с Казахстаном.

Пригранич-ные регионы	ВРП на чел. в тыс. руб. 2001 г.	Инвестиции в основной капитал на душу населения тыс.руб.\чел. 2002 г.	Иностранные инвестиции, на душу населения долл.\чел. 2002 г.	Напряженность на рынке труда, чел. на 1 вакансию, На 1 .06.2003
Астраханская область	35,9	12,7	31,8	11,1
Волгоградская область	34,2	7,1	67,7	5,0
Саратовская область	33,6	6,4	3,1	4,4
Оренбургская область	40,7	7.1	42,9	11,4
Челябинская область	41,6	9,1	220,1	7,2
Курганская область	23,3	3.1	0,3	13,0
Омская область	32,6	5.6	1129,1	6,1
Новосибир-ская область	39,1	5,5	3,1	9,1
Алтайский край	23,3	3,7	0,4	10,3
Республика Алтай	27,5	5,5	0,0	12,4
Россия в среднем	54,3	12,2	137,4	5,6

Большинство из них сильно уступает среднероссийским показателям инвестиционной и экономической деятельности, но превышает его по напряженности на рынке труда. То же самое характерно и для других новых приграничных регионов России. Несколько более динамична инвестиционная деятельность в приграничных регионах российского Северо-Запада.

Прозябающие приграничные регионы создают своего рода барьер для участия новых государств в региональном экономическом сотрудничестве и глобальной

экономике. Информационные технологии, сфера услуг, сетевые структуры организации экономики и сотрудничества составят будущую основу развития межрегиональной кооперации. Пока она только начинает формироваться. Полюсами этих нововведений выступают столичные города и крупные региональные центры.

Модернизация экономики приграничных регионов может производиться в рамках трех моделей приграничного сотрудничества.

Первая связана с созданием особого режима сотрудничества для приграничных областей в виде особого статуса, особых преференций, особых полномочий, предоставляемых региональным властям для осуществления приграничного сотрудничества.

Максимальный эффект такая модель может дать, когда по обе стороны границы будет установлен одинаковый режим по полномочиям местных властей и возможным преференциям, который вводится либо на основе международного соглашения (например, межгосударственного соглашения о режиме приграничной торговли), либо унифицированных национальных законов обеих стран (об особом режиме приграничной зоны). Однако принятие такого специального закона или международного соглашения по отдельному участку границы государства нарушает принцип равенства регионов в отношении с центром. Учитывая большие различия между странами по государственному устройству, соотношению полномочий центров и регионов, институтам, регулирующим экономическую деятельность, развитие приграничного сотрудничества по этой модели в ближайшие годы практически невозможно.

Вторая модель предполагает создание полноценной зоны свободной торговли с участием соседних стран, а впоследствии таможенного союза, в результате чего постепенно устраняются барьеры на пути трансграничного движения товаров. А это само по себе расширяет базу приграничного сотрудничества на основе совместного использования ресурсов соседского положения. Одновременно это расширяет возможности межрегионального сотрудничества. Однако сегодня пока неясно, какая ЗСТ будет формироваться в рамках ЕврАзЭС или «новой четверки» и как будет согласовываться деятельность этих и всех остальных субрегиональных организаций?

В целом модель развития приграничного сотрудничества через ЗСТ вполне реальна, но она зависит от стратегических приоритетов стран и готовности к их коррекции.

Третья модель предполагает создание в приграничных регионах стран СНГ «еврорегионов»¹. Реализация данной модели, в нашем представлении, означает усиление проектной направленности приграничного сотрудничества. Речь идет о совместной деятельности региональных и центральных властей по решению ключевых проблем развития приграничных территорий.

Среди стран СНГ наиболее активную политику трансплантации этого европейского опыта приграничного сотрудничества проводит Украина. В апреле 2002 г. Кабинет министров Украины принял Постановление «О программе развития еврорегионов». В частности на границе с Россией предполагается создание «еврорегионов» «Слобожанщина» на территории Белгородской и Харьковской областей, «Донбасс» в рамках треугольника Донецк – Ростов – Мариуполь, «Днепр» на стыке Черниговской, Брянской и Гомельской областей. Активно использовать эту модель намеревается Белоруссия.

Вместе с тем нельзя забывать, что эффективность деятельности «еврорегионов» опирается на высокий уровень межгосударственной интеграции (как минимум ЗСТ), унификацию прав и полномочий местных властей, устойчивую финансовую базу осуществления трансграничных проектов. На российско-украинском, российско-белорусском и белорусско-украинском пограничье такая ситуация пока не сложилась и в ближайшие годы вряд ли сложится. Поэтому речь может идти о некоей модификации модели еврорегионов применительно к условиям этих стран.

