

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ КАК КОРРЕКТИРУЮЩИЙ ФАКТОР ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РЕГИОНОВ РОССИИ

В статье представлен анализ форм приграничного сотрудничества, регламентированный правовыми актами сопредельных с Российской Федерацией государств (на примере Европейского Союза и Китая), и предложены направления адаптации зарубежного опыта в практике международного взаимодействия российских приграничных регионов.

Приграничное сотрудничество российских территорий, с одной стороны, является стратегическим ресурсом развития внешнеэкономической открытости российской экономики, сохранения национальной безопасности страны, с другой, - формирует проблемы его использования в связи с периферийным характером развития экономик большинства приграничных регионов, несовершенством национального законодательства по приграничному сотрудничеству, что сдерживает инициативы региональных администраций. Соответственно, развивающаяся диалектика ситуации в области приграничного сотрудничества субъектов РФ, а также необратимый характер общемировой «региональной революции» требуют изучения национальных доктрин приграничного сотрудничества зарубежных государств и адаптации их основополагающих положений в отечественную практику с учетом национальных особенностей.

При этом представляется целесообразной концентрация внимания на опыте сопредельных с Российской Федерацией государств в силу наличия на сопредельных территориях общих черт социально-экономического развития, облегчающих адаптацию принципов и способов развития приграничного сотрудничества в российских субъектах. Таким образом, в сферу интересов настоящего исследования попадает опыт страны ЕС и Китая. Кроме того, анализ зарубежного опыта развития приграничного сотрудничества необходимо осуществлять в рамках триединой сущности последнего в координатах «внешнеэкономическая деятельность (ВЭД) региона – внешнеэкономические связи (ВЭС) региона – трансграничный регионализм», так как приграничное сотрудничество приобретает формы разнообразного взаимодействия как предпринимательских структур, выступая составляющей внешнеэкономической деятельности регионов сопредельных государств, так и внешнеэкономических связей региональных органов власти, в конечном итоге становясь одновременно формой развития трансграничного регионализма¹.

¹ Трансграничный регионализм означает пространственно интегрированную форму политического сотрудничества и решения проблем, которая пересекает границы национальных административных практик и старается сформировать, вопреки этим границам, осознание связанности, взаимозависимости и общих интересов. [6].

Обобщение научных подходов позволяет расставить приоритеты в национальных доктринах приграничного сотрудничества Китая как самостоятельного государства, рассматриваемого вне участия в интеграционных группировках, а также Европейского Союза, государства-члены которого вырабатывают общую политику приграничного сотрудничества с созданием надгосударственного механизма ее реализации. Как следствие, китайская доктрина оперирует преимущественно приграничным сотрудничеством как формой развития ВЭД и ВЭС приграничных территорий страны, а европейская – ВЭС территорий и трансграничного регионализма. Указанное накладывает специфику на преобладающие и приоритетные формы приграничного сотрудничества в рамках обозначенных сфер.

Так, внешнеэкономическая активность провинций Китая осуществляется при жесткой системе государственного регулирования и регламентирована в части реализации ВЭД приграничных территорий следующими законодательными актами:

- Законом КНР «О предприятиях с иностранным капиталом» от 12 апреля 1986 г. (с изм.);
- Законом КНР «О совместных предприятиях с китайским и иностранным капиталом» от 1 июля 1979 г. (с изм. от 04.04.1990 г. и 15.03.2001 г.);
- Законом КНР «О компаниях» (1993 г.);
- Положениями КНР «О продаже акций иностранным инвесторам» (1995 г.) и «Об управлении финансовыми организациями с иностранным капиталом» (2002 г.) и др.

