

«Муниципальная внешнеэкономическая политика»

Исследование муниципальных образований Псковской области

Николай Межевич

Границы в современном мире прозрачнее, чем были полвека назад. Но альтернативой традиционной границе сегодня является не отсутствие данного рубежа как такового, а изменение его функций. Ликвидация контрольно-пропускного пункта и «зонтик» Европейского союза еще не означают, к примеру, отмены границ землепользования. На смену жесткой фиксации одной линии приходит целая система границ как исторических, этнографических, конфессиональных, экономических маркеров, обозначающих существующие, прежние и даже перспективные пределы распространения национального суверенитета.

При анализе феномена границ центральной категорией должно стать понятие *приграничного региона*, понимаемое не как два региона, лежащих по обе стороны границы, но как единое экономическое пространство.

Идентификация границы может иметь разное значение в разных местах. Это связано с тем, что далеко не все границы

сформировались искусственно: часто они носят закономерный характер, опираются на естественные природные и культурные рубежи, представляют собой самостоятельный социально-исторический феномен. Если их отменяют, как это нередко случается, они оставляют в самосознании, в региональной идентификации следы, которые едва ли когда-нибудь исчезнут. (Так, народность сето в Печорском районе Псковской области все менее заметна в количественном отношении, однако свою самобытность — идентификацию — она во многом передала «местным русским», то есть коренным жителям, не являющимся эстонцами или сето.)

Границы динамичны, ослабление власти государств возвращает границу, только в иной, новой форме. Она становится такой же многоплановой, как и социальные отношения в современном обществе. Ослабление относительной автономии и суверенитета национальных государств отражается и на сущности границ, на функциях, которые они

выполняют. Деструкция границ, дававших в прошлом возможность национальным правительствам осуществлять полный контроль над богатствами своих стран, объясняется как политическими процессами (в том числе глобализацией), так и объективной экономической целесообразностью.

Все выше сказанное актуализируется на уровне регионов и субрегионов. Рассмотрим ситуацию на примере Псковской области.

Псковская область граничит с Эстонией, Латвией, Белоруссией. Она располагает весьма ограниченными возможностями для развития внешнеэкономических связей с соседями и является одним из беднейших субъектов федерации в европейской части России. В этих условиях потенциальный ресурс, который представляет собой приграничное сотрудничество, становится весьма ощутимым. Российское законодательство, формально разрешающее приграничное сотрудничество, но не предлагающее каких-либо механизмов для его осуществления, фактически передает решение этого вопроса на муниципальный уровень. Руководители муниципальных образований практически самостоятельно выбирают формы и направления такого сотрудничества. В результате в одной далеко не самой крупной области России сформировалось несколько моделей приграничного сотрудничества.

Теоретическая лимнология, основы которой были блестяще разработаны еще в советский период представителями московской школы политической географии, предполагает, что граница несет две функции: барьерную и контактную. Управление этими функциями формально находится в руках федерального центра, однако на местах население и власти вносят в усредненную общегосударственную практику свои коррективы.

Предлагаемая типология приграничного сотрудничества в Псковской области строится на анализе соотношения дополняющих друг друга барьерной и контактной функций границы. В настоящее время впервые за последние десятилетия (если не века) в России преобладают контактные функции границ. При значительных контактных свойствах границы пограничные территории приобретают существенный потенциал для саморазвития. Такие территории могут быть отнесены к открытому типу приграничных районов. Заметим, что приграничные контакты могут быть не только благом: торговля приграничных российских регионов с соседними государствами может нанести ущерб внутрироссийским хозяйственным связям, создать основу для сепаратизма.

В случае «победы» барьерных функций формируются районы, «закрытые» для подобных контактов. Для них характерны низкий уровень приграничного сотрудничества, отсутствие стабильных производственных, торговых, социальных и культурных связей между пограничными территориями. Такие территории могут быть отнесены к закрытому типу приграничных районов. В условиях Псковской области это катастрофическая ситуация для экономики и социума.

Приграничные регионы занимают двойственное положение в экономическом пространстве государства, будучи одновременно и центром связей, и периферией своего собственного государства. Их жизнь как центра связей определяется задаваемыми границей правилами.

В 2005–2007 гг. группа экспертов Центра трансграничных исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета провела ряд полевых исследований приграничного сотрудничества в муниципальных районах Псковской области. Рас-

сматривались три гипотезы. Первая была связана с предположением, что фактор границы не может не сказываться на развитии приграничных территорий и является либо негативным, либо позитивным, но никак не нейтральным. Для данного исследования эта гипотеза стала базовой. Для ее проверки были выделены основные негативные факторы. Так, было сделано предположение, что чем ближе населенный пункт расположен к государственной границе, тем сильнее негативное влияние границы на социум и экономику. Анализ интервью руководителей приграничных муниципальных образований показал, что важнейшим фактором, регламентирующим приграничное сотрудничество, выступает пространственная доступность, то есть расстояние до ближайших региональных центров (как российских, так и зарубежных). Исследование также показало, что непроницаемый участок государственной границы усиливает социально-экономическую напряженность на приграничной территории. Иными словами, чем дальше от международного пункта пропуска находится приграничный населенный пункт, тем хуже местное население относится к своим соседям и тем меньше развито приграничное сотрудничество.

Вторая подтвердившаяся гипотеза связана с тем, что наличие международного пропускного пункта существенно влияет на политические предпочтения населения и характер приграничного сотрудничества. Чем ближе муниципалитет расположен к международному пункту пропуска, тем сильнее «европоцентричные» настроения местных элит. Это подтверждается политическими, экономическими и социальными эффектами, появившимися после открытия и активизации работы международных пунктов пропуска в Печорах и Себеже.

