

A. B. Шиловский

ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ: МЕСТНЫЙ УРОВЕНЬ

*Работа представлена кафедрой международных отношений и политологии
Нижегородского государственного лингвистического университета им. Н. А. Добролюбова.
Научный руководитель – доктор исторических наук, профессор А. С. Макарычев*

В статье рассматриваются особенности развития приграничного сотрудничества в муниципалитетах Мурманской области, демонстрируется влияние фактора «приграничности» на их международную активность.

Ключевые слова: приграничное сотрудничество.

The article touches upon the issues of cross-border cooperation exercised by local authorities of the Murmansk region and demonstrates the influence of proximity to the border on their international activity.

Key words: cross-border cooperation.

В рамках изучения проблем развития в Мурманской области приграничного сотрудничества на муниципальном уровне – являющегося важной составной частью международной активности региона – было проведено исследование в ряде муниципалитетов субъекта*. В ходе бесед ставилась задача выяснить, насколько эффективным, по мнению специалистов на местах, является участие муниципальных образований в «горизонтальных» структурах (региональных и трансграничных ассоциациях муниципалитетов), какие направления международной проектной деятельности являются наиболее популярными, а также кто является основными иностранными партне-

рами муниципалитетов. Интерес представляла также оценка респондентами существующих проблем развития приграничного сотрудничества на местном уровне, а также выстраивание некой шкалы приоритетов мотивации участия органов МСУ в международной деятельности. В результате исследования удалось прийти к следующим общим выводам:

1. Приграничное сотрудничество в муниципальных образованиях Мурманской области (особенно среди расположенных вблизи границы) в ближайшие годы получило серьезное развитие и превратилось в важную составную часть жизни местных сообществ. В некоторых муниципальных

образованиях социально-экономическое благополучие территорий напрямую связывают с перспективами осуществления трансграничных проектов (например, в сфере туризма).

2. Международная активность и приграничное сотрудничество на местном уровне в рамках области развиты неравномерно (в силу «закрытости» некоторых городов, а также различий в экономическом потенциале самих муниципальных образований).

3. Наличие «политической воли» на местах, направленной на устойчивое развитие приграничных контактов, сопровождается фактическим отсутствием возможности у местных администраций влиять на политику федеральных властных структур в данной сфере.

4. В общем объеме трансграничной проектной активности инвестиционные и экономические проекты составляют весьма малую часть.

Более детально особенности и проблемы развития ПГС муниципальных образований Мурманской области можно сформулировать следующим образом.

Во-первых, результаты исследования позволяют определить мотивацию участия муниципальных образований Мурманской области в приграничном сотрудничестве. Так, основными направлениями совместной проектной деятельности на местном уровне являются: культурный и образовательный обмен; развитие туризма; здравоохранение и молодежная политика; повышение квалификации специалистов местных администраций; экология и охрана окружающей среды. Также актуальны такие сферы, как поддержка малого и среднего бизнеса и сотрудничество некоммерческих организаций.

Важной особенностью власти на местах является то, что в системе приоритетов мотивации их участия в приграничном сотрудничестве большая доля отводится «коммуникативно-имиджевой составляющей» [2].

Суть трансграничного взаимодействия составляют семинары, конференции, обучающие поездки, массовые мероприятия культурной или спортивной направленности. Как отмечает Б. Периль в своем исследовании приграничного сотрудничества муниципалитетов на Северо-Западе России, такие мероприятия «позволяют соседям лучше понимать друг друга, но эта форма приграничного сотрудничества может быть эффективной в основном на первых этапах развития приграничного сотрудничества». Отсюда можно предположить, что чрезмерная концентрация внимания на подобного рода взаимодействиях (в условиях отсутствия новых идей и форм сотрудничества) может привести в ближайшем будущем к стагнации и кризису ПГС на местах.

Во-вторых, в качестве актуальных проблем приграничного сотрудничества специалисты на местах выделили: языковой барьер (в целом проблему можно сформулировать как невысокий уровень квалификации специалистов, отвечающих за международное сотрудничество в органах МСУ, или их фактическое отсутствие); режим погранзоны на территории определенного количества приграничных поселений; недостаточный уровень информированности о практике ПГС на местном уровне; различия в структуре административных органов муниципалитетов по разные стороны границ; проблемное состояние транспортной инфраструктуры (и усугубляющийся из-за этого фактор расстояния); конфликт интересов федеральных ведомств в вопросе об управлении земельными участками на территории муниципальных образований. Традиционно одним из основных препятствий выделяют отсутствие средств на софинансирование совместных проектов.

Ключевыми иностранными партнерами муниципалитетов в рамках трансграничного взаимодействия являются в первую очередь зарубежные муниципалитеты и их объединения, которые являются фи-

нансовыми донорами проектной деятельности на сопредельных территориях. Заметную роль здесь также играют Баренцев-секретариат и фонды ЕС.

