

# ФОРМАЛЬНЫЕ ГРАНИЦЫ И ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: СТРАНА – РЕГИОН – МУНИЦИПАЛИТЕТ

В. А. Колосов<sup>1</sup> 

А. Б. Себенцов<sup>1</sup> 

К. А. Морачевская<sup>1, 2</sup> 

<sup>1</sup> Институт географии Российской академии наук,  
119017, Россия, Москва, Старомонетный пер., 29, стр. 4

<sup>2</sup> Санкт-Петербургский государственный университет,  
199034, Россия, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Поступила в редакцию 15.05.2024 г.

Принята к публикации 25.07.2024 г.

doi: 10.5922/2079-8555-2024-3-2

© Колосов В. А., Себенцов А. Б.,  
Морачевская К. А., 2024

*Исследование основано на концепции изоморфизма формальных (установленных законодательными актами) границ, то есть подобия их функций, в разных сочетаниях выполняемых границами разного статуса. Цель работы — изучить сходство основных функций формальных границ и их воздействие на хозяйство и повседневные практики населения на материале нескольких регионов России. В основе исследования — экспертные интервью и личные наблюдения, а также анализ стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. С одной стороны, барьерной и конституирующей функции границы способствуют выравниванию социально-экономического ландшафта в своих пределах. С другой — те же функции усиливают контрастность различий между соседними территориями. К общим свойствам границ относится также способность притягивать или отталкивать определенные виды деятельности, породить или усилить периферийность прилегающих ареалов. Противоречие между континуальностью физического и социального пространства и барьерной функцией границ определяет «трансграничные» практики населения, генерирует товарные потоки и другие сходные по форме взаимодействия между соседними территориями. В свою очередь, взаимодействия диктуют необходимость юридически закреплённого сотрудничества между такими территориями для решения широкого круга трансграничных по своей природе проблем. Однако, такое сотрудничество существует практически только на межгосударственном уровне. На региональном и муниципальном уровне потребность в нем или не осознается, или отсутствует, даже если оно предусмотрено в документах стратегического планирования.*

## Ключевые слова:

государственные границы, региональные границы, муниципальные границы, изоморфизм, функции, периферийность, трансграничность, сотрудничество, Россия

## Введение и постановка проблемы

Происходящие ныне мощные геополитические сдвиги с новой силой высветили значимость границ в жизни общества и усилили внимание исследователей к изучению разделительных линий разного ранга и статуса. Начало специальной военной операции (СВО) на Украине и разрыв с Западом привели к резкому сокращению его

**Для цитирования:** Колосов В. А., Себенцов А. Б., Морачевская К. А. Формальные границы и трансграничные взаимодействия: страна – регион – муниципалитет // Балтийский регион. 2024. Т. 16, № 3. С. 21–41. doi: 10.5922/2079-8555-2024-3-2

внешнеторговых связей с Россией, укрепили барьерные функции большей части ее западной границы, фактически превратили в тупики многие сухопутные коммуникации и в то же время породили острую потребность в повышении пропускной способности пограничных переходов на востоке. Не забыты шоковые эффекты недавней пандемии коронавирусной инфекции, которая привела к временному закрытию государственных и многих внутренних границ, их превращению в жесткие барьеры. Начало СВО отразилось в ужесточении риторики секьюритизации рубежей страны. Меняют отношения между территориями и социальные практики реформа муниципального деления и административные преобразования.

За рубежом активно протекают процессы перераспределения функций между границами разного уровня (*re-bordering* и *de-bordering*). С одной стороны, в результате распада государств и дальнейшей фрагментации политической карты мира некоторые административные границы обрели статус государственных. С другой — региональная интеграция ослабила барьерные функции других границ. Политические реформы трансформируют региональные границы в муниципальные и, наоборот, муниципальные рубежи возводятся в ранг региональных. Эти процессы стали основанием гипотезы о единстве системы границ разного уровня [1], а затем и выдвинутой нами концепции их изоморфизма [2; 3].

Изоморфизм — общенаучный термин, означающий взаимозаменяемость отдельных элементов системы при сохранении ее структуры и общих свойств. Мы предлагаем использовать этот термин для обозначения сходства функций формальных, то есть установленных правовыми актами, границ на всех уровнях, хотя и по-разному и в разном соотношении проявляющихся на каждом из них.

Хотя междисциплинарная область пограничных исследований (*border studies*) уже давно вполне сформировалась, о чем свидетельствует деятельность нескольких специализированных международных ассоциаций и академических журналов, в фокусе их внимания до настоящего времени остаются почти исключительно государственные границы. Их связь и соотношение с внутренними формальными границами изучены крайне слабо.

Понимание подобия функций границ разного уровня необходимо для оценки последствий муниципальной реформы на конкретных территориях и налаживания юридически закрепленного межрегионального и межмуниципального сотрудничества во избежание чрезмерного усиления барьерной функции внутренних рубежей. Это вызвало, в частности, беспокойство участников недавних парламентских слушаний в Государственной думе России, посвященных актуализации Стратегии пространственного развития страны.

Цель настоящей работы — изучить проявления изоморфизма границ на конкретном материале и проанализировать соотношение некоторых их функций на разных уровнях. Достижение этой цели предполагает решение трех взаимосвязанных исследовательских задач: во-первых, рассмотреть функции границ разного ранга, а затем на примере нескольких российских регионов их выраженность и эффекты, во-вторых, проанализировать типичные проблемы взаимодействия поверх границ, существующие институциональные инструменты их преодоления и отражение в региональных стратегиях социально-экономического развития.

## **Материалы и методы**

Работа опирается на статистические данные Росстата на уровне муниципальных образований и результаты экспедиционных исследований авторов в Калининградской и Оренбургской областях, Краснодарском крае, федеральной территории «Сириус» и Республике Адыгея, а также в Абхазии, проведенных в 2022 и 2023 гг.

В ходе этих исследований была собрана детальная информация о мотивах трансграничных взаимодействий и существующих механизмах их институционализации путем экспертных интервью с представителями власти, бизнеса, общественных организаций, научного сообщества.

Кроме того, материалом исследования послужил анализ стратегий социально-экономического развития названных субъектов РФ. Стратегия социально-экономического развития Калининградской области принята в 2012 г. и откорректирована сначала в 2019 г., а затем в 2022 г. Стратегия Оренбургской области принята в 2010 г. и в 2023 г. подверглась значительным изменениям. Стратегия Краснодарского края утверждена в 2018 г. и откорректирована в 2019—2023 гг. Безусловно, такого рода документы часто являются декларативными, их содержание и качество зависят от разработчика, бюджета и прочих конъюнктурных обстоятельств. Тем не менее стратегии представляют собой комплексное видение территории и не имеют адекватных аналогов для ее оценки, поэтому анализ темы границ и сотрудничества поверх границ в них весьма показателен.

Проведены также интервью с разработчиками стратегий Краснодарского края и Адыгеи, в которых отражен проект «Пространство без границ», проанализированы протоколы совещаний советов экономических зон, созданных на территории края, документы стратегического планирования муниципального уровня.

Выбор регионов для исследования определен тем, что каждый из них — пограничный, но функции государственной границы в них разные. Граничащие с Калининградской областью Литва и Польша — недружественные государства, взаимодействия с которыми ныне отличаются высокой барьерностью, границы Оренбургской области с Казахстаном, наоборот, — часть внутренних границ ЕАЭС с преобладающими контактными функциями. Краснодарский край граничит с частично признанным государством — Абхазией, для которой связи с Россией имеют жизненно важное значение. Республика Адыгея до 1991 г. входила в состав Краснодарского края и граничит только с этим крупным регионом. При этом краевой центр уже довольно давно «выплеснулся» своими новыми кварталами на территорию Адыгеи, что определяет важность взаимодействий между этими регионами. Наконец, Краснодарский край соседствует с выделенной в 2020 г. из городского округа Сочи федеральной территорией «Сириус». Трансграничные отношения Сочи и «Сириуса» осложнены нерешенными инфраструктурными и земельными проблемами. Во всех четырех субъектах РФ прошли или продолжаются муниципальные преобразования, влияющие на внутрирегиональные системы управления, межэлитные отношения и повседневные практики населения.

Другим критерием отбора регионов стала экономическая контрастность. Краснодарский край значительно превосходит своих соседей по экономическому потенциалу и уровню жизни, Оренбургская и Калининградская области относятся к числу «средних», а Адыгея — «слабых» регионов.