При этом непосредственное отражение вопросы территориального внешнеэкономического сотрудничества получают в подзаконных актах. Так, в ходе реформы «открытости внешнему миру» в КНР была сделана ставка на развитие приграничной торговли. В 1984 г. Госсовет КНР утвердил «Временные способы регулирования приграничной торговли в малых размерах», где впервые были провозглашены пять принципов или «пять действий, которые предпринимателю или торговой компании следует выполнять самостоятельно: 1) самому искать ресурсы; 2) самому искать пути сбыта; 3) самому вести переговоры; 4) самому удерживать равновесие; 5) самому отвечать за прибыли и убытки» [1]. Таким образом, в рамках развития приграничного сотрудничества была провозглашена либерализация ВЭД в целях решения общегосударственных задач обеспечения занятости населения и снятия социальной напряженности, освоения ресурсов соседних стран в целях развития китайской экономики и других.

Основная часть современной нормативно-правовой базы КНР по вопросам регулирования приграничного сотрудничества сформирована в 1987-1996 гг. В этот период разработаны и законодательно закреплены общие принципы, задачи, пределы и границы приграничного сотрудничества и торговли (как по суммам сделок, так и по территориальным масштабам); определен статус участников приграничной торговли; компетенция органов государственной власти, курирующих эти вопросы. В этот же период началась реализация актов, направленных на организацию и развитие приграничной торговли, а также регулирующих порядок взаиморасчетов в приграничной торговле, создание пригра-

ничных зон технико-экономического сотрудничества, торговую деятельность приграничных народных рынков (на китайской территории), организацию грузопотоков через пограничные пункты пропуска, режимы пребывания в приграничных зонах.

Так, в «Уведомлении Госсовета КНР по вопросам приграничной торговли» от 3 января 1996 г. сформулированы цели создания института приграничной торговли, важнейшими из которых явились: «стимулирование экономического развития приграничных районов² Китая» и «стабилизация границ с соседними государствами» [5].

В этом же документе определены две формы приграничной торговли:

1) международная частная торговля населения на приграничных народных рынках, т.е. торговля товарами преимущественно повседневного спроса на специально выделенных «приграничных народных рынках», расположенных на сопредельных территориях не далее 20 км от линии сухопутной границы. Такая торговля носит товарообменный характер и разрешена только в пределах установленных центральными властями сумм или объемов. Например, в настоящее время ввозимые в Китай приграничным населением Китая из приграничных народных рынков товары ежедневной стоимостью до 3000 юаней КНР на человека, освобождаются от уплаты импортной таможенной пошлины и НДС. При превышении суммы в 3000 юаней КНР, превышающая часть облагается налогами по тарифам, установленным законодательством;

2) международная торгово-экономическая деятельность китайских компаний приграничной торговли, или приграничная торговля в малых объемах, которой занимаются китайские компании, зарегистрированные в приграничных районах КНР с разрешения властей.

Причем китайские компании, чтобы зарегистрироваться в приграничном районе КНР в качестве юридического лица и получить разрешение на ведение приграничной торговли должны отвечать следующим требованиям:

- уставной капитал должен быть не менее 500 тыс. юаней КНР (1 доллар США = 8,19 юаней КНР), т.е. сумма достаточно крупная – около 60 тыс. дол. США;
- наличие конкретного адреса и материально-технической базы для развития деятельности;
- наличие надлежащей организационной структуры и соответствующих кадров для ведения приграничной торговли – аттестованных специалистов [1].

Кроме того, «компания приграничной торговли» для получения данного статуса должна пройти дополнительную процедуру в административных структурах приграничных провинций в пределах установленной квоты, а затем встать на особый учет в местных таможенных органах.

Малая приграничная торговля осуществляется с торговыми компаниями приграничных районов сопредельных государств через установленные погра-

² Под «приграничным районом» понимаются как территории уездов (городов, аймаков) КНР, сопредельных с территориями соседних государств, так и районы приграничных открытых городов, получивших данный статус на основании разрешения Госсовета КНР.

нические пункты пропуск, реализуется в форме бартерной торговли, торговли с использованием денежных форм расчетов, а также взаимовыгодного внешнеэкономического и технического сотрудничества (под которым китайским законодательством однозначно понимаются проекты подряда и вывоз рабочей силы), а также в других формах приграничной торговли, которым требуется льготный порядок налогообложения.