Наиболее сложным вопросом этой модели является финансирование проектов приграничного сотрудничества. Наблюдающаяся во всех странах централизация государственных финансов лишает регионы возможности финансировать даже в небольшой части проекты «еврорегионов». Задача заключается в способе включения возможных расходов по проектам в центральные бюджеты стран. В целом, учитывая межстрановые различия в сфере компетенций местных и региональных властей, отсутствие стабильной правовой базы развития торгово-экономических отношений и неясную динамику контактно-барьерных функций новых границ, в образовании «еврорегионов» на новом приграничье ведущую роль призваны играть **центральные органы власти**. В этом, на наш взгляд, одно из главных отличий возможных СНГовских «еврорегионов» от оригиналов из ЕС. Для широкого использования этого инструмента необходимо принятие в России, Украине и других заинтересованных СНГ странах специального национального нормативно-правового акта, регламентирующего создание таких регионов, имеющих свое управление, и финансирование их

¹ В российских документах по приграничному сотрудничеству используется понятие «регионы приграничной интеграции и сотрудничества»

деятельности. Причем эти законодательные акты должны быть максимально унифицированы.

В целом наибольший эффект для развития приграничного сотрудничества может дать сочетание второй и третьей моделей.

Другой важный фактор поступательного движения межрегионального и приграничного сотрудничества состоит в развитии таможенной и около-таможенной инфраструктуры на пунктах пропуска на новых границах. Как известно, многие пункты пропуска находятся на значительном удалении от границы и оборудованы по временной схеме. Устаревшие технологии досмотра людей, грузов и транспортных средств требуют длительного времени, вызывают большие задержки в транспортировке людей и грузов. Региональные власти заинтересованы в открытии дополнительных пунктов пропуска, но центральные власти, руководствуясь соображениями экономики и безопасности занимают противоположную позицию.

Сегодня отчетливо выявляется противоречие между количеством пунктов пропуска и способностью пограничных войск и таможенной службы обеспечить их качественную работу. Для разрешения этого противоречия необходимы значительные бюджетные расходы. Их можно несколько сократить путем синхронизации создания необходимой инфраструктуры заинтересованными странами, организации совместного досмотра и контроля, разделения сфер ответственности и т.д.

Однако главным в настоящее время является создание системы современных пунктов пропуска, обеспечивающим качественное, быстрое обслуживание трансграничного движения при соблюдении необходимой жесткости контроля за ним. К такого рода объектам тяготела бы широкая сеть различных сопутствующих услуг, что содействовало бы экономической активизации приграничных территорий. Достаточно высокая плотность современных пунктов пропуска могла бы стать одной из главных составляющих модернизации хозяйства нового порубежья.

Для экономического развития приграничных территорий стран СНГ большое значение имеет организация упрощенного трансграничного пропуска их населения. Наиболее приемлемым вариантом для этого представляется заключение межправительственных соглашений, устанавливающих участки границы, где гражданам соседних государств, постоянно проживающим в приграничных районах, будет разрешено упрощенное пересечение границы. Это соглашения целесообразно также дополнить включением в таможенное законодательство стран отдельного положения, описывающего порядок, правила и особенности перемещения и таможенного оформления товаров для субъектов приграничной торговли (в сопредельных областях).

Для смягчения угнетающего действия на экономическую и социальную жизнь приграничных регионов усиливающейся барьерности новых границ необходимо компенсирующее развитие институтов приграничного сотрудничества. Развитие рыночных инфраструктуры (финансовых, страховых, транспортных и прочих услуг), создание общественных, научно-аналитических и предпринимательских организаций, работающих в сфере приграничной экономики и сотрудничества, соответствующей информационной базы может привлечь в приграничные регионы инвестиции, способные ускорить модернизацию их экономики. Для этой цели в ряде приграничных центров целесообразно создание двух- и многосторонних банков (фондов, агентств и т.д.) региональных инициатив и проектов по приграничному сотрудничеству, которые бы давали экономическую, социальную и бюджетную оценку их реализации и осуществляли привлечение необходимых инвестиций.

Весьма важно последовательно защищать интересы приграничных регионов, реализующих конкретные экономические проекты на двусторонней или многосторонней основе, в центральных органах власти.

В заключении следует подчеркнуть, что для развития приграничного сотрудничества необходимо проведение согласованной политики стран в решении проблем безопасности границы, борьбы с контрабандой и нелегальной миграцией, охраны окружающей среды, деятельности пунктов пропуска, использования национальных валют друг друга для расчетов по приграничным связям, координации тарифной политики условий перевозок национального транспорта и т.д.

В целях улучшения координации и повышения уровня оперативности при решении вопросов развития приграничного сотрудничества целесообразно в рамках СНГ создать соответствующий координационный орган (комиссия, группу, совет) по приграничному сотрудничеству с обязательным участием в ее составе представителей ведомств обеспечивающих вопросы охраны границ, занимающихся вопросами сотрудничества стран и транспортных связей, представителей регионов. Данный орган занимался бы вопросам синхронизации законодательной деятельности в странах с целью улучшения условий приграничного сотрудничества, осуществлял бы мониторинг социально-экономического положения приграничных регионов и влияния на него тех или иных экономических и политических решений заинтересованных государств, выполнения соглашений приграничном сотрудничестве на центральном и региональном уровнях. Данный орган разрабатывал бы программы развития приграничного сотрудничества, а также рекомендации для центральных органов исполнительной власти по механизмам их реализации.