Главный принцип работы — полимасштабность, означающая одновременное исследование на трех территориальных уровнях: страны, регионов и муниципалитетов (здесь и в дальнейшем термином «регион» обозначаются субъекты РФ и аналогичные им территории). Логика нашего исследования подразумевает, во-первых, сопоставление основных функций любых формальных границ. Во-вторых, на основе проведенных интервью и собственных наблюдений мы пытаемся систематизировать эффекты границ, трансграничные практики населения и проблемы, порождаемые границами разного ранга. Наконец, в-третьих, мы исследуем потребности приграничных территорий разного ранга во взаимодействии и отражение этих потребностей в деятельности существующих институтов и стратегиях социально-экономического развития.

## Единство функций

Установление формальных границ — фундаментальная потребность общества. Формальные границы в той или иной степени совпадают с многочисленными неформальными, культурными, социальными, религиозными рубежами — вернакулярными, связанными с идентичностью людей, границами суточных и иных циклов их деятельности и т. д. Любая формальная граница, в том числе даже граница территории «закрытого сообщества», то есть тщательно охраняемый периметр жилого комплекса «для богатых», выполняет две главных функции — обеспечения безопасности социально-территориальной группы и сохранения (укрепления) ее идентичности, стремления жить в «своем» сообществе. Такой группой может быть небольшое сообщество, возникшее на основе сходного материального, социального или профессионального статуса, а может и крупное этническое или этнокультурное сообщество, насчитывающее миллионы членов. Эту мысль лаконично сформулировал крупный британский социолог Бенедикт Андерсон: любая граница направлена внутрь, чтобы отделить территорию социальной группы от соседей, и вовне, чтобы обеспечить ее единство (идентичность) [4]. Потребность в «жестких» линейных границах основывается также на заинтересованности политических элит в контроле и управлении территориями, вступающей в противоречие с континуальностью географического пространства — отсутствием, как правило, таких границ в природе и обществе.

Граница — это и правовой институт, и материальный феномен, и категория общественного сознания (элемент идентичности, комплекс социальных представлений), и символ территориального суверенитета, и социальная практика, и разделительная линия с прилегающим к ней пространством, на которое она влияет. Граница — это также важнейший элемент территориально-политической организации общества и инструмент ее адаптации к изменениям географического, в том числе геополитического положения территории, к перераспределению в пространстве политического влияния и мощи, ресурсов, расселения, хозяйства. Такая адаптация может происходить за счет как модификации функций и режима границ, так и их конфигурации: сокращение и уменьшение плотности населения вызывает укрупнение регионов или муниципалитетов, рост численности — создание новых административно-территориальных единиц. Начертание, функции и режим границ представляют собой отражение комплекса отношений между разными субъектами экономической и политической деятельности — не только политическими элитами, но и бизнесом, общественными ассоциациями, соседними государствами и другими политиями, международными организациями. В современных условиях, в том числе благодаря развитию телекоммуникаций, эти отношения, а соответственно, и набор функций границы могут быть «расщеплены», спроецированы на любую территорию или даже объект — например, территорию дипломатического представительства или аэропорт, а некоторые функции — на всю территорию страны [2]. Проницаемость (контактная функция), а иногда и сами линии границ различны для разных субъектов деятельности и социальных групп. Некоторые функции (отбор переселенцев и трудовых мигрантов) бываю вынесены в страны исхода, пограничный и таможенный контроль может осуществляться в глубине или по всей государственной территории. Таким образом, изоморфизм предполагает принципиальное сохранение функций границ при значительном разнообразии форм их реализации.

Система границ находится в постоянном движении. В конце 2000 — начале 2010-х гг. рядом авторов была разработана концепция непрерывного процесса разграничения территории на разных уровнях (*bordering*), то есть изменения режима и значимости функций границ под влиянием многообразных внутренних и внешних,

волатильных и сравнительно инерционных факторов — таких как международная обстановка и отношения между соседними странами, курсы валют, деятельность политических институтов и их реформирование, политика центральных и местных властей и др. [5—7].

Весьма динамично и соотношение формальных и неформальных границ, определяющих фрагментацию политического пространства в разных масштабах, сдвиги в территориальной идентичности и способы управления обществом [8]. Один из широко известных и наиболее изученных кейсов — несовпадение фиксированных административных и расширяющихся «реальных» границ города (агломерации), вызывающих необходимость адаптации к ним управления территорией. Формальные границы крайне редко бывают абсолютно непроницаемыми, их барьерная функция сочетается с контактной. Поверх границ складываются, как правило, формальные и почти всегда неформальные взаимодействия, поскольку установленных юридическими актами границ, полностью совпадающих с неформальными, не бывает. Это порождает между соседними территориями взаимодействия, связанные с общностью природной первоосновы их существования (трансграничными экосистемами — горными массивами, речными бассейнами и озерами, внутренними морями и т. п.), социальными практиками жителей и их потребностями и др. В свою очередь, эти взаимодействия влияют на функции границ.

Наряду с наиболее общими, «синтетическими» функциями любой формальной территориальной границы — контактной и барьерной [9], к которым иногда прибавляют транзитную [10], выделяют по разным основаниям множество более частных функций (см., например, [2; 7; 12—14]). Почти все они свойственны в разных сочетаниях формальным границам любого уровня.

Одна из главных функций формальных границ — конституирующая, то есть организация и управление территорией, обеспечение ее безопасности. Без однозначно определенных границ нет устойчивой национальной идентичности, нет экономически и политически стабильного государства. Как правило, муниципалитет, провинция или иной регион внутри государства имеют юридически четко делимитированные границы, которые очерчивают их налоговую базу, объекты управления, устанавливают потребности в общественных услугах, в том числе безопасности, обособляют нормативно-правовое пространство.

С конституирующей функцией тесно связан ряд других функций формальных границ. Они формируют географическое место — арену взаимодействия между естественными и социально-экономическими процессами, характеризующуюся специфическим географическим положением, особой историей, соотношением с другими местами в различных сетях, социальными практиками населения и факторами его социализации. Таким образом, формальные границы обладают крайне значимой когнитивно-символической функцией. Они не только позволяют ориентироваться в пространстве и познавать внешний мир, но и способствуют воспроизводству и эволюции идентичности, то есть самоидентификации человека с определенным сообществом, его ценностями и менталитетом.

Функция формальных границ — формирование пространственной структуры определяемой ими территории. Благодаря своей конституирующей функции и нормативной роли границы, с одной стороны, гомогенизируют социально-экономический ландшафт в своих пределах за счет сети коммуникаций, интегрирующих территорию, создания единого нормативно-правового пространства, а в государстве — общей системы социализации, введения единых технических норм и т. п. С другой стороны, по тем же причинам границы усиливают территориальное неравенство, поскольку каждая пространственная ячейка развивается относительно автономно и, следовательно, не синхронно со своими соседями. На границах госу-

дарств, провинций или муниципалитетов возникают и, как правило, со временем усиливаются градиенты — перепады в уровне экономического развития, благосостоянии и идентичности жителей.

Формальные границы устанавливают, изменяют, с течением времени закрепляют центр-периферийные различия. Хотя имеется мнение, что вследствие развития сетевых структур и телекоммуникаций управленческие функции ныне могут быть мобильными или рассредоточенными в пространстве, в большинстве политико- и административно-территориальных образований имеется ярко выраженный центр (одно из исключений — многие штаты США, в которых столицы расположены в специализированных малых городах). В конкретных географических и исторических условиях инфраструктура центра должна соответствовать рангу и потенциалу территориальной единицы, которую он возглавляет; от этого в числе других факторов зависит ее устойчивость. Столица крупного государства не может располагаться в селе или малом городе. Перекройка границ и особенно образование нового центра в результате укрупнения административно-территориального деления, как правило, означают формирование новой периферии.

Периферийность — понятие не только «географическое» (позиционное), но и социально-экономическое и политическое, связанное с отсталостью, низкими социально-демографическими характеристиками, повышенной зависимостью от управленческих решений центра. Таким образом, периферия может располагаться в непосредственной близости от центра. Вместе с тем положение вблизи границы и, в частности, удаленность и невысокая доступность от центра часто усиливают черты периферийности в развитии пограничных территорий [15]. Поэтому трансграничные коммуникации рассматриваются как одно из средств ее преодоления. Однако такие коммуникации во избежание «тоннельного эффекта» не должны быть чисто транзитными, обслуживающими только центры соседних территорий. Конфигурационные особенности транспортной сети обуславливают интенсивность и направления связей. Вопрос, что первично — зависимость делимитации от ключевых центров расселения или, напротив, влияние границы на запустение приграничных территорий, остается дискуссионным.

