
РАЗВИТИЕ ПРИГРАНИЧНЫХ И ТРАНСГРАНИЧНЫХ РЕГИОНОВ

ИЗМЕНЕНИЕ РОЛИ ПРИГРАНИЧНЫХ РЕГИОНОВ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ СТРАН ЕС И РОССИИ

А. В. Кузнецов^{а, б}

О. В. Кузнецова^{в, г}

^а МГИМО МИД России,
119574, Россия, Москва, просп. Вернадского, 76

^б ИНИОН РАН,
117997, Россия, Москва, Нахимовский просп., 51/21

^в Федеральный исследовательский центр
«Информатика и управление» РАН, 117312,
Россия, Москва, просп. 60-летия Октября, 9

^г МГУ им. М.В. Ломоносова,
119991, Россия, Москва, Ленинские горы, 1

Поступила в редакцию 04.10.2019 г.

doi: 10.5922/2079-8555-2019-4-4

© Кузнецов А.В., Кузнецова О.В., 2019

Статья посвящена анализу трансформации роли приграничных регионов в региональной политике европейских стран и России с начала 1990-х годов. Цель исследования — оценить качество российской федеральной политики поддержки приграничных регионов (ее проработанность, направленность на решение актуальных проблем и др.), в том числе в сравнении с европейскими странами. Основой для анализа стали публикации по опыту стран ЕС и ранее проведенные российские исследования, федеральные нормативно-правовые акты, статистика распределения по регионам инвестиций в основной капитал за счет средств федерального бюджета. Показано, что федеральная политика в отношении приграничных регионов во многом является отражением особенностей и проблем региональной политики в России в целом. В настоящее время поддержка приграничного сотрудничества связывается прежде всего с обеспечением национальной безопасности страны, а не с использованием его потенциала для обеспечения экономического роста; приграничное сотрудничество перестало рассматриваться как часть региональной политики. Вместе с тем приграничные регионы отличаются повышенной долей в федеральных инвестициях, имеющей в последние годы тенденцию к возрастанию, в том числе в связи с присоединением Крыма. Предлагается обеспечить координацию разных направлений федеральной социально-экономической политики в отношении приграничных регионов, усилить внимание к проработке вопросов внешнеэкономических связей приграничных регионов, в том числе в ходе реализации Стратегии пространственного развития РФ.

Ключевые слова:

приграничные регионы, приморские регионы, региональная политика, ЕС, Россия, еврорегионы, приграничное сотрудничество, Стратегия пространственного развития

Для цитирования: Кузнецов А. В., Кузнецова О. В. Изменение роли приграничных регионов в региональной политике стран ЕС и России // Балтийский регион. 2019. Т. 11, № 4. С. 58–75. doi: 10.5922/2079-8555-2019-4-4.

Введение. Постановка проблемы

Приграничные регионы России и зарубежных стран нередко становятся объектами научных публикаций, в том числе монографий [1—3], сборников статей [4; 5]. Основное внимание в таких работах уделяется влиянию приграничного положения на социально-экономическое развитие регионов (включая оценку контактной и барьерной функций границ) и вопросам приграничного сотрудничества. Кроме того, есть немалый пласт работ, в которых рассматриваются особенности и проблемы социально-экономического развития приграничных регионов, но не только в связи с их приграничностью, а в более широком контексте (например, Дальнего Востока, Северного Кавказа, Калининградской области, Крыма).

Недостаточно разработанная, на наш взгляд, проблемой — оценка места приграничных регионов в региональной политике стран мира (одним из немногочисленных примеров работ, посвященных этой теме, является [6])¹. Поддержка приграничного сотрудничества со стороны национальных правительств может осуществляться не только в рамках региональной политики, но и, например, внешнеэкономической. В такой ситуации могут возникать проблемы несоординированности разных направлений госрегулирования экономики в приграничных регионах, некорректных оценок их роли в госполитике регионального развития. Другая ситуация — не во всех приграничных регионах есть возможности для активного развития приграничного сотрудничества, и такие регионы, чаще всего проблемные из-за своего периферийного положения, требуют иных направлений поддержки их социально-экономического развития со стороны национальных правительств. При этом такая поддержка может мотивироваться и как непосредственно приграничным положением, и реальными проблемами экономики и социальной сферы приграничных регионов (отражающимися соответствующими статистическими показателями). Иначе говоря, важно понимать, в какой мере поддержка экономической составляющей приграничного сотрудничества (которое в целом, конечно, выходит за рамки только экономики и развивается в значительной степени силами региональных и муниципальных властей) используется национальными властями для создания дополнительных условий для обеспечения экономического роста в приграничных регионах, как решаются проблемы (если таковые существуют) приграничных регионов в рамках региональной политики.

В данной статье рассматривается европейский и российский опыт включения (или исключения) приграничных регионов в региональную политику в качестве самостоятельных ее объектов, мотивы и инструментарий поддержки приграничных регионов со стороны национальных властей (в России федеральных, в ЕС еще и наднациональных). Важно понять, является ли господдержка приграничных регионов хорошо проработанной, учитывающей актуальные особенности развития таких территорий, уделяется ли приграничным регионам должное внимание в рамках деятельности национальных правительств.

Опыт стран ЕС

Историческое развитие Европы предопределило серьезный потенциал для трансграничного сотрудничества — при феодальной раздробленности на протяже-

¹ В данной статье речь идет о региональной политике в классическом ее понимании: имеется в виду региональная экономическая политика национальных (центральных, федеральных) органов власти (или наднациональных в случае ЕС), целью которой является сокращение диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов (см., напр. [7; 8]).

нии многих веков политические границы были почти прозрачными, а в процессе формирования национальных государств из-за бесконечных войн политические границы так часто пересматривались, что в итоге сформировалось большое количество разделенных общностей людей [9]. В условиях длительного мирного развития после завершения в 1945 году Второй мировой войны это не могло не привести к значительному числу инициатив по экономическому и гуманитарному взаимодействию приграничных территорий. В Западной Европе с 1950-х годов эти процессы усилило развитие успешной региональной интеграции, причем по окончании холодной войны в интеграционный проект, оформившийся как Европейский союз, были включены и страны Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ).

Наиболее значимым элементом трансграничного сотрудничества в Европе стали проекты еврорегионов. Еще в 1958 году на границе ФРГ и Нидерландов возник первый еврорегион — Гронау, а к настоящему времени их число превысило сотню, причем правовой статус таких объединений сильно различается. В широком смысле еврорегион — любой вид добровольной средне- и долгосрочной трансграничной кооперации с участием муниципальных образований или целых районов соседних стран, юридическое оформление которой базируется на принципах Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (подписана в 1980 году) [10].

