

Калининград: плюсы и минусы эксклавности

Денис Давидов, Татьяна Чекалина



Важнейшая отличительная особенность Калининградской области, самого западного субъекта Российской Федерации, — эксклавное положение. Это обстоятельство влияет на все аспекты жизни региона, определяет его экономическое, социальное и демографическое развитие, не говоря уже о геополитическом контексте. То, что эксклав отделен от «материнского» экономического, политического и социокультурного пространства чужими территориями, уже само по себе создает для него множество внутри-, внешнеполитических и социокультурных проблем и тормозит региональное развитие. С эксклавным положением, в частности, связаны трудности транспортного сообщения между регионом и основной частью страны.

В глобализирующемся мире у эксклавов есть два пути: изоляция — тупиковый путь, способный в итоге лишь усугубить их тяготы, и интеграция, встраивание в глобальные процессы. Калининградская область не является исключением. Только в этом случае под интеграцией следует понимать не «растворение» в некоем глобальном сообществе, а установление нового баланса интересов между «материнским» государством, самим эксклавным регио-

ном, заинтересованными (прежде всего соседними с эксклавом) государствами и их регионами и новыми глобальными акторами (ТНК, межправительственными и неправительственными организациями и т.д.) [Клемешев 2005: 99–101].

Зарубежный опыт управления эксклавными территориями, как правило, малоприменим на практике, поскольку большинство эксклавов весьма специфичны по характеру и отличаются высокой конфликтогенностью (например, Северная Ирландия, Гибралтар, Нахичевань, бывшие до недавнего времени эксклавами Гонконг, португальские колонии в Индии и Аомынь). Но в таких вопросах, как выстраивание отношений между центром и регионом, создание системы федеральной поддержки эксклава, разработка внутренних механизмов управления региональным развитием, стоит обратить внимание на полезный опыт экономически развитых стран в управлении сухопутными эксклавами и удаленными островными территориями — Фарерскими островами (Дания), Аландскими островами (Финляндия), штатом Аляска (США) [Клемешев 2005: 62].

В то же время территория сухопутного эксклава, каким является Калининградская область, по сути, представляет собой част-

ный случай приграничного региона. А теория приграничных регионов проработана несколько лучше, чем теория эксклавов, хотя и ее пока нельзя считать полностью сформировавшейся.

Приграничные регионы представляют собой особый тип регионов, чья специфика определяется функциональным дуализмом границы — сочетанием функций барьерности и контактности [Межевич 2003]. По степени развитости связей между регионами, расположенными по разные стороны границы, различают следующие типы приграничных регионов:

- *отчужденные* приграничные регионы — приграничные связи отсутствуют из-за военных действий, политических споров, сильных националистских тенденций, идеологической или религиозной вражды, культурных различий или этнического соперничества;
- *сосуществующие* приграничные регионы — поддерживается некоторое экономическое и культурное взаимодействие;
- *взаимозависимые* приграничные регионы — взаимодействие в экономической, общественной и культурной сферах осуществляется настолько широко, насколько это возможно в условиях все еще действующей границы;
- *интегрированные* приграничные регионы — высшая степень интеграции, свободное движение людей, товаров, денежных потоков и идей [Van der Velde, Martin 1997].

Эволюция региона от отчужденного к интегрированному типу — важный фактор социально-экономического развития приграничных регионов.

Выделяют четыре типа внешних связей для приграничных регионов: 1) между приграничными и центральными регионами;

2) между приграничными регионами одной страны; 3) транзитные связи между центральными регионами разных стран, проходящие через приграничные регионы; 4) трансграничные связи самих приграничных регионов [Драгилева и др. 2006: 74–75].

Эксклавное положение региона во многом определяет специфику осуществления каждого из выделенных типов внешних связей. Так, сложности в осуществлении связей с центральным регионом как раз и составляют основную проблему, порождаемую эксклавным положением территории, и требуют нестандартных подходов и решений как в центре, так и в самом эксклаве. В случае Калининградской области установление и последовательное развитие режима особой экономической зоны на всей ее территории — яркий пример внимания федерального центра к особенностям эксклава.