### **Единство эффектов**

Изоморфизм функций границ разного уровня определяют общность эффектов, оказывающих существенное влияние на приграничье, и сходство проблем территорий, расположенных у границ любого ранга. Большая часть этих эффектов связана с соотношением контактной и барьерной функций.

Первая группа эффектов связана со *способностью границ притягивать или отталкивать определенные виды деятельности в приграничье*.

Наиболее ярко это проявляется в случае государственных границ, вдоль которых протягивается пограничная зона с регламентированным режимом доступа и ограничениями для ведения хозяйственной деятельности. Площадь этой зоны меняется: в советский период она в некоторых случаях охватывала пограничные регионы целиком, в постсоветское время в 1993 г. в России была введена пятикилометровая пограничная полоса, которая в 2004 г. снова была расширена в ряде регионов до 10—15 км и более.

В Калининградской области в состав расширенной погранзоны в 2005 г. попали 35 % городских поселений, в том числе Советск, Багратионовск, а также наиболее привлекательные для туристов приморские курортные города (Светлогорск, Янтарный и Зеленоградск). К 2013 г. площадь погранзоны сократилась почти на 60 %, однако в ее составе оказалась знаменитая Роминтенская (Ромницкая) пуца

на границе с Польшей, где в рамках программ приграничного сотрудничества были проложены велодорожки для туристов; Виштынецкое озеро на границе с Литвой, популярное и у российских туристов.

В Оренбургской области пятикилометровая пограничная зона появилась только в 2001 г. В 2006 г. она была значительно расширена, а в 2019 г. заметно сокращена в большинстве из 15 приграничных районов. В Краснодарском крае в силу его рекреационной специализации конфигурация границ погранзоны неоднократно пересматривалась (в 2006, 2007, 2013, 2014, 2020 и 2023 гг.). Ее площадь в основном постепенно сокращалась, в том числе за счет исключения из ее состава побережья Азовского моря после вхождения Крыма в состав России.

С одной стороны, режим погранзоны заметно ограничивает бизнес, работа которого связана с привлечением большого числа людей из-за пределов погранзоны (туризм, трудоемкие производства), с промысловой деятельностью, капитальным строительством, добычей полезных ископаемых. Крупные компании, которые имеют поддержку на уровне центральных властей, порой могут преодолевать строгости пограничного режима. Так, в 2018 г. на линии российско-казахстанской границы в Домбаровском районе Оренбургской области началась реализация проекта Русской медной компании и Актюбинской медной компании по разработке Весенне-Аралчинского месторождения медных руд с последующей переработкой сырья в Орске и Актобе. Однако такие проекты все же являются исключением. Наши предыдущие исследования фиксировали заметное сокращение экономической активности в приграничных районах России и общее отталкивание экономической активности от приграничья [16].

С другой стороны, приграничье притягивает бизнес, деятельность которого связана с обслуживанием трансграничных потоков. Многие объекты придорожной инфраструктуры (автозаправки, мотели, охраняемые автостоянки, точки общепита, магазины, пункты обмена валюты, агентства по страхованию автотранспортных средств и др.) размещаются в непосредственной близости от мест пересечения границы.

На границе с Польшей особую роль играли автозаправочные станции, рассчитанные на польских «бензинщиков», на краснодарско-абхазской границе — продуктовые и вещевые рынки (в том числе знаменитый «Казачий рынок» в Адлерском районе). Деятельность среднего и крупного бизнеса в приграничье обычно связана с оказанием транспортно-логистических услуг. В 2008 г. Федеральной таможенной службой была разработана концепция таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе РФ. Ее реализация потребовала массового строительства новых транспортно-логистических терминалов (ТЛТ) в приграничных районах. Появление новых ТЛТ продолжается на перспективных направлениях и сейчас. Так, строительство крупного ТЛТ запланировано в Оренбургской области, где проходит международный маршрут «Европа — Западный Китай».

Число и разнообразие объектов приграничной инфраструктуры напрямую зависят от масштаба трансграничного грузо- и пассажиропотока, а также от степени барьерности границы. Так, в Оренбургской области представители местных администраций приграничных районов с ностальгией вспоминают период более жесткого пограничного режима: таможня обеспечивала местных жителей престижной и денежной работой на госслужбе, и время ожидания таможенного контроля на границе было дольше, что положительно сказывалось на местной сфере обслуживания.

Эффект притяжения наблюдается вдоль границ между регионами и муниципалитетами, разделяющих плотно населенные агломерационные территории, когда бизнесом используются налоговые градиенты и различия в ценах на землю для

массового жилищного строительства, размещения крупных складских объектов, производственных площадей и пр. Классический пример — бурное развитие Краснодарской агломерации в сопредельных районах Адыгеи. Хорошая транспортная доступность до центра Краснодара, более низкая стоимость земли, двух-трехкратная разница в ставке земельного налога и пониженные тарифы на электроэнергию привели к активному жилищному строительству в Яблоновском, Козете, а также в Новой Адыгее, где разместился и ориентированный на жителей Краснодара ТРЦ «Мега». Поскольку большая часть жителей этих населенных пунктов работает и платит НДФЛ в Краснодарском крае, местные и региональные власти жалуются на недостаток средств для строительства школ, поликлиник и детских садов. Власти и коренные жители Краснодара, в свою очередь, недовольны перегруженностью городской инфраструктуры, не рассчитанной на такой большой поток жителей соседней Адыгеи.

Эффект отталкивания хозяйственной деятельности от внутрисубъектных границ выражен, как правило, меньше, поскольку контактные функции границ преобладают, а вопросы безопасности обычно не стоят столь остро. Эффект отталкивания часто проявляется в условиях неопределенной границы или же «пограничных споров». Так, в Отраденском районе Краснодарского края вдоль отдельных участков границы с Карачаево-Черкесией в 2004—2018 гг. возникали трудности с обработкой земли: фермеры, налоговые и контролирующие органы просто не знали, какому региону точно принадлежит земля. В 2018 г., согласно данным ЕГРН, в России было оформлено по всем правилам чуть менее 20 % межрегиональных границ, в 2022 г. — свыше 70 % (без учета новых территорий)<sup>1</sup>.

Еще одна группа эффектов связана со свойством границ вызывать или усиливать *периферизацию прилежащих к ним районов*. Как бы ни было сложно однозначно ответить на вопрос, как связаны между собой приграничность и периферийность, очевидно, что в общем случае граница способствует появлению периферии. В то же время границу нередко проводят именно по наиболее удаленным от центров периферийным ареалам. Проявление свойств периферийности в приграничье зависит от особенностей территориальной организации общества на сопредельных территориях — конфигурации транспортных путей, близости крупных центров и др. Так, в российско-казахстанском приграничье эксцентриситет казахстанских региональных центров к государственной границе с Россией способствовал лучшему удержанию населения в приграничной полосе. Российские приграничные районы на границе с Казахстаном теряли население в среднем гораздо быстрее. Вдоль транспортных магистралей государственная граница приобретает некоторые черты «центра» и притягивает к себе определенные виды деятельности (см. выше) и периферизация сдерживается или разворачивается вспять.

Степень барьерности границы не всегда играет решающую роль в динамике процесса периферизации [17]. Во-первых, как показывает опыт ЕС и ЕАЭС, периферийность зачастую развивается и в условиях открытых границ. Во-вторых, при уже сложившейся сильной периферийности открытые границы оказывают мало влияния на социально-экономическое развитие территории, которая играет роль своего рода «пассивного коридора» [18].

На внутрисубъектных границах свойства периферийности ярко проявляются в приграничье между регионами. В Калининградской области, как и во многих других регионах России, периодически обсуждается вопрос о необходимости укрупнения существующей сетки муниципальных районов. Так, например, Со-

<sup>1</sup> Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 г. М., Росреестр, 2023. 185 с.