Заметим, что формат еврорегионов давно перестал быть привязан только к государствам — членам ЕС или кандидатам на присоединение к данному интеграционному проекту. Более того, в наднациональную региональную политику ЕС еврорегионы были интегрированы лишь в конце 1980-х годов. До этого приграничные территории были объектом внимания в рамках региональной политики лишь на уровне отдельных западноевропейских стран, причем соседство с другими государствами рассматривалось больше как недостаток (сказывалась ярко выраженная барьерная функция границы между странами Запада и социалистическим лагерем). Самым показательным примером служила ФРГ, где специальную поддержку получали все приграничные с ГДР и Чехословакией районы безотносительно к их уровню развития. Во многих странах (даже таких благополучных, как Нидерланды) приграничные районы рассматривались как наиболее вероятные кандидаты на помощь в развитии из-за периферийного положения, неразвитой инфраструктуры и неблагоприятной отраслевой структуры, однако специальных программ в рамках региональной политики для них не предусматривалось [11].

Повышение внимания в наднациональной региональной политике ЕС (позже получившей название «политики сплочения») к трансграничному сотрудничеству в конце 1980-х годов не случайно. Именно в то время, вследствие реформ Ж. Делора, было принято решение ускорить построение в рамках европейских сообществ того периода 12 стран — членов Общего рынка, а затем экономического и валютного союза, что требовало не просто устранения барьеров на границах для движения товаров, услуг, людей и капитала, но формирования подлинно единого экономического организма в рамках ЕС. На идеологическом уровне процесс в 1990-е годы подкреплялся большой популярностью идеи «Европы регионов». Правда, позднее стало ясно, что национальные государства не хотят исчезать, а в институциональной структуре ЕС даже самая маленькая страна-член имеет больше веса, нежели такие крупные регионы, как Бавария или Каталония, несмотря на их экономический потенциал и наличие ярко выраженной региональной идентичности.

Тем не менее 1990-е годы стали бумом сотрудничества в рамках еврорегионов и периодом повышенного внимания к приграничному сотрудничеству в рамках наднациональной региональной политики ЕС. В 1989 году было принято решение о создании специальной инициативы «Интеррег» для репрофилирования отрас-

левых структур приграничных территорий по мере создания единого внутреннего рынка ЕС (бюджет на 4 года составил 1,1 млрд ЭКЮ). На период 1994—1999 годов инициатива была продлена, а в 2000—2006 годах, несмотря на продолжавшееся сокращение специальных инициатив в рамках наднациональной региональной политики ЕС (уже с 13 до 4), появилась «Интеррег-III». Ее бюджет составил 5,3 млрд евро, или 2 % общих ассигнований ЕС на «политику сплочения» за 7 лет. К числу первых успехов инициативы «Интеррег» относились инфраструктурные проекты, например мост через р. Гвадиана на испано-португальской границе и современные пункты пропуска для грузовиков в районе схождения границ Бельгии, Франции и Люксембурга².

В 1990-е годы программа «Интеррег-II» состояла фактически из трех частей: трансграничное сотрудничество (А), энергетические сети (В) и кооперация в сфере регионального планирования (С). В 2000-е годы «Интеррег-III» получила новое членение: трансграничное (А), транснациональное (В) и межрегиональное сотрудничество (С). В 2007—2013 годах эти формы сотрудничества получили «повышение» статуса, став самостоятельной основной целью наднациональной политики ЕС (причем к тому моменту число целей, т. е. ключевых направлений, сократилось с 6 до 3). На нее было выделено уже 8,7 млрд евро, или 2,5 % общего бюджета «политики сплочения», на 7 лет. Правда, сформированное «европейское территориальное сотрудничество» уже не было в узком смысле приграничным, включив не просто трансграничные проекты, но и партнерство субрегионального уровня как в Европе (включая Россию), так и в других частях света, где имеются заморские территории стран-членов ЕС [12]. Безусловно, внеевропейские проекты транснациональной кооперации были продуктом лоббизма приатлантических и южноевропейских членов ЕС, по мнению многих экспертов, не в полной мере соответствуя духу принятой в 1999 году Европейской перспективы пространственного развития [13]. Однако на соответствующие проекты пошел лишь 21 % средств «Интеррег-III», так что в целом специфика данного направления «политики сплочения» ЕС сохранилась.

Среди особенностей поддержки приграничного и иного трансграничного сотрудничества в ЕС в 1990—2000-е годы можно особо отметить иной масштаб выделения границ поддерживаемых ареалов. Так, если средства, относящиеся к первым двум целям, распределяются в рамках программ, определенных в границах регионов уровня NUTS-2, то «европейское территориальное сотрудничество» связали с финансированием в регионах уровня NUTS-3 в пределах 150-километровой приграничной и приморской зон (там жило 37,5 % населения ЕС), а также в пределах 13 масштабных ареалов транснациональной кооперации. Более того, эта цель стала единственной из трех, в рамках которой финансирование «политики сплочения» получали все страны — члены ЕС [12].

Более того, к концу 1990-х годов по крайней мере страны ЦВЕ, готовившиеся к вступлению в ЕС, стали рассматривать программы «Интеррег» и сами еврорегионы как важный инструмент региональной экономической политики в ее узком смысле. Прежде всего необходимо отметить, что средства «Интеррег» в тот момент оказались существенным вкладом в региональное развитие стран-кандидатов, где собственная национальная региональная экономическая политика была слабой, а их вовлечение в реализацию основных целей «политики сплочения» ЕС до официального присоединения к интеграционному проекту не предусматривалось. К тому же участие регионов уровня NUTS-3 позволило быстрее обеспечить вовлеченность

² *EU Cohesion Policy 1988—2008: Investing in Europe's future* // Inforegio Panorama. 2008. No. 26. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf. (дата обращения: 10.09.2019).

относительно низовых уровней власти бывших социалистических стран (с их изначально высокой степенью централизации властных полномочий) в принятие решений по развитию территорий, что является одним из важных условий повышения экономической эффективности государственной (или наднациональной) региональной политики [14].

В рамках текущего этапа наднациональной региональной политики ЕС значение «европейского территориального сотрудничества» повысилось, но все же оно получит в 2014—2020 годах лишь 3 % ассигнований «политики сплочения». Важным трендом в процессе изменения структуры расходов стал рост значения проектов, связанных с экологией, — на обеспечение устойчивого роста пойдет 41 % средств из Европейского фонда регионального развития (ЕФРР) в рамках «европейского территориального сотрудничества», а на развитие транспорта — лишь 10 %³ (при этом из других структурных фондов ЕС приграничное сотрудничество не финансируется, чем цель «европейское территориальное сотрудничество» в организационном плане выгодно отличается от других целей «политики сплочения»).

По мере завершения текущего десятилетия в ЕС уже появились документы, которые определяют основные черты «политики сплочения» на 2021—2027 годы⁴. Предусмотрено много мер по дебюрократизации, определенные новации в механизмах подачи заявок на помощь для регионального развития и инструментах их получения, однако в данной статье важно отметить, что трансграничное сотрудничество не исчезает из повестки наднациональной региональной политики ЕС. При этом среди новаций «Интеррег» можно выделить повышенное внимание к кластерным инициативам. В то же время доля в ассигнованиях на «политику сплочения» вновь сократится до 2,5 %, или 8,43 млрд евро.