Развитие приграничного сотрудничества для Китая имеет стратегическое значение, так как ориентировано на развитие, в первую очередь, отдаленных от центра регионов. При этом акцент делается на товарообмен в форме бартера, когда китайская сторона имеет заинтересованность сбыта собственных товаров в обмен на недостающие энергоресурсы из российских регионов. В середине 90-х годов бартер достигал 90% всего объема приграничной торговли, которая оценивалась примерно в 4 млрд. долл. Многие виды технико-экономического сотрудничества, такие, как строительный подряд, трудовые услуги, строительство совместных предприятий, также осуществлялись на бартерной основе.

Специфической чертой активизации приграничного сотрудничества в КНР является создание большого числа свободных экономических зон (СЭЗ) в различных формах – зон свободной торговли (ЗСТ), зон технико-экономического сотрудничества, зон освоения наукоемких отраслей, «открытых» городов и т.д. Процесс создания последних начался еще в 1986 г., когда Госсовет КНР, в соответствии с курсом «Связь с югом и открытость на север», официально утвердил статус пограничного города Хэйхэ провинции Хэйлуцзян как «открытого города первой категории». На современном этапе уже действуют совместные зоны свободной торговли Маньчжурия – Забайкалье (с 1998 г.), куда вложено более 25 млн. дол., где зарегистрировано более 2 тыс. фирм и предпринимателей из 30 стран мира. В 1999 г. также была создана ЗСТ на пограничном переходе Суйфэнхэ – Гродеково, где насчитывается 285 предприятий приграничной торговли, идет строительство международного аэропорта на негосударственные средства, созданы благоприятные условия для развития торговли и повышения эффективности таможенной службы.

С учетом потенциальных возможностей развития и углубления приграничного сотрудничества Китая с сопредельными странами, в частности, с Россией, активное развитие получает такая форма экономического взаимодействия, как проведение международных выставок и ярмарок в городах Харбин и Урумчи. В Харбине проведено 13 ярмарок, в которых участвовали более 58 тыс. предпринимателей более чем из 80 стран и регионов мира, а общая сумма заключенных контрактов составила около 53 млрд. дол.; в г. Урумчи проведено 11 ярмарок [1]. К приоритетным отраслевым направлениям выставочно-ярмарочной деятельности здесь отнесены сельское хозяйство, легкая, пищевая, химическая промышленность, нефтепереработка, развитие всех видов инфраструктуры и туризма.

Таким образом, несмотря на то, что Китай является унитарным государством, признанная эффективность внешнеэкономического взаимодействия и решение посредством него макроэкономических задач реформирования китайской экономики, способствуют процессам расширения полномочий территори-

альных органов власти, а развитие приграничного сотрудничества приобретает особую специфику, связанную с регламентацией форм взаимодействия на сопредельных территориях, ориентированных на активизацию ВЭД конкретных хозяйствующих субъектов.

Иная практика развития приграничного сотрудничества имеет место в Европейском Союзе, где выстраивается своеобразная трехуровневая структура:

- наднациональная - имеющая приоритетное развитие и накладывающее отпечаток на функционирование двух других структур;

- непосредственно национальная – ориентированная в рамках пространственного развития на обеспечение интересов национальных агентов;

- субнациональная – предполагающая в условиях более или менее целостного политико-правового пространства интеграционной группировки решение проблем региональной асимметрии в социально-экономическом аспекте.