Взаимоотношения эксклава с приграничными регионами основной территории страны затруднены еще больше, чем связи эксклава с центром. Это вызвано отсутствием связей, естественным образом возникающих в процессе осуществления центром государственной региональной политики. Между тем для эксклава особенно важно наладить эффективные взаимоотношения с теми приграничными регионами своего государства, которые выполняют для него функцию «шлюза», то есть с теми, через которые проходят транспортные коридоры, соединяющие эксклав с другими регионами страны, включая центральный. Именно здесь проявляется ключевое различие между эксклавом и обычными приграничными регионами: эксклав и приграничный «регион-шлюз» имеют существенный потенциал для взаимовыгодного стратегического партнерства (при успешном развитии экономики эксклава). Аналогичным образом могут развиваться

взаимоотношения между приграничными регионами страны, расположенными на разных участках границы. В то же время приграничные регионы, относящиеся к одному участку границы, скорее всего, будут конкурировать между собой как за размещение государственных инвестиций (прежде всего за вложения в приграничную и транспортную инфраструктуру), так и за национальные и зарубежные частные инвестиции в региональную экономику.

Функция, характерная для обычных приграничных регионов, — обслуживание транзитных связей. Для эксклавов ее выполнение осложнено более высокими издержками, связанными с изолированностью от основной территории страны. Эксклав может участвовать в системе транзитных связей только в том случае, если обладает какими-то уникальными преимуществами, перекрывающими дополнительные затраты на транспортное сообщение с «материнской» территорией через территории других государств. С этой точки зрения положение Калининградской области относительно выгодно. Во-первых, она расположена в близости от рынков как Западной, так и Восточной Европы и наиболее развитых регионов России. Во-вторых, здесь размещается единственный принадлежащий Российской Федерации незамерзающий портовый комплекс на Балтийском море. В-третьих, с недавнего времени область, находящаяся географически в центре Европы, начала выполнять функцию авиахаба, связывающего удаленные города России с крупнейшими европейскими центрами. Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» повышает привлекательность региона для инвесторов, что способствует модернизации региональной экономики и наращиванию ее потенциала. Однако Калининградская

область сможет осуществлять транзитную функцию в полной мере только при встраивании в транспортно-логистическую систему Балтийского региона.

Вместе с тем Калининградская область уже сегодня начала обслуживать нематериальные (в особенности инновационные) транзитные потоки, прежде всего связанные с передачей современных технологий производства и обслуживания, а также с формированием и функционированием институциональной инфраструктуры. Федеральный центр нередко использует область как площадку для тестирования программ в сферах образования, здравоохранения, регионального и муниципального управления, регулирования миграционных потоков и т.д. Но чаще всего инициатива идет снизу. Именно благодаря динамичной работе региональной власти область нередко выступает полигоном для тех или иных правительственных программ. При этом эксклав довольно успешно справляется с задачей и сам пользуется опытом, приобретенным в процессе сотрудничества с соседними регионами Западной и Восточной Европы. В случае нематериальных потоков современный уровень развития информационных и телекоммуникационных технологий существенно снижает издержки эксклавности.

Именно возможности, связанные со специализацией на обслуживании транзита материальных и нематериальных потоков, лежат в основе таких концепций развития Калининградской области, как «пилотный регион в расширении сотрудничества между Россией и Евросоюзом», «полюс интеграции» или «коридор развития» [Клемешев, Федоров 2004]. Но чтобы осуществить эту идею, области необходимо установить разветвленные связи с регионами «материнской» территории и одновременно интегрироваться в социально-экономические

системы соседних зарубежных территорий настолько глубоко, насколько это возможно без нарушения геополитических интересов России. Речь идет, в первую очередь, об интеграции в систему социально-экономических и культурных связей Балтийского макрорегиона и мезорегиона Южной Балтики, к которому российский эксклав непосредственно относится.

И здесь мы переходим к четвертому типу связей, а именно к трансграничным связям. В данном случае это связи между эксклавом и регионами окружающих его зарубежных государств, представляющие собой трансграничное взаимодействие. В современных условиях инструментом для их активизации и эффективного использования становится *трансграничное сотрудничество*. Более того, в ситуации эксклавности трансграничное сотрудничество превращается в один из ключевых факторов регионального развития.