В целом, несмотря на некоторое разочарование в ЕС результатами приграничного сотрудничества в социально-политической сфере (например, так и не возникло ни одного трансграничного социума с более ярко выраженной идентичностью по сравнению со степенью консолидации ранее существовавших в приграничных областях общностей людей), экономические результаты налицо. Особенно это проявилось при реализации крупных трансграничных инфраструктурных проектов. С этого начинался «Интеррег», это же стало его визитной карточкой впоследствии. По сути, успешными стали в основном те еврорегионы, где в основе лежал масштабный транспортный проект, который нельзя было реализовать без трансграничной кооперации и который при этом изменил все экономические связи приграничных территорий. Яркой иллюстрацией служит построенный в 1995—2000 годах совмещенный мост-туннель через пролив Эресунн, не просто соединивший шведский Мальмё и датский Копенгаген, но превративший их в части единой городской агломерации. Даже теперь, после установления выборочного паспортного контроля на границе из-за наплыва ближневосточных мигрантов, Мальмё входит в единый транспортный союз с Копенгагеном и его пригородами, а многие жители участвуют в маятниковых трудовых миграциях. При этом более сложные экономические оценки всего комплекса мероприятий «политики сплочения», в том числе

³ *Annex I: European Territorial Cooperation/INTERREG // Communication from the Commission. Investing in jobs and growth — maximising the contribution of European Structural and Investment Funds. Brussels, 2015.*

⁴ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument // COM/2018/375final-2018/0196 (COD). Strasbourg, 2018.*

применительно к трансграничному сотрудничеству, постоянно вызывают критику экспертов и предложения по совершенствованию методов для получения адекватных результатов [15].

Российский опыт

Сложившиеся особенности и трансформация роли приграничных регионов в региональной политике России во многом определяются спецификой и историей развития самой региональной политики (подробно рассмотренной в [16]). Если очень коротко охарактеризовать развитие региональной политики в стране, то можно выделить следующие ее ключевые вехи (периоды):

— в первой половине — середине 1990-х годов предпринимались попытки внедрения региональной политики по ее лучшим западным образцам, которые в конечном итоге не удались, но вылились в подписание президентского указа от 3 июня 1996 года № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации»; в этот же период создавались специальные министерства, отвечающие за проведение региональной политики, но долго не работавшие⁵, появились федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов как основной инструмент региональной политики;

— в конце 1990-х — начале 2000-х годов в федеральных органах власти стали явно доминировать либеральные взгляды, в рамках которых отрицалась необходимость реализации региональной политики: специальных министерств по региональным вопросам не было, в общих стратегиях и программах социально-экономического развития страны региональная проблематика сводилась исключительно к межбюджетным отношениям; вместе с тем федеральные целевые программы регионального развития продолжали реализовываться, причем произошел процесс их упорядочения;

— ближе к середине 2000-х годов внимание к региональной проблематике возросло: в 2004 году было создано Министерство регионального развития РФ, в утвержденной в 2008 году Стратегии-2020⁶ появился отдельный довольно крупный раздел «Региональное развитие», были внедрены инструменты инвестиционной политики с четкой территориальной привязкой (особые экономические зоны, Инвестиционный фонд РФ), однако нормативно-правовая база и программная основа региональной политики как таковой оказались несформированными;

— современный этап региональной политики (2010-е годы) характеризуется, с одной стороны, ликвидацией Министерства регионального развития РФ (в 2014 году), с другой — возрастающим вниманием к региональной проблематике, прежде всего в рамках становления системы стратегического планирования. Подписан указ президента РФ от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития на период до 2025 года», утверждена Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года⁷ (далее —

⁵ Непосредственно Министерство региональной политики РФ просуществовало в стране менее полугода: было создано Указом президента РФ от 22 сентября 1998 г. № 1145 и ликвидировано Указом президента РФ от 25 мая 1999 г. № 651.

⁶ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. : распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

СПР). Появились отдельные направления федеральной политики в отношении Дальнего Востока, моногородов, Крыма; расширился инструментарий федеральной поддержки инвестиций в регионах.

С приграничными регионами ситуация, в том числе в уже упомянутых нормативно-правовых актах, оказалась следующей. В президентском указе 1996 года, как это и следует из лучших зарубежных практик, приграничные регионы оказались одним из объектов региональной политики. Так, среди задач региональной экономической политики была названа «разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики и Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные регионы и другие)». Упомянулось также «содействии развитию экономически обоснованных и технологически обусловленных производственных связей между предприятиями приграничных областей России и соседних государств, включенных в единые производственно-технологические системы». Однако, как известно, названный указ остался преимущественно декларациями о намерениях и реально практически не реализовывался. Очевидного ответственного федерального ведомства за развитие приграничного сотрудничества не было (в 1990-е годы структура федеральных министерств была заметно сложнее нынешней, существовали отдельные министерства по внешнеэкономическим связям, сотрудничеству со странами СНГ).

Приграничное сотрудничество формально стало составляющей региональной политики с созданием Министерства регионального развития РФ, что было закреплено в положении о Министерстве⁸. Однако как не удалось сформировать региональную политику в целом, так не появилось и сколько-нибудь хорошо проработанной политики в отношении приграничных регионов. Деятельность соответствующего департамента в Министерстве была в значительной степени оторванной от всей остальной деятельности ведомства. А в деятельности других департаментов, ответственных за региональное развитие, приграничным территориям должного внимания не уделялось [17]. Неудивительно поэтому, что в Стратегии-2020 развитие приграничных территорий упоминалось в разделах по развитию внешнеэкономических связей, а не регионов.

Нынешний противоречивый этап становления региональной политики отличается и противоречивостью ситуации с ролью в ней приграничных регионов. С одной стороны, в СПР появился особый тип территорий, которым будет уделено повышенное внимание в государственной политике, — «приграничные геостратегические территории Российской Федерации». В их список включены субъекты РФ, которые являются приграничными, но при этом не попали в число «приоритетных геостратегических территорий Российской Федерации». Приоритетными выступают эксклавы (Республика Крым и Севастополь, Калининградская область), регионы Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов, а также Арктической зоны РФ, т.е. в подавляющем большинстве своем приграничные и приморские⁹.

С другой стороны, федеральная поддержка приграничного сотрудничества в целом на сегодняшний день не может рассматриваться как часть региональной политики, это составляющая внешнеэкономической политики. С ликвидацией Минре-

⁸ *Положение* о Министерстве регионального развития Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 26 января 2005 г. №40. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁹ В президентском указе 2017 года о госрегулировании регионального развития вопросы приграничного сотрудничества не упоминаются.

гиона России вопросы и регионального развития, и приграничного сотрудничества были переданы в ведение Минэкономразвития России¹⁰. Однако курируются они разными заместителями министра, а приграничное сотрудничество входит в сферу ведения Департамента развития и регулирования внешнеэкономической деятельности (тогда как вопросы региональной политики — Департаментов планирования территориального развития и регионального развития).