Третья подтвердившаяся гипотеза связана с тем, что границы, существовавшие на территории ранее, затрудняют оценку приграничного сотрудничества. Чем больше на ограниченном участке пространства «старых» границ, тем труднее определить влияние границы существующей.

Это, однако, не означает, что существуют лишь две модели приграничного сотрудничества — барьерная и контактная. Руководство муниципальных образований по-разному относится к границе и возможностям ее использования. Две функции границы в сочетании с местными историческими, социальными, политическими условиями дают четыре модели приграничного сотрудничества.

Модель активной контактности характерна для Печорского, Псковского, Себежского районов. В основе этой модели лежит признание позитивной роли границы. Администрация активно участвует в развитии контактных функций границы, старается повлиять на процесс оформления виз, указывает на закрытость Печор как на проблему, пусть и объективную (на въезд в г. Печоры нужно разрешение погранслужбы). В районе заметна активность представителей эстонского бизнеса. Ими приобретено здание бывшей муниципальной гостиницы, эстонцы контролируют фирму «Парме-транс», занимающуюся международными перевозками. Показатель доминирования контактной функции — беспокойство руководства района за состояние въездов в Россию (гравийная дорога, металлические будки). При этом сама граница является предметом научных изысканий. Ведется социологическое и этнографическое исследование народности сето. Именно здесь прослеживается и фактор «второй линии границы».

Еще более характерная ситуация складывается в Себежском районе. Как символ

приграничного сотрудничества можно рассматривать возвышающееся над городом здание таможни, на фоне которого бывший горком КПСС и местные церкви просто теряются. Однако дело, разумеется, не в величине здания: очевидно, что в районе граница стала фактором регионального развития. Состояние жилого фонда, инфраструктуры, качество парка автотранспорта свидетельствуют о контактной функции границы.

Для руководства Псковского муниципального района также характерно признание потенциально позитивной роли границы в экономическом сотрудничестве. 14 декабря 2005 г. администрация района провела презентацию «Международного центра межмуниципального сотрудничества» в рамках конференции «Роль муниципальных образований в развитии приграничных инициатив в условиях проводимой в России реформы местного самоуправления». Несмотря на сложные отношения между Россией и Латвией, с 2005 г. действует уникальное соглашение о сотрудничестве района с г. Гулбене (Латвийская Республика).

Модель пассивной контактности характерна для Гдовского района Псковской области. Муниципальное образование «Гдовский район» реализует только один, хотя и весьма значимый проект, относящийся, скорее, к сфере трансграничного сотрудничества — проект международного фестиваля «Дружба» в условиях расширения границы Евросоюза. С 1966 г. Гдовская средняя школа поддерживает контакты со средними школами и гимназиями Литвы (г. Салантай), Латвии (г. Приекуле), Эстонии (г. Тырва), Белоруссии (г. Вывера). Раз в год, в мае, в течение трех дней проходит встреча делегаций — по 30 школьников и 6 учителей от каждой школы. Каждый год эти встречи организуются разными стра-

нами. (Проект победил в конкурсе «Профессиональная премия Совета Европы в области приграничного сотрудничества в Северо-Западной России».)

Пассивная контактность отмечена и в Невельском и Пыталовском районах. Для Пыталовского района характерно отсутствие интереса к сотрудничеству с эстонцами и, одновременно, отсутствие интереса эстонцев. Однако районное руководство считает, что «интерес балтийского бизнеса медленно формируется». Граница рассматривается скорее как «обременение». Жители деревень ощущают себя особой общностью по отношению «к пришлым».

Именно здесь была предпринята попытка создания еврорегиона «Ливония». Еврорегионы образуются путем заключения соглашений о сотрудничестве между органами местной власти приграничных территорий. В результате формируются объединения административно-территориальных единиц муниципального и регионального (провинциального) уровня, заинтересованных в совместной реализации различных проектов. Институциональную основу деятельности еврорегионов составляют межрегиональные советы депутатов местной власти и межрегиональные объединения предпринимателей. Средства для осуществления проектов изыскивают в местных бюджетах, в государственных бюджетах стран, используются также финансовые ресурсы программ ЕС.

Однако главный критерий эффективности сотрудничества — социальные и экономические проекты, успешно реализуемые в рамках еврорегиона. В данном случае таких проектов практически нет, хотя де-юре еврорегион существует. Для России объективная ценность еврорегионов заключается, скорее, в стимулировании диалога и институциональных инноваций

и, в меньшей степени, в достижении нового качества регионального развития и новых экономических характеристик территории.

Модель жесткой барьерности присутствует, к примеру, в Красногородском районе. Здесь вдоль границы тянется лесистая, заболоченная местность, нет пунктов пропуска, полностью отсутствуют совместные бизнес-проекты. Наблюдается определенная настороженность в отношениях с соседями. В интервью местных руководителей непрерывно упоминается НАТО как военно-политический блок, а не ЕС как экономический союз. Граница воспринимается как передовой рубеж обороны.

Модель «Безразличия» характерна для Усвятского района, расположенного на границе с Белоруссией. В данном случае граница воспринимается как нейтральное явление, не помогающее, но и не мешающее экономическому и социальному развитию.

С нашей точки зрения, эти четыре модели вполне можно использовать для описания ситуации в области приграничного сотрудничества на уровне местного самоуправления, а Псковская область может рассматриваться в качестве модельной при исследовании приграничного сотрудничества в европейской части России.