ветск (в 2023 г. — 38,6 тыс. жителей), не имеющий вокруг себя обширных сельских территорий, часто рассматривается как потенциальный центр более крупного муниципального образования в составе современного Неманского городского округа (15,4 тыс.) и Славского муниципального района (15,7 тыс.). Обсуждалась идея укрупнения Багратионовского муниципального округа (32,9 тыс.) за счет присоединения к нему Мамоновского (8,5 тыс.) и Ладушкинского (3,7 тыс.) городских округов. Аналогичные дискуссии о создании укрупненных муниципальных образований с центрами в наиболее значительных городах и, соответственно, об изменении границ как способе активизации экономики и борьбы с периферизацией идут и в других регионах, в том числе в Оренбургской области и в меньшей степени в Краснодарском крае. Однако укрупнение регионов и муниципалитетов, как правило, способствует новому витку периферизации бывших районных центров и их окрестностей [19; 20].

Еще одна группа эффектов связана со *значительными транзакционными издержками (временными, финансовыми, организационными), которые возникают при сотрудничестве властей поверх границ*. Проведенные нами интервью убедительно доказывают, что невозможность тратить средства на сопредельной территории, потребность в дополнительных согласованиях, необходимость синхронизации бюджетного цикла — вопросы, которые возникают и перед центральными, и перед региональными и муниципальными органами власти и создают дополнительные риски при реализации проектов, использовании и охране природных и антропогенных трансграничных объектов.

Общие природные трансграничные объекты (реки, озера, земельные угодья и др.) либо никому не принадлежат, либо эксплуатируются одной стороной в ущерб другой. На региональных и муниципальных границах только крупные трансграничные объекты обслуживаются специальными бюджетными учреждениями. Так, ФГБВУ «Центррегионводхоз» обслуживает Краснодарское водохранилище на стороне и Краснодарского края, и Адыгеи. В то же время берегоукрепление и чистка дна и поймы реки Лабы проводится несогласованно. Например, мероприятия, проводившиеся в окрестностях адыгейского аула Кошехабль, привели к подмыву берега Курганинского района Краснодарского края. В городском округе Сочи неконтролируемая застройка верховий рек в предгорных и горных районах одних муниципалитетов приводит к усилению паводков в других. Конфликт интересов стал настолько серьезным, что подготавливаемая Стратегия «Сочи-2035» предусматривает коренную реформу муниципального деления и выстраивание новых границ районов по «бассейновому принципу».

В российско-казахстанском пограничье в 2020—2021 гг. острые противоречия вызывало строительство переливной плотины в районе Оренбурга: казахстанские власти опасались сокращения стока реки Урал.

Похожие сложности наблюдаются на всех типах границ и при обустройстве пунктов пересечения границы, строительстве дорог, мостов, организации маршрутов общественного транспорта. На государственных границах решение этих вопросов идет особенно непросто, поскольку требуются согласованные действия национальных и региональных властей двух суверенных государств. Ярko иллюстрирует этот тезис строительство важной трансграничной магистрали «Европа — Западный Китай» в Оренбургской области, которое шло с существенным отставанием, что ставило под угрозу реализацию проекта. Разрешение ситуации потребовало вмешательства на высшем уровне.

Порой сооружение крупных инфраструктурных объектов страдает от изменений геополитической конъюнктуры, что ведет к продолжительным срокам строительства или прекращению эксплуатации уже готового объекта. Идея строительства

нового моста в окрестностях уже существующего мостового перехода «Советск — Панемуне» появилась уже в 2000-е гг., но только в 2007—2013 гг. была оформлена как крупномасштабный проект программы приграничного сотрудничества «Россия — Польша — Литва». В 2014 г. было заключено соглашение между Россией и Литвой о строительстве моста, согласно которому он был сооружен Россией за собственные средства и остался в собственности Калининградской области. Кроме того, на литовской стороне создавалась специальная «закрытая зона», охранявшаяся российскими пограничниками. Посещение этой зоны российскими гражданами на время строительства не рассматривалось как пересечение границы. В конечном итоге мост был введен в эксплуатацию в декабре 2020 г. вместе с пунктом пропуска «Дубки — Рамбинас».

На региональном и муниципальном уровнях основные сложности во взаимодействии связаны с отсутствием необходимой нормативно-правовой базы и финансирования, несогласованностью действий и планов, изменением приоритетов в связи с электоральными циклами и пр. Несогласованность действий между властями Республики Адыгея и Краснодарского края привела к тому, что построенный в 2010 г. «Мост дружбы» между адыгейском аулом Уляп и кубанской станицей Тенгинская не имел подъездных путей на краснодарской стороне. Этот объект, названный местными жителями «мостом-призраком», был достроен вместе с подъездными путями только в 2017 г., после получения краем финансирования из федерального центра.

Барьерная функция формальных границ связана с дифференцирующей: из-за однородности нормативно-правового пространства в пределах каждой территориальной единицы границы *способствуют накоплению различий, контрастности сопредельных территорий*. Территориальные диспропорции во многом определяют характер и структуру трансграничных взаимодействий. Слишком резкие контрасты в одних случаях порождают асимметрию взаимодействий, а иногда и конфликты, снижают потенциал равноправного партнерства и сотрудничества. В других случаях возникает эффект комплементарности, когда экономики, рынки товаров, услуг и труда дополняют друг друга. Различия в уровне оплаты труда, ценовые градиенты создают условия для обменов и интенсивной трансграничной мобильности. Разные условия ведения бизнеса, ставки налогов способствуют трансграничной кооперации и/или перетеканию бизнеса из одной части пограничья в другую [21].

### **Единство проблем взаимодействия**

Поверх любых формальных рубежей возникают сходные взаимодействия, хотя их институциональная сложность различается в зависимости от статуса границ — государственных, региональных, муниципальных. Трансграничные взаимодействия связаны со смягчением проблем, которые создают барьерная и другие функции границы, и с максимизацией выгод, которые они же продуцируют.

*Во-первых*, основа любых взаимодействий — организация транспортного сообщения и, в частности, маршрутов общественного транспорта. Многолетний опыт исследований различных участков государственных, региональных и муниципальных границ показывает, что успешность (скорость, качество, синхронность) строительства и реконструкции коммуникаций, пересекающих границы, также зависит от их статуса.

Эксклавность Калининградской области и сообщение с основной частью страны — приоритетное поле взаимодействий со странами ЕС даже в периоды геополитических кризисов. Непростых и продолжительных переговоров, сопровождав-

шихся кампаниями в СМИ<sup>1</sup>, требовали соглашения о железнодорожных участках, эксплуатируемых ОАО «РЖД» на территории Казахстана и АО «Казакстан Темир Жолы» на территории России, в том числе на соединяющем разные части Оренбургской области Илецком участке казахстанской железной дороги протяженностью 157 км.

Сходным образом в городских агломерациях сообщение между спальными районами и местами концентрации мест приложения труда требует сотрудничества поверх муниципальных границ, а в отдельных случаях (Краснодарская агломерация) — поверх региональных.

*Во-вторых*, значимым мотивом взаимодействия поверх границ является зависимость от использования общей инфраструктуры. Сети энерго-, газо-, водоснабжения и канализации пересекают все типы границ. Например, пос. Гончарка (Гиагинский район Адыгеи) снабжается электроэнергией с территории Белореченского района Краснодарского края. Газопровод в Гиагинский район тоже заходит из Краснодарского края. При этом барьерная функция муниципальных границ часто порождает проблемы эксплуатации инфраструктуры ввиду отсутствия нормативных механизмов взаимодействия, в особенности в сфере межбюджетных отношений. Нередка несогласованность между муниципалитетами в развитии и ремонте автодорожной сети и береговых укреплений на их территории (р. Лаба в Краснодарском крае). Недостаточны межмуниципальные взаимодействия в сфере утилизации твердых бытовых отходов (например, в Курганинском районе Краснодарского края).

*В-третьих*, взаимодействия поверх границ на всех уровнях, главным образом неформальные, возникают в оказании услуг населению, прежде всего медицинских и образовательных. Градиенты в обеспеченности ими, транспортная доступность, различия в цене, качестве и разнообразии - общие мотивы трансграничных поездок населения. На государственных рубежах, в отличие от внутренних, основным мотивом таких поездок чаще выступает цена. Например, до 2022 г. была довольно распространена практика покупки продовольственных товаров и лекарств жителями Калининградской области в Польше. В оренбургском пограничье граждане Казахстана рассматривают Оренбург как центр медицинских и образовательных услуг. Для их получения ездят в Россию также жители Абхазии.