Конечно, вопрос о том, чем является федеральная поддержка приграничного сотрудничества — частью внешнеэкономической политики или региональной — неоднозначный. У приграничных внешнеэкономических связей есть своя специфика [18], и вопросы ее регулирования, скорее всего, действительно, целесообразно прорабатывать специалистами в этой сфере. Вместе с тем приграничное положение оказывает существенное, причем разноплановое, влияние на экономику и социальную сферу приграничных территорий [19], а развитие приграничного сотрудничества может вносить значительный вклад в обеспечение экономического роста приграничных регионов. Поэтому, на наш взгляд, приграничные территории должны быть прежде всего объектами региональной политики, а федеральная поддержка развития приграничного сотрудничества — одним из направлений реализации такой политики.

В то же время одна из особенностей федеральной политики в России — вывод федеральной поддержки Дальнего Востока во многом в самостоятельное направление деятельности федеральных властей, поскольку курируется она специально созданным для этого Минвостокразвития России¹¹, которое к тому же постаралось взять на себя реализацию на Дальнем Востоке некоторых полномочий других министерств. За последние годы появилось множество новых инструментов федеральной поддержки социально-экономического развития дальневосточных регионов, и среди всей совокупности принятых решений можно также назвать Концепцию развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа¹².

Еще одна важная особенность региональной политики в России (по крайней мере до последнего времени) — наличие федеральной поддержки тех или иных территорий даже в условиях отсутствия нормативно-правовой (или программной) базы региональной политики. Поэтому наряду с рассмотренными выше вопросами включения приграничных территорий и приграничного сотрудничества в региональную политику — наделения соответствующими полномочиями профильных федеральных министерств и упоминания в нормативно-правовых актах по региональной политике — необходимо также проанализировать реальные шаги, предпринимавшиеся федеральными властями для социально-экономического развития приграничных территорий. Начнем с тех мер региональной политики, внедрение которых мотивировалось именно приграничностью территорий (т. е. можно говорить об осознанных решениях по поддержке таковых).

¹⁰ Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 612. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹¹ Изначально — Министерством по развитию Дальнего Востока РФ, в настоящее время — Министерством по развитию Дальнего Востока и Арктики РФ. Существует также Министерство по делам Северного Кавказа РФ, однако степень его активности гораздо ниже, а инструментарий федеральной поддержки Северо-Кавказского региона существенно уже, чем дальневосточных.

¹² Утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 октября 2015 года № 2193-р (<http://garant.ru/products/ipo/prime/doc/71139078/>).

Первым сформировавшимся в России инструментом региональной политики, как уже было сказано выше, стали федеральные целевые программы (ФЦП) социально-экономического развития регионов. В 1990-е годы процесс принятия таких программ носил во многом стихийный характер (подробнее см. [16]), отбор территорий для разработки ФЦП происходил без особого обоснования. В итоге в общем массиве ФЦП регионального развития появилась программа «Комплексное развитие приграничного поселка Забайкальск Читинской области»¹³.

Другим примером такого же единичного решения является правительственное постановление от 12 октября 1995 года № 1000 «О неотложных мерах по стабилизации социально-политической ситуации и экономического положения в южных приграничных районах Российской Федерации в пределах Республики Дагестан». Формально оно не по ФЦП (в тот момент они только начали появляться), но по сути касается того же вопроса — федеральных инвестиций в «строительство и реконструкцию объектов производственного назначения и социальной сферы».

В начале 2000-х годов произошло упорядочение ФЦП регионального развития, заметное уменьшение их числа. Новым важным документом стала программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002—2010 годы и до 2015 года)»¹⁴. В этой программе были обозначены три приоритетных направления: поддержка социальных проектов, строительство объектов инженерной инфраструктуры и проектов в приграничных субъектах РФ. Соответственно, были составлены три перечня регионов: нуждающихся в развитии социальной и инженерной инфраструктуры и приграничных, при этом субъект РФ мог быть включен только в один перечень.

Особое место в федеральной региональной политике еще с начала 1990-х годов занимает Калининградская область в силу своего уникального эксклавного положения. Вопросам социально-экономического развития этого региона, в том числе в контексте приграничности, посвящено немало работ [20; 21]. Правда, в случае с Калининградской областью основным мотивом ее федеральной поддержки является все-таки именно эксклавность, а не приграничность как таковая, однако они теснейшим образом связаны друг с другом. Отметим также, что относительно Калининградской области уникальной оказалась и постановка цели ее федеральной поддержки: обеспечение уровня жизни и темпов экономического роста в Калининградской области, сопоставимых (или выше) с показателями в приграничных странах Европейского союза. Такие формулировки присутствуют в СПР, ранее они были и в ФЦП социально-экономического развития Калининградской области¹⁵.

В контексте Калининградской области, но не только, важно проанализировать мотивы федерального интереса к приграничным регионам. Как следует из зарубежного опыта, таковыми выступают возможности использования приграничных связей для ускорения экономического роста (в случае контактной функции границы) и необходимость поддержки периферийных территорий (в случае барьерной функции границы). В России фактически сформировался третий мотив — необхо-

¹³ Утверждена постановлением Правительства РФ от 8 января 1998 года № 17 (<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102051118>).

¹⁴ Данная программа, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 года № 717, была во многом выстроена в соответствии с зарубежным опытом региональной политики, однако в силу многочисленных недостатков досрочно прекратила существование — в 2007 году уже не финансировалась [16].

¹⁵ О федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2020 года : постановление Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 866. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

димность обеспечения национальной безопасности. В соответствии с СПР «целью пространственного развития Российской Федерации является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны». При этом приграничное сотрудничество рассматривается в первую очередь не как способ решения экономических проблем, а как направление обеспечения национальной безопасности страны: «Для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации предлагается:

обеспечить усиление приграничного сотрудничества приграничных субъектов Российской Федерации с сопредельными странами...»

Наглядной иллюстрацией этого тезиса является ФЦП «Развитие Республики Карелия на период до 2020 года»¹⁶. Карелия не самый проблемный по уровню своего социально-экономического развития субъект РФ, тем не менее по нему разработана отдельная ФЦП (такая ФЦП помимо Карелии в последние годы существовала только по Калининградской области). В тексте программы говорится о том, что «Республика Карелия, являясь приграничным периферийным регионом, имеет важное стратегическое значение для Российской Федерации с точки зрения обеспечения национальной безопасности. По ее территории проходит самая протяженная граница с Европейским союзом — почти 800 км».

Ставя во главу угла интересы обеспечения национальной безопасности, к направлениям социально-экономического развития приграничных территорий федеральные власти подходят по-разному. Одновременно речь идет и о развитии приграничного сотрудничества (т. е. об использовании потенциала приграничного положения), и о никак не связанных с приграничностью мерах поддержки экономики и социальной сферы приграничных территорий. Стоит также добавить, что в СПР вопросам встраивания российских регионов в мировую экономику, их внешнеэкономическим связям отдельное внимание не уделяется. Аналогичная ситуация сохраняется и на уровне самих субъектов РФ: использованию своего приграничного положения региональные власти не придают должного значения [22].