Трансграничное сотрудничество как одна из форм трансграничного взаимодействия, включающая также производственную кооперацию, торговлю, туризм, дипломатические связи, взаимодействие по вопросам безопасности, — это совокупность двусторонних и многосторонних связей между органами власти, хозяйствующими субъектами, общественными организациями и населением приграничных регионов двух или нескольких стран. Связи, возникающие и развивающиеся в ходе трансграничного сотрудничества, способствуют углублению других форм трансграничного взаимодействия и ускоряют процессы глобализации и регионализации.

В современном мире трансграничное сотрудничество приобрело черты новой отдельной сферы деятельности. Отличительная особенность такого сотрудничества — его региональный характер. В отличие от традиционной системы внешних

связей оно осуществляется не на высшем государственном уровне, а на уровне самих соседних территорий, разделенных государственной границей — регионов и локальных сообществ (муниципалитетов). Трансграничное сотрудничество могло появиться лишь в условиях глобализации, когда регионы получили более широкие возможности выстраивать собственные внешние отношения в пределах своей компетенции.

Исследователи выделяют следующие формы трансграничного сотрудничества:

- локальные приграничные контакты;
- взаимодействие между территориальными политическими образованиями, например, между административно-территориальными единицами отдельных государств или совокупностями таких единиц, а также нациями-государствами (может быть реализовано в рамках побратимских соглашений между городами, договоров о межрегиональном сотрудничестве и т.д.);
- сетевая форма сотрудничества, предполагающая взаимодействие между акторами различных уровней по обе стороны границы с опорой на узлы трансграничной сетевой структуры [Шинковский 2004].

Таким образом, трансграничное сотрудничество — это управленческая деятельность, направленная на создание условий для развития других форм трансграничного взаимодействия, новый вид региональных общественных услуг в рамках кооперации правительственных и неправительственных структур соседних регионов граничащих государств.

Развитие трансграничных связей и участие в различных формах трансграничного сотрудничества помогают преодолевать негативные последствия периферийности приграничных территорий. Для регионов

России чрезвычайно актуально изучение мирового (прежде всего европейского) опыта развития трансграничных связей и формирования на их основе трансграничных регионов. К приграничным можно отнести 48 субъектов Российской Федерации, из них 17 находятся в европейской части страны (включая Северный Кавказ). Размещение вдоль государственной границы в удалении от федерального центра для большинства приграничных регионов сопряжено с худшими условиями социально-экономического развития (более 70% приграничных субъектов РФ относятся к депрессивным).

Хотя на границе с Евросоюзом расположены только 5 субъектов РФ (Мурманская область, Республика Карелия, Ленинградская, Псковская и Калининградская области), именно эти регионы наиболее активно участвуют в трансграничной кооперации и уже сегодня выступают своего рода лабораторией интеграционных процессов между Россией и ЕС.

Содействие трансграничной регионализации — один из приоритетов политики Европейского союза. ЕС реализует ряд крупномасштабных программ, таких, как ИНТЕРРЕГ, направленных на поддержку приграничного сотрудничества и интеграционных процессов на своих внутренних и внешних границах. Руководство ЕС видит в приграничном сотрудничестве перспективный инструмент ускоренного развития периферийных территорий, расположенных на границах национальных государств. Местные органы власти и экономические акторы пытаются использовать возможности формирования новых региональных альянсов, так как это позволяет получить финансирование по линии программ Евросоюза и усилить свое политическое влияние за счет участия в стратегическом сетевом сотрудничестве. Наконец, в европейских ре-

гионах прочно утвердилось представление о том, многообразии природных, культурных и экономических особенностей ЕС может значительно способствовать развитию разных сфер общественной жизни [Накли 1998].