Подобные практики широко распространены на региональном и муниципальном уровне. Из Адыгеи ездят за медицинской помощью в Краснодарский край, а из Краснодарского края — в Адыгею. Соседние районы Адыгеи привлекательны для жителей Апшеронского, Белореченского, Мостовского районов и Армавира как наличием высококвалифицированных отраслевых специалистов, так и более высоким качеством медицинской помощи (например, родовспоможения). Межмуниципальные договоренности о возможности обучения школьников в соседнем муниципалитете реализуются вдоль границы Краснодарского края и Адыгеи (например, между пос. Гончарка Гиагинского района Адыгеи и пос. Степным Белореченского района; Адлерским районом Сочи и федеральной территорией «Сириус»).

Наконец, *в-четвертых*, через любые границы совершаются поездки с потребительскими целями, особенно между близкими по численности населения городами в связи с ценовыми градиентами, различающимся ассортиментом и наличием определенных товаров и услуг только с одной из сторон границы. В Калининградской области в течение многих лет наблюдался феномен «переноса» части потребления в приграничные районы Польши и Литвы. Со временем потребительский туризм он только расширялся: однодневные поездки за покупками все чаще совмещались с

<sup>1</sup> Бессчастнов, А. Семь раз отмерь... Гудок, № 48, 3 декабря 2010 г. <https://www.gudok.ru/zdr/178/?ID=649236>

семейными турами выходного дня. Со своей стороны, польские граждане все постсоветские годы оставались верны стратегии скупки дешевого топлива в приграничных районах области без заезда в Калининград [22].

Поездки граждан Казахстана в Россию за покупками в основном ушли в прошлое. Напротив, с 2022 г. российские граждане стали активно посещать сопредельные города Казахстана, совершая «карточные туры» для получения недоступных банковских услуг, покупки «санкционных» товаров длительного пользования - бытовой техники, автомобилей и др., транзита через казахстанские аэропорты для полетов в другие страны.

На региональных и муниципальных границах такие практики недостаточно изучены. И местные жители, и региональные администрации не воспринимают их как трансграничные, но, безусловно, они широко распространены.

### **Общая потребность в институтах**

Сущностная особенность всех типов разграничительных линий состоит в производстве дополнительных транзакционных издержек при любом взаимодействии. Именно высокими транзакционными издержками объясняется некоторыми авторами разнообразие проблем, с которыми сталкиваются приграничные территории [23, с. 13—18]. Институты приграничного сотрудничества можно понимать как правила взаимодействия поверх границ, признаваемые большей частью акторов, участвующих в этом взаимодействии. Значительная часть таких практик, например «игра» на трансграничных градиентах, не оформлена юридически, но значима для жизни. В то же время многие нормативно закрепленные институты почти не оказывают влияния на жизнь в приграничье.

Потребность в институтах приграничного сотрудничества велика на всех типах границ в силу единства их функций, создаваемых ими проблем и существующих практик трансграничных взаимодействий, однако лучше всего институты развиты на *государственных границах*. Это определяется в первую очередь тем, что наиболее высокие транзакционные издержки для сотрудничества связаны именно с этим типом границ. Перечень институциональных форм приведен в Законе об основах приграничного сотрудничества от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ, а также в Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации от 7 октября 2020 г. Практика использования этих и других, не поименованных в нормативных документах форм разная и зависит от статуса границ.

Среди трансграничных институтов наиболее распространены рамочные соглашения о приграничном сотрудничестве, которые активно подписывались российскими регионами в 1990-е гг., а затем обновлялись в дальнейшем в среднем с десятилетней периодичностью. Во всех трех рассматриваемых регионах они обычно не были наполнены конкретным содержанием, но создавали юридическую рамку для взаимодействия региональных властей. В тех случаях, когда соглашения содержали упоминания конкретных проектов, они, как правило, не были реализованы либо по причине недостатка нужных полномочий (требовалось участие федеральных властей), либо из-за нехватки финансовых ресурсов. Важно отметить, что аналогичные рамочные соглашения подписываются и на внутрироссийских границах, и нехватка полномочий и финансов для сотрудничества проявляется и здесь.

Более прогрессивный инструмент — программы приграничного сотрудничества. Калининградская область с 1991 г. активно участвовала в приграничных программах ЕС. С 2000 по 2020 г. в рамках трех программ сотрудничества в регионе было реализовано свыше 500 проектов в сфере транспортной инфраструктуры, коммунального хозяйства, охраны природы и памятников культурного наследия.

Отличительной чертой этих программ стал общий бюджет, проектный принцип финансирования, согласованные приоритеты развития и критерии отбора проектов [24]. В Оренбургской области первая программа сотрудничества, охватившая сразу все 12 российских и 7 казахстанских регионов приграничья, была запущена в 1999 г. За ней последовали еще две — с 2008 по 2011 г. и с 2012 по 2017 г. В отличие от Калининградской области эти программы не содержали механизмов выработки общих приоритетов сотрудничества, перечня проектов и механизмов их финансирования. Планы мероприятий по программам принимались и реализовывались несогласованно. Отсутствие фокуса на проблематике конкретных территорий предопределило отсутствие видимых результатов сотрудничества.

Среди других институтов можно особо выделить соглашения о малом приграничном движении — упрощенном пересечении границы для жителей сопредельных регионов (Калининградской области и соседних польских воеводств с 2012 по 2014 г.) или отдельных приграничных районов (Оренбургской области с 2009 г.). В Оренбургской области значимую роль в сотрудничестве играл также Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана, в Калининградской области до середины 2000-х гг. — еврорегионы [25].

Институционализированное сотрудничество на *региональных границах* не имеет соответствующей нормативно-правовой базы. Возможно, поэтому в региональных стратегиях этой теме отводится немногим больше места, чем приграничному сотрудничеству с соседними странами. Сравнения с регионами-соседями по федеральному округу по ряду социально-экономических показателей приведены во всех стратегиях, однако не с целью установления и учета градиентов, а в «сравнительном» ключе. Исключение составляет стратегия Краснодарского края, где уделено много внимания сотрудничеству с Адыгеей (табл.). Слова «граница» и «трансграничный» упоминаются в тексте документа около 60 раз. Важная часть стратегии — флагманский проект «Пространство без границ», сквозь призму которого предлагается рассматривать программы развития трансграничных Краснодарской и Сочинской агломераций, «Кавказского горного ареала» и др. Предполагалось, что такой подход обеспечит комплексное видение желаемого будущего территорий одновременно нескольких муниципальных образований, поможет выявить ключевые межмуниципальные проекты, требующие сотрудничества. Впервые в российской практике стратегирования используется понятие «трансграничное экономическое сотрудничество», подразумевающие контакты не только с зарубежными, но и с соседними субъектами РФ.

В стратегии Оренбургской области одним из вызовов, «которые необходимо преодолеть для устойчивого социально-экономического развития региона», названа пространственная конфигурация территории, из-за которой «окраины Оренбургской области» ориентированы на соседние региональные центры. Казалось бы, близкие города в других регионах могли бы стать опорой в развитии оренбургской периферии, но из-за отсутствия нормативно-правовых основ такого взаимодействия они являются лишь «пылесосами», вытягивающими население с этой периферии.

Отношение к *муниципальным границам* в стратегических документах выражено в разной степени. В стратегии Калининградской области субрегиональные различия и муниципальные границы почти не обсуждаются, за исключением транспортной связности. Несмотря на ощутимые разрывы в уровне социально-экономического развития внутри эксклава, межмуниципальные инициативы весьма скромны. Восточные районы области фигурируют лишь как единый объект политики в сфере туризма, но меры по консолидации межмуниципальных усилий для развития туристского потенциала восточной части эксклава не описаны.