Является ли такая позиция федеральных властей оправданной? Отчасти да. Исследователи в последние годы говорят о возрастании барьерности границ [23], очевидной в связи с антироссийскими санкциями, обострением российско-украинских отношений. В научных исследованиях тоже поднимаются вопросы геостратегических интересов России [24], экономической безопасности [25]. Однако, на наш взгляд, экономической составляющей приграничного сотрудничества в федеральной региональной политике должно уделяться гораздо больше внимания, в научных исследованиях такого рода вопросы прорабатываются. Наряду с уже называвшимися выше исследованиями, можно отметить концептуальные работы [26; 27], исследования, посвященные анализу специфики развития разных типов приграничных территорий [28—30], разнообразным формам и механизмам приграничного сотрудничества в экономической сфере [31].

Уточним, что как в официальных документах федеральных властей, так и в научных исследованиях не сложилось однозначных подходов к определению границ приграничных регионов или территорий. В одних случаях (например, в СПР) приграничными регионами являются приграничные субъекты РФ, в других (например,

¹⁶ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2015 года № 570 (garant.ru/products/ip0/prime/doc/70978216/).

в Концепции развития дальневосточных приграничных территорий) — приграничные муниципальные образования. Это тоже отражение общих особенностей региональной политики в России: основными ее объектами были, да и продолжают оставаться, субъекты РФ, однако в последние годы все же появляется немало примеров работы с муниципальными образованиями (прежде всего в рамках федеральной поддержки моногородов).

Совершенствованию федеральной политики в отношении приграничных регионов могло бы способствовать решение еще одной, также общей для всей федеральной социально-экономической политики России проблемы — координации разных направлений федерального регулирования экономики в региональном разрезе. Исследователи уже много лет говорят о необходимости публикации статистических данных об исполнении федерального бюджета в региональном разрезе (всей открытой части расходов федерального бюджета, а не только межбюджетных трансфертов), о необходимости мониторинга так называемых региональных последствий нерегиональных решений [8, с. 32], однако на практике такой координации до сих пор нет. Даже в отношении приграничных территорий действуют, похоже, никак не скоординированные друг с другом государственные программы их социально-экономического развития (таковые есть по Дальнему Востоку, Арктике, Северному Кавказу, Крыму, Калининградской области) и программы непосредственно приграничного сотрудничества, реализуемые в рамках подписываемых Россией международных соглашений.

По оценке Минэкономразвития России «европейское направление приграничного сотрудничества Российской Федерации сохраняет статус самого передового и прогрессивного»¹⁷. Масштабы этого сотрудничества не такие уж маленькие: по данным того же Минэкономразвития, в рамках программ Россия — ЕС «Эстония — Латвия — Россия», «Литва — Польша — Россия», «Карелия», «Коларктик», «Юго-Восточная Финляндия — Россия» на период 2007—2013 годов реализовано более 200 совместных проектов, направленных на стимулирование малого и среднего предпринимательства, поддержку местных культур и обычаев, повышение уровня жизни населения приграничных регионов; завершена работа над более чем пятьюдесятью крупномасштабными инфраструктурными проектами в таких областях, как обустройство государственной границы, экология, развитие транспортной инфраструктуры. С 2014 года ведется работа по реализации семи программ приграничного сотрудничества Россия — ЕС на период 2014—2020 годов: «Карелия», «Коларктик», «Россия — Латвия», «Россия — Литва», «Россия — Польша», «Россия — Эстония» и «Россия — Юго-Восточная Финляндия»¹⁸.

Некоторая информация о распределении федеральных средств по территории страны все же есть, можно оценить изменение роли приграничных регионов в осуществлявшихся инвестициях в основной капитал за счет средств федерального бюджета (такие данные есть начиная с 2005 года — таблица). При этом будем отдельно рассматривать приграничные и приморские регионы — приморское положение считается разновидностью приграничного, однако все же имеет некоторую специфику [33]. В таблице представлены регионы, доля которых в федеральных инвестициях в основной капитал превышала 4 % (эта граница по большинству лет

¹⁷ Программы приграничного сотрудничества Россия — ЕС // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/mps/programs> (дата обращения: 30.09.2019).

¹⁸ Там же.

является «естественным разрывом»). Для сравнения: доля приграничных регионов в численности постоянного населения России сначала сокращалась — с 41,6 % в 2005 году до 41,4 % в 2012—2013 годах, но в 2014—2018 годах в результате присоединения Крыма достигала 42 %. Доля приморских регионов в постоянном российском населении стабильно росла: с 7,8 % в 2005—2010 годах до 7,9 % в 2011—2013 годах, с присоединением Крыма достигла 8,1 %, а в 2016—2018 годах увеличилась до 8,2 %. В итоге с 2014 года в приграничных и приморских регионах России живет больше половины постоянного населения¹⁹.

**Распределение инвестиций в основной капитал
за счет средств федерального бюджета по регионам России**

Год	Доля в федеральных инвестициях, %			Регионы-лидеры по доле в федеральных инвестициях (в скобках — доля в%)
	при- граничных регионов	при- морских регионов	приграничных и приморских регионов	
2005	38,2	18,5	56,8	Санкт-Петербург (13,8), Москва (11,6), Республика Татарстан (5,8)
2006	41,7	17,0	58,7	Санкт-Петербург (11,7), Москва (10,8), Краснодарский край (5,6), Ленинградская область (4,4), Чеченская Республика (4,1)
2007	42,2	21,3	63,5	Санкт-Петербург (16,4), Москва (8,0), Чеченская Республика (6,6), Краснодарский край (4,6)
2008	47,5	16,6	64,1	Санкт-Петербург (8,4), Москва (5,4), Чеченская Республика (5,4), Краснодарский край (5,4), Ростовская область (4,2)
2009	47,3	14,9	62,2	Санкт-Петербург (6,6), Москва (6,3), Приморский край (5,6), Краснодарский край (4,8), Красноярский край (4,0)
2010	51,1	15,4	66,4	Приморский край (11,1), Москва (7,7), Краснодарский край (7,0), Санкт-Петербург (6,8), Воронежская область (4,5)
2011	52,2	14,1	66,2	Приморский край (13,1), Краснодарский край (8,8), Москва (8,6)
2012	49,9	12,5	62,4	Краснодарский край (12,6), Москва (6,4), Приморский край (4,4), Ленинградская область (4,3), Московская область (4,2)
2013	49,5	11,1	60,6	Краснодарский край (14,0), Москва (9,8), Московская область (6,2), Амурская область (4,5)
2014	41,7	11,8	53,4	Москва (15,6), Московская область (5,8), Воронежская область (4,2), Краснодарский край (4,2), Приморский край (4,0)
2015	48,2	9,6	57,8	Москва (12,8), Краснодарский край (4,8), Воронежская область (4,5), Московская область (4,4), Санкт-Петербург (4,3)
2016	48,9	9,4	58,3	Москва (10,0), Краснодарский край (7,9), Ростовская область (5,4)
2017	52,5	12,1	64,6	Республика Крым (8,2), Краснодарский край (7,2), Ростовская область (6,8), Москва (6,0)
2018	55,5	11,2	66,7	Республика Крым (12,9), Краснодарский край (8,4), Московская область (7,4), Москва (6,5)

Источник: расчеты авторов по данным Росстата (fedstat.ru).