Наконец, весьма ценной в ходе исследования оказалась информация об эффективности участия органов МСУ в так называемых «горизонтальных» структурах – ассоциациях муниципалитетов (в том числе и трансграничных). Речь идет прежде всего о Союзе городов Юга Кольского полуострова и Совете Северных приграничных муниципалитетов (наряду с муниципалитетом Севера Норвегии, Финляндии и Швеции в организации представлены Печенгский, Кольский и Ловозерские районы Мурманской области). Примечательно, что отзывы специалистов о полезности каждой из этих структур практически полностью совпадают. Члены первого объединения крайне положительно оценивают как идею создания Союза, так и эффективность работы данной структуры, ее подвижность (быстроу принятия решений в формате взаимодействия с основным партнером – Союзом муниципалитетов Юго-Восточной Лапландии), ясность целей и осозаемость достигнутых результатов (приоритетным сферами сотрудничества для объединения являются развитие туризма и повышение квалификации в области муниципального управления).

Значительно менее эффективной муниципальные и региональные специалисты считают работу ССПМ, по крайней мере, на настоящем этапе становления структуры. Среди основных недостатков здесь – «немобильность» организации, сложность согласования «наверху» вопросов (инициатив) трансграничной тематики, «закрытость» территорий. Кроме того, определенные сложности на деятельность объединения накладывают затягивание формальной процедуры регистрации Совета в России и предания структуре официального статуса в соответствии с российским законодательством.

«Приграничность» территорий, т. е. расположение в пределах так называемого пригранично-трансграничного региона (borderland), в современной научной литературе все чаще рассматривается как новый фактор территориального социально-экономического развития [1]. Ключевыми понятиями при прогнозировании такого развития являются «контактность» и «барьерность» границ. Доминирование контактных функций границы создает существенный потенциал к саморазвитию территории, в то время как преобладание барьерных функций создает угрозу их экономической стабильности. Основываясь на принципе, используемом Н. Межевичем и Д. Болотовым в их исследовании трансграничного активности муниципалитетов одного из субъектов СЗФО, можно сформулировать три модели приграничного сотрудничества, наиболее характерных для муниципальных образований Мурманской области.

1. Модель *активной контактности* присуща таким муниципалитетам, как Полярные Зори или Кировск. Несмотря на то что географически такие муниципальные образования не соприкасаются с границей, характерной для них особенностью является наличие у руководства позитивного отношения к возможностям ее «использования». Как правило, администрация таких муниципалитетов занимает активную позицию по развитию контактных функций границы [1], а также лоббированию определенных трансграничных инициатив на региональном и федеральном уровнях. (Так, например, руководство Союза городов Юга Кольского полуострова в свое время активно выступало за продвижение проекта по строительству железнодорожной ветки Салла – Кандалакша.)

2. Модель *пассивной контактности* характерна для Ковдорского и Ловозерского районов. Как правило, такие муниципалитеты не беспокоят вопросы улучшения про-

пускной способности границ или упрощение визовых процедур. Обычно на территории муниципальных образований осуществляется один-два значимых проекта (в широком контексте – по социальной тематике).

3. Наконец, модель *вынужденной барьерности* характерна для Печенгского района и Кандалакши. На территории муниципалитетов присутствуют международные пункты пропуска и зачастую наложены устойчивые контакты с приграничными муниципалитетами сопредельных стран. Формально именно здесь осуществляется контактная функция границ, однако обилие правил и предписаний, ограничивающих пребывание на данных территориях иностранных лиц (или проезд через них), сводит такие устремления «на ноль». Условно это муниципалитеты, стремящиеся выйти на уровень «активной контактности», но вынужденные мириться с

ограничениями, налагаемыми федеральным законодательством.

Итак, исследование особенностей приграничного сотрудничества на муниципальном уровне показывает, что местные власти сталкиваются с целым набором трудностей, таких как «закрытость» территорий большинства из них для посещения иностранными гражданами, низкий уровень развития приграничной инфраструктуры, «кадровый голод» в сфере управления международной деятельностью в органах МСУ, отсутствие финансовых возможностей для активного развития трансграничного взаимодействия.

Кроме того, анализ содержательной части проектов с участием муниципалитетов указывает на угрозу чрезмерной концентрации внимания в рамках сотрудничества на «мягких» проектах и, как следствие, «стагнирования» всей системы приграничного взаимодействия муниципалитетов.

ПРИМЕЧАНИЕ

* В ходе исследования автором были проведены интервью со специалистами органов местного самоуправления (Печенгского и Кольского муниципальных районов, муниципальных образований г. Кандалакша, Полярные Зори, Апатиты, Мончегорск и Ковдорский район) и региональных органов власти, занимающихся вопросами международного сотрудничества (всего 11 интервью).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Периль Б. Приграничное сотрудничество на Северо-Западе России // Российское экспертное обозрение. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusrev.org/content/review/print.asp?ids=132&ida=1355>
2. Межевич Н., Болотов Д. Модели приграничного сотрудничества России: опыт исследования муниципальных образований Псковской области // Российское экспертное обозрение. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusrev.org/content/review/default.asp?shmode=8&ida=1353&ids=132>