**Отражение тематики муниципальных, региональных и государственных границ и трансграничного сотрудничества в стратегиях социально-экономического развития регионов**

Калининградская область	Краснодарский край Диагностическая часть	Оренбургская область
<i>Подход к интерпретации приграничного положения</i>		
Географическое положение оценивается в разных масштабах — регион как часть России, Балтийского региона, Большой Европы	Географическое положение оценивается в разных масштабах — связи с другими странами и внутри российского макрорегиона. Геостратегическая функция региона как форпоста, важность обеспечения транзита в сопредельные государства и другие регионы России	Приграничное положение — синоним выгодного транспортно-географического положения с выраженной транзитной функцией. Статус приграничной геостратегической территории определяет направления взаимодействия с федеральным центром
Сравнение с Литвой и Польшей. Фрагментарное сравнение с регионами Северо-Западного федерального округа	Сравнительная оценка: с кем проводится сравнение Фрагментарное сравнение с российскими регионами-соседами	Сравнение с российскими регионами-соседами
Отмечается необходимость наращивания межмуниципальной транспортной связности (автобусами)	Субрегиональные различия и муниципальные границы Анализируется неоднородность территории по уровню социально-экономического развития. Выделяются линии и узлы разного порядка в пространственной структуре региона. Выявляется стихийность развития локальных систем расселения (в том числе агломераций)	Ориентация окраин Оренбургской области на соседние региональные центры оценивается как вызов устойчивому развитию региона
<i>Стратегические цели и задачи</i>		
<i>Сотрудничество поверх государственных и региональных границ</i>		
Использование потенциала международного и межрегионального сотрудничества в интересах обеспечения устойчивого развития	Повышение качества взаимодействия с соседними регионами и усиление международной интеграции	Реализация инициативы для приграничных с Казахстаном муниципальных образований (конкретика не указана)
<i>Сотрудничество поверх муниципальных границ</i>		
Развитие транспортной связности на субрегиональном уровне. Развитие совокупного туристского потенциала восточных районов области	Реализация фламманского проекта «Пространство без границ», подразумевающего комплексное пространственное развитие выделенных экономических округов. Предложение межмуниципальных проектов в сфере транспорта, управления отходами, чрезвычайных ситуаций, экономики, включая туризм. Формирование координационных советов по межмуниципальному взаимодействию	Инициатива «Восстановление реки Урал». Развитие комплексных туристических маршрутов. Инициатива «Территориальная и профессиональная мобильность» (субсидирование переезда при внутрирегиональной трудовой миграции)

*Источник:* составлено по материалам стратегий социально-экономического развития субъектов РФ.

В стратегии Оренбургской области содержится ряд инициатив, направленных на сотрудничество поверх муниципальных границ. Межмуниципальный характер имеет инициатива «Восстановление реки Урал». Предусмотрено развитие межмуниципальных туристических маршрутов. Представляет интерес инициатива «Территориальная и профессиональная мобильность», подразумевающая субсидирование переезда в рамках внутрирегиональной трудовой миграции.

Скрупулезный и во многом уникальный для документов такого рода полимасштабный анализ пространственной структуры региона с выделением линий и узлов (ядер) разного порядка выполнен в стратегии Краснодарского края. По итогам анализа неоднородности территории по некоторым показателям социально-экономического развития сделан вывод о стихийности развития локальных систем расселения, в том числе Краснодарской и Сочинской агломераций. Детальный анализ границ завершается в прогнозной части документа четким пониманием необходимости сотрудничества поверх границ. Проект «Пространство без границ» подразумевает выделение внутри края экономических округов (зон) на основе общности целей и задач развития с учетом экономической специализации, природных условий и пр. В стратегии содержится не только целый ряд межмуниципальных проектов в сферах транспорта, управления переработкой отходов, чрезвычайных ситуаций, экономики, включая туризм, но и механизм их институционализации — формирование координационных советов по межмуниципальному взаимодействию. Однако даже такой прогрессивный подход не подкреплен ни стратегическими документами более низкого уровня (муниципальных образований), ни практикой.

Анализ муниципальных стратегий показал, что вопросы взаимодействия с соседями упоминаются в них в основном при оценке географического положения в целом и транспортно-географического положения в частности. В блоке стратегических направлений развития изредка встречаются упоминания межмуниципальных инициатив (переработка отходов, система контроля подъема уровня воды в реках, туристические маршруты, медицинское обслуживание), но, как правило, не конкретизирован механизм их реализации. Экспертные интервью показывают, что такие инициативы не доведены до воплощения. Например, в администрации Курганинского района подчеркивали значимость «трансграничных» проблем утилизации твердых бытовых отходов, но взаимодействие по ним с соседями отсутствует. Единственным амбициозным проектом надмуниципального уровня является проект «Нового Армавира» — миллионной агломерации, создание которой требует новых земель и перекройки муниципальных границ.

Формально созданный институт межмуниципального сотрудничества в Краснодарском крае — это советы семи экономических зон (округов), выделенных в стратегии. В ходе экспертных интервью были выявлены мотивы выделения зон: 1) общность выполняемых территориями функций в горной местности, степных, приморских курортных районах, городских агломерациях и др.; 2) общность экономической специализации, что предполагает возможность кумулятивного эффекта от совместного планирования; 3) совместное брендирование продуктов в сфере материального производства и туризма (создание туристического бренда Причерноморской зоны, комплексное освоение Ейского взморья и др.); 4) рациональное природопользование в трансграничных геосистемах (Ахтарские водно-болотные угодья в Приморской зоне и др.); 5) возможная совместная разработка отдельных стратегий и программ развития с целью получения федерального финансирования.

В то же время оценка доступных планов развития экономических зон (2018—2019) демонстрирует слабое понимание представителями муниципалитетов их значения. В списках предлагаемых проектов, принимаемых на заседаниях советов зон,

доминируют локальные инициативы, замкнутые в пределах одного муниципалитета. К трансграничным темам относятся единичные проекты при строительстве дорог, выбор места размещения предприятия по глубокой переработке зерна, регулирование избытка или дефицита электрических и газовых мощностей, изменение границ муниципальных образований (Армавир и Успенский район).

Опыт исследования институционального сотрудничества показывает, что наиболее удачной формой сотрудничества на всей протяженности российских государственных границ стали программы приграничного сотрудничества, работавшие до недавнего времени на границах Северо-Запада России со странами ЕС [26]. Перенос реализованного в них программно-проектного подхода, по нашему мнению, возможен не только на другие внешние границы России, но и на внутренние — региональные и муниципальные. Это позволит решить вопрос о нехватке полномочий и финансовых ресурсов при сотрудничестве поверх границ.

## **Заключение**

Между барьерной, символической и легитимирующей (власть) функциями границ, с одной стороны, и потребностью в сотрудничестве для решения широкого круга трансграничных по своей природе проблем, с другой, существует противоречие, характерное для всех видов формальных рубежей. Это противоречие служит, на наш взгляд, убедительным подтверждением концепции изоморфизма границ. И государственные, и региональные, и муниципальные границы выполняют функцию организации и управления территорией, определяют его нормативно-правовое пространство, в том числе зоны предоставления общественных услуг и распространения стандартов. Институционализированные границы всех рангов усиливают контрастность пространства, способствуют эффектам периферизации. Трансграничные практики населения, которые возникают не только для сокращения дальности поездок, но и из-за различий в ассортименте и качестве товаров и предоставляемых услуг, связаны именно с существующими по разные стороны любых границ градиентами. И региональные, и муниципальные границы по аналогии с государственными рубежами выполняют функцию притяжения или отталкивания хозяйственной деятельности. Ярче всего это проявляется на изученной территории в агломерационных зонах Краснодара и Большого Сочи (районы массовой жилой застройки, выбор локации ТЦ «Мега» и др.).

Институты сотрудничества позволяют решать проблемы пространственного развития территории, помогая «преодолевать» границы. Соглашения между государствами, регионами и муниципалитетами обеспечивают населению доступ к ближайшим центрам предоставления образовательных, медицинских и иных услуг. При этом влияние институтов на нивелирование трансграничных градиентов неоднозначно: институты могут сглаживать, эксплуатировать или увеличивать градиенты.

Однако институты межрегионального и межмуниципального сотрудничества развиты пока чрезвычайно слабо. Как показывает анализ региональных и муниципальных стратегий социально-экономического развития, их необходимость обычно и не осознается. Даже несмотря на декларируемые в стратегиях Краснодарского края и Адыгеи масштабные планы сотрудничества поверх границ, реально это сотрудничество не происходит. Фундаментальные причины такой ситуации связаны с отсутствием правовых оснований на федеральном уровне, спецификой общегосударственной и региональной политической культуры и управленческой традиции. Исследование существующих институтов и практик показало, во-первых, что конкретные препятствия лежат, в сфере земельно-имущественных отношений — му-

ниципалитеты сталкиваются с серьезными проблемами при создании общих промышленных и инфраструктурных объектов. Во-вторых, реализация совместных проектов наталкивается на невозможность софинансирования или расходования бюджетных средств одного муниципалитета на территории другого. В-третьих, в законодательстве отсутствуют реально действующие юридические механизмы для создания надмуниципальных форм управления и сотрудничества. В-четвертых, низкая бюджетная обеспеченность муниципального уровня власти требует разработки специальных программ, ориентированных именно на поддержку проектов межмуниципального и межрегионального сотрудничества.