Одновременно существует функциональная взаимосвязь между выделенными уровнями, предполагающая замыкание более низких иерархических структур на наднациональный уровень, для чего создана правовая и институциональная база регулирования в виде:

1) нормативно-правовых документов, среди которых:

- Хартия Сообщества по регионализму (1984 г.);

- «Преимущества тесных связей между Комиссией Европейских сообществ и региональными и местными властями в связи с задачами государств по обеспечению исполнения законодательства коммун» - документ, закладывавший в деятельность Европейского союза принцип партнерства с региональными и местными властями;

- Декларация по регионализму;

- Европейская хартия регионального самоуправления;

- Концепция устойчивого пространственного развития «Перспективы европейского пространственного развития (ESDP)» (1999 г.), ориентированная на выравнивание регионального развития»;

- «Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента» (2000 г.) и развивающие их инициативные программы территориального развития периферийных участков: INTERREG I, II, III, PHARE, PHARE CBC, CREDO, MEDA;

2) наднациональных органов, включая: Европейский фонд регионального развития (1975 г.), Комитет ЕС по региональному и местному развитию (Комитет регионов) (1994 г.), Палату регионов ЕС, Структурный фонд, Фонд выравнивания и Фонд местных инициатив.

Реализуемая в течение длительного времени концепция «Европа регионов», базирующаяся на вышеперечисленных инструментах на современном этапе расширения ЕС на Восток, а также ответа на вызовы глобализации, заменяется на концепцию «зон действия в целях интегрированного пространственного развития» и полицентрическую модель, нацеленных на выявление и реорганизацию европейских зон, особо важных для связности (то есть сплоченности) ЕС, в которых предполагается особо интенсивное сотрудничество администраций всех уровней. Под реализацию данной концепции подведено соответ-

ствующее правовое (Инициативная программа Сообщества ESPON 2006) и институциональное (Европейская сеть обсерваторий пространственного планирования) обеспечение [3].

Помимо региональной политики внутри ЕС, разрабатывается и реализуется и внешняя политика сотрудничества с территориями сопредельных государств, основанная на Европейской политике соседства (ЕПС) (2004 г.). В соответствии с данным документом приграничное сотрудничество рассматривается как способ «укрепления отношений между ЕС и странами-соседями ЕС в рамках создания зоны безопасности и благосостояния, «кольца дружественных стран» на границах Европейского союза» [2]. Реализация ЕПС предполагает разработку и проведение Планов действий в приоритетных областях, среди которых называются и:

- политика экономического и социального развития – предполагает наличие продвинутых преференциальных торговых отношений и расширение финансовой и технической помощи. Также открывает перед соседними странами перспективы выхода на внутренний рынок ЕС на основе сближения нормативно-правовой базы, участия в ряде программ ЕС и улучшения коммуникаций и физической инфраструктуры, связывающей их с ЕС;
- торговля – предусматривает более значительное открытие рынка в соответствии с принципами ВТО и стандартами ЕС.

Отправной точкой Планов Действий является общий набор вопросов, которые соответствуют целям ЕПС, а разработка планов действий и согласованных приоритетов для каждой из стран зависит от конкретных обстоятельств, которым относятся:

- географическое местоположение;
- политическая и экономическая ситуация;
- отношения с Европейским союзом и соседними странами;
- программы реформ (в необходимых случаях);
- потребности и возможности, а также интересы, высказанные в контексте ЕПС.

Таким образом, для каждого партнера предусмотрена разработка индивидуализированной плана действий.

ЕПС адресована следующим странам:

- а) в Восточной Европе - Украине, Беларуси и Молдове;
- б) России, сотрудничество с которой развивается путем создания четырех общих пространств в соответствии с решениями, принятыми на Санкт-Петербургском саммите в 2003 г.;
- в) на Южном Кавказе - Армении, Азербайджану и Грузии;
- г) в Средиземноморском регионе - Алжиру, Египту, Израилю, Иордании, Ливану, Ливии, Марокко, Сирии, Тунису, а также Палестинской Автономии.

В целом, проанализированные документы и инициативы ЕС формируют принципы и приоритеты по сферам и направлениям для приграничного сотрудничества. Формы последнего и условия их реализации с организационной точки зрения заложены Европейской рамочной конвенцией о приграничном сотруд-

ничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 года и Дополнительным протоколом от 9 ноября 1995 года [4].