¹⁹ Приведенные данные — расчеты автором по данным Росстата.

Как видим, за исключением 2005 и 2014 годов доля приходящихся на приграничные регионы федеральных инвестиций в основной капитал превышала долю этих регионов в населении, по приморским регионам такое превышение было постоянным, особенно в докризисный период. Видно также, что распределение федеральных инвестиций по территории страны не отличается стабильностью, доли приграничных и приморских субъектов РФ заметно изменялись, менялись и отдельные регионы-лидеры по вложенным в них средствам федерального бюджета, среди которых немало приграничных и приморских регионов. Вместе с тем можно отметить наметившийся с 2015 года тренд по возрастанию роли приграничных регионов в федеральных инвестициях, в 2018 году показатель достиг максимума за весь рассматриваемый период. Является ли этот тренд долгосрочным — вопрос пока открытый, возможно, это связано преимущественно с вхождением Крыма в состав России. Однако есть и очевидный вывод из приведенных данных: они лишь раз доказывают, что распределение средств федерального бюджета по территории страны складывается зачастую в результате не обдуманной политики федерального регулирования регионального развития, а отдельно взятых решений.

Выводы

Таким образом, как было показано выше, основными особенностями европейского опыта является осознание необходимости специальной поддержки приграничных регионов, среди которых много отсталых регионов, но при этом довольно позднее внедрение инструментов, нацеленных на использование контактной функции государственных границ — фактически для развития внешних связей стран ЕС в рамках построения общего рынка. При этом в 1990-е годы основной акцент делался на финансирование инфраструктурных проектов, тогда как в настоящее время внимание уделяется самым разным инициативам, в том числе, например, в сфере экологии (ведь и в области охраны окружающей среды очень важно трансграничное сотрудничество). Расширение ЕС на Восток и открытость для участия территорий третьих стран в проектах, финансируемых программой «Интеррег» в рамках наднациональной региональной политики ЕС, позволили активизировать и российское участие в приграничном сотрудничестве в Европе (в последние годы, однако, больше институционально при российских ассигнованиях на российских территориях).

В России ситуация с ролью приграничных регионов в федеральной региональной политике во многом является отражением общих ее проблем, включая нестабильность как распределения полномочий между министерствами в сфере госрегулирования территориального развития, так и собственно подходов к этому регулированию, отсутствие прозрачности и координации разных направлений федеральной социально-экономической политики в региональном разрезе, выбор в качестве объектов региональной политики преимущественно субъектов РФ, а не муниципальных образований.

Так, в период существования в 2004—2014 годах Минрегиона России приграничное сотрудничество входило в сферу ведения этого ведомства и тем самым хотя бы формально могло рассматриваться как часть региональной политики. С ликвидацией Минрегиона вопросы регионального развития и приграничного сотрудничества находятся в ведении Минэкономразвития России, однако являются совершенно разными направлениями деятельности министерства. На наш взгляд, необходима гораздо более тесная координация и взаимная увязка вопросов регионального развития и приграничного сотрудничества. Это может способствовать и собственно развитию приграничных регионов, и постепенному становлению системы мониторинга и координации региональных аспектов разных направлений федеральной политики.

Важная особенность российской федеральной политики в отношении приграничных регионов — регулирование их социально-экономического развития исходя не столько ради соображений экономической целесообразности, сколько из обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности. Это формирует основу для повышенной федеральной поддержки приграничных территорий, однако несет в себе риски недоиспользования потенциала развития внешнеэкономических связей. В частности, в Стратегии пространственного развития России аспект встраивания российских регионов в глобальную экономику отдельно не рассматривается, и в дальнейшем этот недостаток должен быть преодолен.

Вместе с тем важно отметить тот факт, что в СПР приграничным регионам уделено повышенное внимание по сравнению с предшествующими документами (в частности, появился такой тип регионов, как «приграничные геостратегические территории РФ»). Об усилении федерального внимания к приграничным регионам свидетельствует и повышение их доли в общем объеме федеральных инвестиций в основной капитал с 2015 года, достижение максимального значения этого показателя в 2018 году за весь период с начала 2005 года.

Список литературы

1. Вардомский Л. Б. Российское порубежье в условиях глобализации. М., 2009.
2. Котилко В. В., Пашенных Ф. С., Джантаев Х. М. Приграничные регионы России и опыт развития приграничных районов за рубежом. М., 2016.
3. Российское пограничье: вызовы соседства / под ред. В. А. Колосова. М., 2018.
4. Российское пограничье: социально-политические и инфраструктурные проблемы / под ред. В. А. Колосова и А. Б. Володина. М., 2016.
5. Стратегия развития приграничных территорий: традиции и инновации / под ред. Л. И. Попковой, Ц. Мадры, Л. Б. Вардомского. Курск, 2018.
6. Артоболевский С. С., Вардомский Л. Б. Приграничные ареалы и региональная политика в Российской Федерации // Проблемы общественной географии. Киев, 2010. С. 14—26.
7. Артоболевский С. С. Западный опыт реализации региональной политики: возможности и ограничения практического использования // Региональные исследования. 2008. № 3 (18). С. 3—16.
8. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / под ред. А. В. Кузнецова, О. В. Кузнецовой. М., 2015.
9. Blatter J., Clement N. Cross-Border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization, and Contrasts with North America // Journal of Borderlands Studies. 2000. Vol. 15, № 1. P. 15—53.
10. Кузнецов А. В. Еврорегионы: полвека «малой» интеграции // Современная Европа. 2008. № 2. С. 48—59.
11. Nijkamp P. Border regions and infrastructure networks in the European integration process // Environment and Planning C: Government and Policy. 1993. Vol. 11, is. 4, P. 431—446. doi: 10.1068/c110431.
12. Региональная политика стран ЕС / отв. ред. А. В. Кузнецов. М., 2009.
13. Waterhout B., Stead D. Mixed messages: How the ESDP's concepts have been applied in INTERREG IIIB programmes, priorities and projects // Planning Practice and Research. 2007. Vol. 22, № 3. P. 395—415. doi: 10.1080/02697450701775216.
14. Turnock D. Cross-border cooperation: a major element in regional policy in the new East Central Europe // Scottish Geographical Journal. 2002. Vol. 118, is. 1. P. 19—40. doi: 10.1080/00369220218737134.
15. Medeiros E. Territorial Impact Assessment and Cross-Border Cooperation // Regional Studies, Regional Science. 2015. Vol. 2, № 1. P. 97—115. doi: 10.1080/21681376.2014.999108.
16. Кузнецова О. В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М., 2013.
17. Федоров Г. М. Приграничное положение как фактор стратегического и территориального планирования в российских регионах на Балтике // Балтийский регион. 2014. № 3 (21). С. 71—82. doi: 10.5922/2074-9848-2014-3-5.