Один из факторов, мешающих межмуниципальному и межрегиональному сотрудничеству, — опасения изменений границ, имеющиеся, например, у властей Адыгеи в отношении трех адыгейских муниципалитетов в составе Краснодарской агломерации. В проведенных интервью постоянно повторялся нарратив о том, что «слишком тесные связи между территориями создают опасность их слияния». Создание институтов сотрудничества, а значит, и правил игры может стать ключом для решения этого противоречия, поскольку позволяет решать трансграничные проблемы, не меняя границ.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке проекта РНФ № 22-17-00263 «Эффекты и функции границ в пространственной организации российского общества: страна, регион, муниципалитет». Исследование динамики пограничной зоны и аспектов ее влияния на социально-экономическое развитие приграничных районов проводилось за счет средств госзадания ИГ РАН ГЗ № 124032900015-3 (FMWS-2024-0008) «Социально-экономическое пространство России в условиях глобальных трансформаций: внутренние и внешние вызовы».*

## **Список литературы**

1. Kolosov, V., O'Loughlin, J. 1998, New borders for new world orders: Territorialities at the fin-de-siecle, *Geo Journal*, vol. 44, № 3, p. 259—273, <https://doi.org/10.1023/A:1006846322508>
2. Колосов, В. А. 2022, Исследования границ в современном мире: прогресс теории и основные направления, *Региональные исследования*, № 3, с. 23—36, <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2022-3-2>
3. Колосов, В. А. 2024, Функции, изоморфизм и общие свойства государственных и других формальных границ, *Границы, приграничные регионы, трансграничное взаимодействие*, М., Первое экономическое издательство, с. 7—15, <https://doi.org/10.18334/9785912925221-7-15>
4. Anderson, B. 2006, *Imagined Communities*, L., N. Y., Verso.
5. Kolosov, V., Scott, J. 2013, Selected conceptual issues in border studies, *Belgeo*, № 1, <https://doi.org/10.4000/belgeo.10532>
6. Konrad, V. 2015, Toward a Theory of Borders in Motion, *Journal of Borderlands Studies*, vol. 30, № 1, p. 1—17, <https://doi.org/10.1080/08865655.2015.1008387>
7. Scott, J.W. 2020, *A Research Agenda for Border Studies*, <https://doi.org/10.4337/9781788972741.00007>
8. Brambilla, C. 2015, Exploring the Critical Potential of the Borderscapes Concept, *Geopolitics*, vol. 20, № 1, p. 14—34, <https://doi.org/10.1080/14650045.2014.884561>
9. Родоман, Б. Б., Эккель, Б. М. (ред.). 1982, *Географические границы*, М., Изд-во Моск. ун-та.
10. Шувалов, В. Е. 2022, Теоретическая лимология как междисциплинарное научное направление, *Региональные исследования*, № 3, с. 37—43, <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2022-3-3>
11. Колосов, В. А. 2008, География государственных границ: идеи, достижения, практика, *Известия Российской академии наук. Серия географическая*, № 5, с. 8—20. EDN: JSJZCV

12. Севастьянов, С. В., Лайне, Ю., Киреев, А. А. (ред.). 2016, *Введение в исследования границ*, Владивосток, Дальнаука. EDN: YHSFUZ
13. Amilhat Szary, A.-L. 2020, *Géopolitique des Frontières. Découper la Terre, Imposer une Vision du Monde*, P., Le Cavalier Bleu.
14. Paasi, A. 2021, Problematizing 'bordering, ordering, and othering' as manifestations of socio-spatial fetishism, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 112, p. 18–25, <https://doi.org/10.1111/tesg.12422>
15. Морачевская, К. А. 2022, Феномен приграничности: подходы к интерпретации и роль центр-периферийных градиентов, *Региональные исследования*, № 3, с. 44–53, <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2022-3-4>
16. Kolosov, V. A., Sebentsov, A. B. 2020, Russian borderlands: contemporary problems and challenges, *Regional Sciences: Policy and Practice*, vol. 12, № 4, p. 671–688, <https://doi.org/10.1111/rsp3.12285>
17. Колосов, В. А., Зотова, М. В., Себенцов, А. Б. 2016, Барьерная функция российских границ, *Известия Российской академии наук. Серия географическая*, № 5, с. 8–20, <https://doi.org/10.15356/0373-2444-2016-5-8-20>
18. van Geenhuizen, M., Ratti, R. (eds.). 2001, *Gaining Advantage from Open Borders: An Active Space Approach to Regional Development*, Routledge.
19. Зубаревич, Н. В. 2014, Региональное развитие и региональная политика в России, *ЭКО*, т. 44, № 4, с. 6–27. EDN: RZLYST
20. Окунев, И. Ю., Осколков, П. В., Тисленко, М. И. 2018, Объединение регионов Российской Федерации: институциональные и социальные последствия, *Полис. Политические исследования*, т. 27, № 2, с. 8–28, <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.02.02>
21. Kolosov, V. A., Sebentsov, A. B. 2023, The border as a barrier and an incentive for the structural economic transformation of the Kaliningrad exclave, *Baltic Region*, vol. 15 (4), p. 104–123, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2023-4-6>
22. Sagan, I., Studzińska, D., Nowicka, K., Kolosov, V., Zotova, M., Sebentsov, A. 2018, The local border traffic zone experiment as an instrument of cross-border integration: the case of Polish-Russian borderland, *Geographia Polonica*, vol. 91, № 1, p. 95–112, <https://doi.org/10.7163/GPol.0102>
23. Макарычев, А. С. 2002, Пространственные характеристики трансграничной безопасности, в: *Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России*, с. 8–40.
24. Себенцов, А. Б. 2018, Институциональное измерение приграничного сотрудничества в российском пограничье, *Региональные исследования*, № 3, с. 66–75. EDN: VPMQAB
25. Карпенко, М. С., Колосов, В. А., Себенцов, А. Б. 2021, Трансформация российско-казахстанского пограничья в постсоветский период: институциональное и экономическое измерения, *Проблемы национальной стратегии*, № 5, с. 25–40, [https://doi.org/10.52311/2079-3359\\_2021\\_5\\_25](https://doi.org/10.52311/2079-3359_2021_5_25)
26. Sebentsov, A. B. 2020, Cross-border cooperation on the EU-Russian borders: results of the program approach, *Geography, Environment, Sustainability*, vol. 13, № 1, p. 74–83, <https://doi.org/10.24057/2071-9388-2019-136>

## Об авторах

**Владимир Александрович Колосов**, доктор географических наук, заместитель директора, Институт географии Российской академии наук, Россия.

E-mail: [vladimirkolossov@gmail.com](mailto:vladimirkolossov@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-2817-9463>

**Александр Борисович Себенцов**, кандидат географических наук, старший научный сотрудник, Институт географии Российской академии наук, Россия.

E-mail: [asebentsov@igras.ru](mailto:asebentsov@igras.ru)

<https://orcid.org/0000-0001-9665-5666>

**Кира Алексеевна Морачевская**, кандидат географических наук, доцент, кафедра экономической и социальной географии Санкт-Петербургского государственного университета, Россия; старший научный сотрудник, Институт географии Российской академии наук, Россия.