Анализ развития трансграничного сотрудничества в Европе позволяет сделать вывод о существовании его промежуточной формы — реализации трансграничных проектов в различных сферах (экономической, социальной, экологической, культурной и т.д.). Как правило, помимо достижения основной цели проекта, такая форма кооперации дает важный побочный результат: в ходе совместной работы формируются механизмы долгосрочного взаимодействия акторов. Это, в свою очередь, позволяет не только воплощать в жизнь новые проекты в развитие достигнутых ранее результатов, но и решать системные задачи, входящие в компетенцию вовлеченных организаций и групп интересов. Фактически, происходят институционализация трансграничного сотрудничества и формирование устойчивой сетевой структуры — первый этап в создании новой формы пространственной организации социально-экономической жизни общества, получившей название «трансграничного региона».

Трансграничные регионы могут возникать на разных уровнях в зависимости от уровня участвующих в них приграничных регионов. Если участниками зарождающегося или действующего трансграничного региона выступают соседствующие муниципалитеты, такую территорию сотрудничества можно назвать *трансграничным микрорегионом* (например, еврорегион «Лына-Лава» на границе между Калининградской областью и Литвой или еврорегион «Орезунд», объединяющий агломерации шведского Мальме и датского Копенгагена). Если сотрудничество развивается между административными

регионами стран-соседей, такую трансграничную территорию следует относить к *мезоуровню*. Здесь можно упомянуть коридор сотрудничества «Южная Балтийская дуга», территории сотрудничества СТРИНГ (Юго-Западная Балтика), еврорегион «Балтика» (Юго-Восточная Балтика) и входящую в его состав территорию, охваченную программой соседства «Литва — Польша — Калининградская область».

Таким образом, Балтийский регион, объединяющий целые страны и территории стран, включающие несколько административных регионов (Север Германии или Северо-Запад России), можно считать зарождающимся *трансграничным макрорегионом*. Здесь уже сформирована институциональная инфраструктура поддержки интеграционных процессов в самых разных сферах: пространственного планирования (инициатива «ВАСАБ»), биз-

неса (Балтийский форум развития), охраны окружающей среды и устойчивого развития (ХЕЛКОМ и «Балтика-21»), образования, науки, туризма и др. С 1997 г. сотрудничество в рамках Балтийского региона активно развивается при финансовой поддержке специальной программы Евросоюза, направленной на формирование и развитие макрорегионов. Четвертый этап программы начался в 2007 г. и продлится до 2013 г. Наиболее активными российскими регионами-участниками являются Санкт-Петербург и Калининградская область.

Для Калининградской области использование механизмов трансграничного сотрудничества — ценная возможность включить экономику и социальную сферу в процессы глобализации, обеспечить себе условия для устойчивого и динамичного развития, эффективного выполнения общегосударственных задач.

п р и м е ч а н и я

Драгилева И.И., Зверев Ю.М., Корнеевец В.С., Федоров Г.М. 2006. Трансграничная кооперация в Балтийском регионе // Балтийский регион как полюс экономической интеграции Северо-Запада Российской Федерации и Европейского союза / Под ред. В.П. Гутника, А.П. Клемешева. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта.

Клемешев А.П. 2005. Российский эксклав: преодоление конфликтности. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та.

Клемешев А.П., Федоров Г.М. 2004. От изолирован-

ного эксклава — к «коридору развития». Перспективы российского эксклава на Балтике. Калининград: Изд-во КГУ.

Межевич Н.М. 2003. Балтийский регион: конструктивистская специфика и политические итоги // Бюллетень Программы «Публичная политика в сфере “мягкой” безопасности и демократического развития: балтийское измерение», № 2, сентябрь (<http://www.strategy-spb.ru/bss/?do=bul&doc=698>).

Шинковский М.Ю. 2004. Трансграничное сотрудниче-

ство как рычаг развития российского Дальнего Востока // Полис», № 5.

Hakli J. 1998. Cross-Border Identities in the New Europe: Ghost of the Past or Sign-Post to the Next Millennium: http://www.nuim.ie/staff/dpringle/igu_wpm/hakli.pdf

Van der Velde B., Martin R. 1997. So Many Regions, so Many Borders. A Behavioral Approach in the Analysis of Border Effects. Paper prepared for the 37th European Congress of the European Regional Science Association. Rome.