18. *Покровская В. В.* Приграничная торговля как составляющая внешнеэкономической политики государства // *Российский внешнеэкономический вестник*. 2013. № 3. С. 28—46.
19. *Прокопьев Е. А., Курило А. Е.* Оценка влияния приграничного положения на социально-экономическое развитие региона (обзор отечественной литературы) // *Псковский региональный журнал*. 2016. № 4 (28). С. 3—14.
20. *Федоров Г. М., Зверев Ю. М., Корнеевец В. С.* Россия на Балтике: 1990—2012 годы. 2-е изд., доп. и перераб. Калининград, 2013.
21. *Федоров Г. М.* Калининградская дилемма: «коридор развития» или «двойная периферия»? Геополитический фактор развития российского эксклава на Балтике // *Балтийский регион*. 2010. № 2 (4). С. 5—15. doi: 10.5922/2074-9848-2010-2-1.
22. *Шишкин А. А.* Стратегическое планирование в приграничных регионах России // *Экономика и управление*. 2015. № 5 (115). С. 28—33.
23. *Колосов В. А., Зотова М. В., Себенцов А. Б.* Барьерная функция российских границ // *Известия РАН. Сер. географическая*. 2016. № 5. С. 8—20.
24. *Дружинин А. Г.* Приморские территории в условиях смены геостратегического вектора России: общественно-географический аспект // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. География. Геология*. 2017. Т. 3 (69), № 3, ч. 1. С. 43—55.
25. *Лачининский С. С.* Оценка влияния программ приграничного сотрудничества на экономическую безопасность регионов Западного порубежья России // *Геополитика и экогеодинамика регионов*. 2018. Т. 4 (14), вып. 2. С. 117—127.
26. *Савельев Ю. В.* Региональная экономическая политика в приграничном регионе: постановка исследовательских задач // *Региональная экономика: теория и практика*. 2010. № 13 (148). С. 25—29.
27. *Черная И. П., Шинковский М. Ю.* Приграничный регион в условиях глокализации: теоретико-концептуальные подходы // *Пространственная экономика*. 2005. № 2. С. 46—60.
28. *Дружинин П. В.* Особенности развития приграничных регионов // *Регионоведение*. 2017. Т. 25, № 2 (99). С. 200—216.
29. *Осмоловская Л. Г.* Типология российских приграничных регионов по степени развития трансграничных связей // *Региональные исследования*. 2016. № 1 (51). С. 126—135.
30. *Особенности социально-экономического развития и модернизации приграничного региона* / под общ. ред. Ю. В. Савельева, О. В. Толстогузова. Петрозаводск, 2014.
31. *Приморские зоны России на Балтике: факторы, особенности, перспективы и стратегии трансграничной кластеризации* / под ред. А. Г. Дружинина. М., 2018.
32. *Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков* / Институт «Восток-Запад». М., 2001.
33. *Федоров Г. М.* Приморские субъекты Российской Федерации как особый тип приграничных регионов // *Социально-экономическая география: история, теория, методы, практика*. Смоленск, 2016. С. 364—369.

Об авторах

Алексей Владимирович Кузнецов, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, МГИМО МИД России, Россия; врио директора, ИНИОН РАН, Россия.

E-mail: kuznetsov@inion.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5172-9924>

Ольга Владимировна Кузнецова, доктор экономических наук, профессор, профессор РАН, главный научный сотрудник ФИЦ «Информатика и управление РАН», Россия; профессор, МГУ имени М. В. Ломоносова, Россия.

E-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4341-0934>

THE CHANGING ROLE OF BORDER REGIONS IN THE REGIONAL POLICIES OF THE EU AND RUSSIA

A. V. Kuznetsova ^{a, b}

O. V. Kuznetsova ^{c, d}

^a MGIMO-University
76 Vernadskogo Ave., Moscow, Russia, 119574

^b Institute of Scientific Information for Social Sciences
51/21 Nakhimovskiy Ave., Moscow, Russia, 117997

^c Federal Research Center Informatics and Management
of the Russian Academy of Sciences
9 60-letiya Oktyabrya Ave., Moscow, Russia, 117312

^d Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie gory, Moscow, Russia, 1119991

Received 04 October 2019

doi: 10.5922/2079-8555-2019-4-4

© Kuznetsov A. V., Kuznetsova O. V., 2019

This article analyses how the role of border regions has changed in the regional policies of Russia and European countries since the early 1990s. The study aims to estimate the efficiency of Russia's regional policy with regard to border regions (its completeness, a focus on actual problems, etc.) and to compare it with that of European counterparts. The article relies on publications on the experience of EU countries, earlier contributions from Russian researchers, federal regulations, and statistics on the regional distribution of federal investment in fixed assets. It is shown that the federal border region policy is largely a reflection of the features and problems of Russia's regional policy as a whole. Currently, the development of cross-border cooperation is affected more strongly by national security concerns than by economic growth considerations. Cross-border cooperation is no longer part of the regional policy. Border regions, however, have received an increasing proportion of federal investments in recent years, particularly, amid the reunification with the Crimea. The study calls for better coordination between different areas of the federal socio-economic policy on border regions and closer attention to border regions' foreign economic ties, particularly, within the implementation of the Strategy for the Spatial Development of the Russian Federation.

Keywords:

border regions, coastal regions, regional policy, EU, Russia, Euroregions, cross-border cooperation, spatial development strategy

References

1. Vardomskii, L.B. 2009, *Rossiiskoe porubezh'e v usloviyakh globalizatsii* [The Russian frontier in the conditions of globalization], Moscow, 216 p. (In Russ.).
2. Kotilko, V.V., Pashennykh, F.S., Dzhantaev, Kh.M. 2016, *Prigranichnye regiony Rossii i opyt razvitiya prigranichnykh raionov za rubezhom* [Border regions of Russia and experience of development of border areas abroad], Moscow, 235 p. (In Russ.).
3. Kolosov, V.A. (ed.) 2018, *Rossiiskoe pogranich'e: vyzovy sosedstva* [Russian borderlands: the challenges of neighbourhood], Moscow, 562 p. (In Russ.).
4. Kolosov, V.A., Volodin, A.B. (ed.) 2016, *Rossiiskoe pogranich'e: sotsial'no-politicheskie i infrastrukturnye problemy* [Russian borderlands: socio-political and infrastructural problems], Moscow, 188 p. (In Russ.).