E-mail: k.morachevskaya@spbu.ru

<https://orcid.org/0000-0003-1269-1059>



ПРЕДСТАВЛЕНО ДЛЯ ВОЗМОЖНОЙ ПУБЛИКАЦИИ В ОТКРЫТОМ ДОСТУПЕ В СООТВЕТСТВИИ С УСЛОВИЯМИ ЛИЦЕНЗИИ CREATIVE COMMONS ATTRIBUTION (CC BY) ([HTTP://creativecommons.org/licenses/by/4.0/](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/))

## FORMAL BORDERS AND CROSS-BORDER INTERACTIONS: COUNTRY – REGION – MUNICIPALITY

V. A. Kolosov<sup>1</sup>

A. B. Sebentsov<sup>1</sup>

K. A. Morachevskaya<sup>1, 2</sup>

<sup>1</sup> Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences,  
29 Staromonentny pereulok, Moscow, 119017, Russia

<sup>2</sup> Saint Petersburg State University,  
7–9 Universitetskaya nab., Saint Petersburg, 199034, Russia

Received 15 May 2024

Accepted 25 July 2024

doi: 10.5922/2079-8555-2024-3-2

© Kolosov, V. A., Sebentsov, A. B.,  
Morachevskaya, K. A., 2024

*This study draws on the concept of isomorphism of formal borders (those established by legislative acts), which postulates similarity in their functions performed in different combinations by borders of various statuses. The article aims to explore the isomorphism of formal borders and their impact on the economy and the quotidian practices of the population. The study employs expert interviews and personal observations from several Russian regions while analysing regional and municipal socioeconomic development strategies. On the one hand, the barrier and constitutive functions of borders help to level the socioeconomic gradient within such boundaries. On the other hand, these same functions accentuate the contrasts between neighbouring territories. The general characteristics of borders also encompass their capacity to either attract or deter specific activities and create or exacerbate the peripherality of adjacent areas. The tension between the continuity of physical and social space and the barrier function of borders shapes the population's 'cross-border' practices, generating commodity flows and other interactions between neighbouring territories. This interaction, in turn, necessitates cooperation between border territories to address a range of cross-border issues. However, such collaborations exist almost exclusively at the interstate level. At the regional and municipal level, this need is either unaddressed or absent, even when acknowledged in strategic planning documents.*

### Keywords:

state borders, regional borders, municipal borders, isomorphism, functions, peripherality, cross-border interactions, cooperation, Russia

**To cite this article:** Kolosov, V. A., Sebentsov, A. B., Morachevskaya, K. A. 2024, Formal borders and cross-border interactions: country – region – municipality, *Baltic Region*, vol. 16, № 3, p. 21–41.  
doi: 10.5922/2079-8555-2024-3-2

## References

1. Kolosov, V., O'Loughlin, J. 1998, New borders for new world orders: Territorialities at the fin-de-siecle, *GeoJournal*, vol. 44, № 3, p. 259—273, <https://doi.org/10.1023/A:1006846322508>
2. Kolosov, V.A. 2022, Border studies in the contemporary world: progress in theory and main directions, *Regional Studies*, № 3, p. 23—36, <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2022-3-2> (in Russ.).
3. Kolosov, V.A. 2024, Functions, isomorphism and general features of the state and other borders, *Borders, border regions, cross-border interaction*, M., First Economic Publishing House, p. 7—15, <https://doi.org/10.18334/9785912925221-7-15> (in Russ.).
4. Anderson, B. 2006, *Imagined Communities*, L., N. Y., Verso.
5. Kolosov, V., Scott, J. 2013, Selected conceptual issues in border studies, *Belgeo*, № 1, <https://doi.org/10.4000/belgeo.10532>
6. Konrad, V. 2015, Toward a Theory of Borders in Motion, *Journal of Borderlands Studies*, vol. 30, № 1, p. 1—17, <https://doi.org/10.1080/08865655.2015.1008387>
7. Scott, J.W. 2020, *A Research Agenda for Border Studies*, <https://doi.org/10.4337/9781788972741.00007>
8. Brambilla, C. 2015, Exploring the Critical Potential of the Borderscapes Concept, *Geopolitics*, vol. 20, № 1, p. 14—34, <https://doi.org/10.1080/14650045.2014.884561>
9. Rodoman, B.B., Eckel, B.M. (eds.). 1982, *Geographical Boundaries*, Moscow, Izd-vo Mosk. un-ta (in Russ.).
10. Shuvalov, V.E. 2022, Theoretical limology as an interdisciplinary area of science, *Regional Studies*, № 3, p. 37—43, <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2022-3-3> (in Russ.).
11. Kolosov, V.A. 2008, Geography of state borders: ideas, achievements, practice, *Izvestiya Rossiiskoi Akademii Nauk. Seriya Geograficheskaya*, № 5, p. 8—20. EDN: JSJZCV (in Russ.).
12. Sevastyanov, S.V., Line, Y., Kireev, A.A. (eds.). 2016, *Introduction to Border Studies*, Vladivostok, Dalnauka. EDN: YHSFUZ (in Russ.).
13. Amilhat Szary, A.-L. 2020, *Géopolitique des Frontières. Découper la Terre, Imposer une Vision du Monde*, P., Le Cavalier Bleu.
14. Paasi, A. 2021, Problematizing 'bordering, ordering, and othering' as manifestations of socio-spatial fetishism, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 112, p. 18—25, <https://doi.org/10.1111/tesg.12422>
15. Morachevskaya, K.A. 2022, Borderland phenomenon: approaches to interpretation and the role of center-peripheral gradients, *Regional Studies*, № 3, p. 44—53, <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2022-3-4> (in Russ.).
16. Kolosov, V.A., Sebentsov, A.B. 2020, Russian borderlands: contemporary problems and challenges, *Regional Sciences: Policy and Practice*, vol. 12, № 4, p. 671—688, <https://doi.org/10.1111/rsp3.12285>
17. Kolosov, V.A., Zotova, M.V., Sebentsov, A.B. 2016, Barrier function of Russian borders, *Izvestiya Rossiiskoi Akademii Nauk. Seriya Geograficheskaya*, № 5, p. 8—20, <https://doi.org/10.15356/0373-2444-2016-5-8-20> (in Russ.).
18. van Geenhuizen, M., Ratti, R. (eds.). 2001, *Gaining Advantage from Open Borders: An Active Space Approach to Regional Development*, Routledge.
19. Zubarevich, N.V. 2014, Regional development and regional policy in Russia, *ECO*, vol. 44, № 4, p. 6—27. EDN: RZLYST (in Russ.).
20. Okunev, I.Y., Oskolkov, P.V., Tislenko, M.I. 2018, Incorporation of Russian Federation Regions: Institutional and Social Consequences, *Polis. Political Studies*, vol. 27, № 2, p. 8—28, <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.02.02> (in Russ.).
21. Kolosov, V.A., Sebentsov, A.B. 2023, The border as a barrier and an incentive for the structural economic transformation of the Kaliningrad exclave, *Baltic Region*, vol. 15 (4), p. 104—123, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2023-4-6>
22. Sagan, I., Studzińska, D., Nowicka, K., Kolosov, V., Zotova, M., Sebentsov, A. 2018, The local border traffic zone experiment as an instrument of cross-border integration: the case of Polish-Russian borderland, *Geographia Polonica*, vol. 91, № 1, p. 95—112, <https://doi.org/10.7163/GPol.0102>

23. Makarychev, A. S. 2002, Spatial characteristics of cross-border security, in: *Security and International Cooperation in the Belt of Russia's New Borders*, p. 8—40 (in Russ.).

24. Sebentsov, A. B. 2018, Institutional dimension of cross-border cooperation in the Russian borderland, *Regional Studies*, № 3, p. 66—75. EDN: VPMQAB (in Russ.).

25. Karpenko, M. S., Kolosov, V. A., Sebentsov, A. B. 2021, Transformation of Russia-Kazakhstan border-zone cooperation in the post-soviet period: institutional and economic dimensions, *Problems of National Strategy*, № 5, p. 25—39, [https://doi.org/10.52311/2079-3359\\_2021\\_5\\_25](https://doi.org/10.52311/2079-3359_2021_5_25) (in Russ.).

26. Sebentsov, A. B. 2020, Cross-border cooperation on the EU-Russian borders: results of the program approach, *Geography, Environment, Sustainability*, vol. 13, № 1, p. 74—83, <https://doi.org/10.24057/2071-9388-2019-136>

## The authors

**Prof Vladimir A. Kolosov**, Deputy Director, Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences, Russia.

E-mail: [vladimirkolosov@gmail.com](mailto:vladimirkolosov@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-2817-9463>

**Dr Alexander B. Sebentsov**, Senior Researcher, Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences, Russia.

E-mail: [asebentsov@igras.ru](mailto:asebentsov@igras.ru)

<https://orcid.org/0000-0001-9665-5666>

**Dr Kira A. Morachevskaya**, Associate Professor, Department of Economic and Social Geography, Saint Petersburg State University, Russia; Senior Researcher, Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences, Russia.

E-mail: [k.morachevskaya@spbu.ru](mailto:k.morachevskaya@spbu.ru)

<https://orcid.org/0000-0003-1269-1059>