В соответствии с первым документом, приграничное сотрудничество является составляющей международных отношений Союза, участниками которых выступают «территориальные сообщества и власти», под которыми понимаются «сообщества, власти или органы, выполняющие местные и региональные функции и рассматриваемые в качестве таковых в соответствии с внутренним правом каждого государства» (п.1 ст.2). При этом основу развития приграничного сотрудничества составляют двусторонние и многосторонние межгосударственные типовые соглашения, разработанные в рамках Совета Европы (ст. 3).

Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции предусматривает способы создания органов управления приграничным сотрудничеством в виде комиссий и рабочих групп, моно- и многонациональных органов. То есть речь идет о реализации приграничного сотрудничества на уровне государств-членов ЕС при посредничестве Совета Европы (трансграничный регионализм) и на уровне регионов сопредельных стран интеграционного объединения (внешнеэкономические связи регионов), в то время как уровень микроучастников – предпринимательских структур, осуществляющих ВЭД, не затрагивается.

И с практической и с академической позиций, комплексный процесс европейской интеграции и расширения ЕС способствовал привлечению внимания к приграничным регионам как зонам межгосударственного взаимодействия. Национальные рынки инкорпорируются в более широкое европейское экономическое пространство, в то время как субнациональные рынки развиваются, отражая растущую функциональную и культурную важность регионов. С этих позиций еврорегион формируется как «альянс между приграничными регионами» [7] и выступает в качестве инструмента стимулирования политического, экономического, социального и т.п. сотрудничества на местном уровне для решения актуальных проблем.

В целом, проведенный анализ практики и правовой регламентации развития приграничного сотрудничества в Китае и Европейском Союзе позволяет осуществить наложение зарубежного опыта на российскую практику функционирования приграничного пространства страны, а также выделить формы приграничного сотрудничества (см. рис. 1), адаптация которых в практику деятельности российских предприятий, зарегистрированных и действующих в приграничных субъектах Российской Федерации, а также на уровне государства в целом, будет способствовать усилению значения геостратегического ресурса месторасположения перечисленных акторов и наращиванию эффекта на микро- (в виде максимизации прибыли, снижения рисков оперирования на внешних рынках, получения более благоприятных условий внешнеэкономического сотрудничества и т.п.), мезо- и макроуровнях (в рамках социальной, производственной, инвестиционной и бюджетной сфер).

Список литературы:

1. Александрова, М.В. Китай и Россия. Особенности регионального экономического взаимодействия в период реформ. [Текст]: Монография. – М.: 2003.
2. Европейская Политика Соседства (ЕПС) [Электронный ресурс]: <http://www.mir.ru>
3. Кузнецов, В.В. Вопросы трансграничной регионализации и строительства еврорегионов в Европе. [Текст]: В сб. Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). /Под ред. Р.С. Хакимова. - Казань, 2004.
4. Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации. [Текст]: Учеб.пос. /Под ред. А.Г. Гранберга. - М.: Научная книга, 2001.
5. Россия – Северо-Восточная Азия. Дальневосточный экономический мост на рубеже эпох. [Текст]: Монография. /С. П. Быстрицкий, В. К. Заусаев. - М.: ИЭПП, 2007.
6. Скотт, Дж. Стимулирование кооперации: могут ли еврорегионы стать мостами коммуникации? Доклад, представленный на семинаре «Кочующие границы», Нарва (Эстония), ноябрь 1998 г. [Электронный ресурс]: http://www.indepsocres.spb.ru/scott_r.htm, 12.06.2004.
7. Geenhuizen, M. van, Knapp B. van der, Nijkamp P. Transborder European networks: shifts in corporate strategy? [Текст] // European Planning Studies. 1996. 4 (6)



Рис. 1. Схема адаптации зарубежного опыта приграничного сотрудничества к российской практике