5. Popkova, L.I., Madra, Ts., Vardomskii, L.B. (ed.) 2018, *Strategiya razvitiya prigranichnykh territorii: traditsii i innovatsii* [Development strategy of border areas: traditions and innovations], Kursk, 129 p. (In Russ.).
6. Artobolevskii, S.S., Vardomskii, L.B. 2010, Border areas and regional policy in the Russian Federation. In: *Problemy obshchestvennoi geografii* [Problems of public geography], Kiev, p. 14—26. (In Russ.).
7. Artobolevskii, S.S. 2018, Western experience of regional policy implementation: opportunities and limitations of practical use, *Regional'nye issledovaniya* [Regional research], no. 3 (18), p. 3—16. (In Russ.).
8. Kuznetsov, A.V., Kuznetsova, O.V. (ed.) 2015, *Regional'naya politika: zarubezhnyi opyt i rossiiskie realii* [Regional policy: foreign experience and Russian realities], Moscow, 137 p. (In Russ.).
9. Blatter, J., Clement, N. 2000, Cross-Border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization, and Contrasts with North America, *Journal of Boderlands Studies*, Vol. 15, no. 1, p. 15—53.
10. Kuznetsov, A.V. 2008, Euroregions: half century of “small” integration, *Contemporary Europe*, no. 2, p. 48—59 (in Russ.).
11. Nijkamp, P. 1993, Border regions and infrastructure networks in the European integration process, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 11, no. 4, p. 431—446. doi: <https://doi.org/10.1068/c110431>.
12. Kuznetsov, A.V. (ed.) 2009, *Regional'naya politika stran ES* [Regional policy of EU countries], Moscow, 230 p. (in Russ.).
13. Waterhout, B., Stead, D. 2007, Mixed messages: How the ESPD's concepts have been applied in INTERREG IIIB programmes, priorities and projects, *Planning Practice and Research*, Vol. 22, no. 3, p. 395—415. doi: <https://doi.org/10.1080/02697450701775216>.
14. Turnock, D. 2002, Cross-border cooperation: a major element in regional policy in the new East Central Europe, *Scottish Geographical Journal*, Vol. 118, no. 1, p. 19—40. doi: <https://doi.org/10.1080/00369220218737134>.
15. Medeiros, E. 2015, Territorial Impact Assessment and Cross-Border Cooperation, *Regional Studies, Regional Science*, Vol. 2, no. 1, p. 97—115. doi: <https://doi.org/10.1080/21681376.2014.999108>.
16. Kuznetsova, O.V. 2013, *Regional'naya politika Rossii: 20 let reform i novye vozmozhnosti* [Russia's regional policy: 20 years of reforms and new opportunities], Moscow, 392 p. (In Russ.).
17. Fedorov, G.M. 2014, Border Position as a Factor of Strategic and Territorial Planning in Russian Regions in the Baltic, *Balt. Reg.*, no. 3, pp. 58—67. doi: <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2014-3-5>.
18. Pokrovskaya, V.V. 2013, Cross-border trade as a component of the foreign economic policy of the state, *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik* [Russian foreign economic bulletin], no. 3, p. 28—46 (In Russ.).
19. Prokop'ev, E.A., Kurilo, A.E. 2016, Assessment of border location impact on socio-economic development of the region (Russian literature review), *Pskovskii regionologicheskii zhurnal* [Pskov regional journal], no. 4 (28), p. 3—14 (In Russ.).
20. Fedorov, G.M., Zverev, Yu.M., Korneevets, V.S. 2013, *Rossiya na Baltike: 1990—2012 gody* [Russia in the Baltic: 1990—2012], Kaliningrad, 252 p. (In Russ.).
21. Fedorov, G.M. 2010, The Kaliningrad dilemma: a ‘development corridor’ or a ‘double periphery’? The geopolitical factor of the development of the Russian exclave on the Baltic Sea, *Balt. Reg.*, no. 2, p. 4—12. doi: <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2010-2-1>.
22. Shishkin, A.A. 2014, Strategic planning in the border regions of Russia, *Ekonomika i upravlenie* [Economics and management], no. 5 (115), p. 28—33 (In Russ.).
23. Kolosov, V.A., Zotova, M.V., Sebentsov, A.B. 2016, Barrier function of Russian borders, *Izvestiya RAN. Seriya geograficheskaya* [Izvestia RAS. Series geographic], no. 5, p. 8—20 (In Russ.).
24. Druzhinin, A.G. 2017, Coastal areas in the conditions of changing geo-strategic vector of Russia: socio-geographical aspect, *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Geografiya. Geologiya* [Scientific notes of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky. Geography. Geology], vol. 3 (69), no. 3., part 1, p. 43—55 (In Russ.).

25. Lachininskii, S.S. 2018, The Assessment of the impact of cross-border cooperation programmers on the economic security of the regions of the Russian Western contiguous, *Geopolitika i ekogeodinamika regionov* [Geopolitika i ekogeodinamika regionov], vol. 4 (14), no. 2, p. 117—127 (In Russ.).

26. Savel'ev, Yu.V. 2010, Regional economic policy in the border region: setting research objectives, *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional economics: theory and practice], no. 13 (148), p. 23—29 (In Russ.).

27. Chernaya, I.P., Shinkovskii, M.Yu. 2005, Border region in the conditions of globalization: theoretical and conceptual approaches, *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial economics], no. 2, p. 46—60 (In Russ.).

28. Druzhinin, P.V. 2017, Features of development of the near-border regions, *Regionologiya* [Regionology], vol. 25, no. 2 (99), p. 200—216 (In Russ.).

29. Osmolovskaya, L.G. 2016, Typology of russian border regions according to the degree of development of cross-border relations, *Regional'nye issledovaniya* [Regional research], no. 1 (51), p. 126—135 (In Russ.).

30. Savel'ev, Yu.V., Tolstoguzov, Yu.V. (ed.) 2014, *Osobennosti sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya i modernizatsii prigranichnogo regiona* [Features of socio-economic development and modernization of the border region], Petrozavodsk, 490 p. (In Russ.).

31. Druzhinin, A.G. (ed.) *Primorskie zony Rossii na Baltike: faktory, osobennosti, perspektivy i strategii transgranichnoi klasterizatsii* [The coastal zone of Russia on the Baltic: factors, peculiarities, perspectives and strategies for cross-border clustering], Moscow, 216 p. (In Russ.).

32. *The Federal Budget and the Regions: Structure of Financial Flows*, 2002, East-West Institute, Moscow, 324 p. (In Russ.).

33. Federov, G.M. 2016, Coastal subjects of the Russian Federation as a special type of border regions. In: *Sotsial'no-ekonomicheskaya geografiya: istoriya, teoriya, metody, praktika* [Socio-economic geography: history, theory, methods, practice], Smolensk, p. 364—369 (In Russ.).

The authors

Prof. Alexey V. Kuznetsov, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, MGIMO-University, Russia; Institute of Scientific Information for Social Sciences, Russia.

E-mail: kuznetsov@ionion.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5172-9924>

Prof. Olga V. Kuznetsova, Federal Research Center Informatics and Management, Russia; Lomonosov Moscow State University, Russia.

E-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4341-0934>
