

УДК 341.222 (57)

Киреев А.А.

Регулирование трансграничных отношений российского Дальнего Востока в 1988 – 2011 гг.

Regulating cross-border relations of Russian Far East in 1988 – 2011

Предмет представленного исследования рассматривается автором в методологическом и эмпирическом аспектах. Во вводной части статьи автор уточняет определения и логические связи ряда ключевых понятий, применяемых в исследованиях трансграничных отношений. На основе предложенных дефиниций проводится анализ развития регулирования трансграничных отношений российского Дальнего Востока, его целей и этапов.

Ключевые слова: *российский Дальний Восток, трансграничные отношения, трансграничная политика, пограничная политика, государственная граница*



The subject of research is considered by the author in methodological and empirical aspects. In the prologue of article the author clarifies the definitions and logical connections of some key concepts, used in studies of cross-border relations. On the basis of the offered definitions the analysis of development of regulation of cross-border relations of the Russian Far East, its purposes and stages is carried out.

Key words: *Russian Far East, cross-border relations, cross-border policies, border policy, the state border*

Прежде чем приступить к рассмотрению главного предмета данной работы – регулирования трансграничных отношений российского Дальнего Востока (РДВ), его целей и механизмов – я считаю необходимым коснуться ряда вопросов методологического плана. По убеждению автора, игнорирование этих вопросов может стать препятствием в решении задач не только настоящей работы. По существу, пренебрежение ими является одной из важнейших причин малой продуктивности многих из проводимых сегодня исследований трансграничных процессов.

Заметный рост интереса исследователей к новой предметной области социогуманитарного знания – трансграничным отношениям – к сожалению, не повлек за собой адекватных её содержанию изменений в методологическом инструментарии. Конечно, основополагающая для

КИРЕЕВ Антон Александрович, к.полит.н., доцент кафедры политологии Дальневосточного федерального университета (г. Владивосток). **E-mail:** antalkir@yandex.ru

Статья подготовлена при поддержке Аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы». Проект 1840 «Нациестроительство, этнос и национализм в формировании многополярного мира: анализ ситуации в АТР»

этой научной области категория «трансграничные отношения» на сегодня действительно широко вошла в профессиональный обиход представителей многих наук. Однако простое механическое присоединение данной категории к уже существующему понятийному аппарату не только не повышает его эвристичности, но скорее делает его и без того довольно аморфную структуру ещё более запутанной и неопределённой. Для того чтобы в полной мере интегрировать понятие «трансграничные отношения» в концептуальную систему социальных наук, и тем самым реализовать заложенный в нём познавательный потенциал, необходимо произвести возможно более чёткую демаркацию этого понятия с рядом смежных с ним старых понятий и дополнить его некоторыми логически производными новыми концептами. Не претендуя на исчерпывающее решение названных проблем в рамках настоящей статьи, я попытаюсь прояснить связи категории «трансграничные отношения» с несколькими понятиями, имеющими особую значимость с точки зрения предмета моего исследования.

Использование понятия «трансграничные отношения», прежде всего, требует его позиционирования относительно понятий, описывающих иные виды общественных отношений. Так, критерий положения в социально-географическом (точнее, политико-географическом) пространстве позволяет дифференцировать общественные отношения на трансграничные и интраграничные. Если первые связаны с необходимостью пересечения их субъектами и/или объектами, принадлежащими к разным обществам (национальным общественным системам) разделяющей данные общества границы, то вторые в полной мере осуществляются в пределах контура границ отдельного государства и соответствующей общественной системы.

Более сложным представляется вопрос о соотношении понятий «трансграничные отношения» и «международные отношения». В аспекте пространственных характеристик описываемых отношений содержание указанных понятий практически совпадает: любые международные отношения возможны лишь при условии пересечения их субъектами или объектами государственных рубежей. Однако при более детальном рассмотрении международных отношений нельзя не обратить внимания на важное обстоятельство: в зависимости от типа субъекта международных отношений социальный порядок регулирования физического пересечения им (его представителями, средствами или ресурсами) государственной границы может существенно различаться. В том случае, если субъектом международных отношений выступает государство, имеющее возможность прямого управления функционированием своей границы и косвенного (через межгосударственные соглашения) – границ других государств, то такое пересечение происходит в особом, привилегированном режиме. Регулирующее воздействие границ на официальные отношения между государственными органами, учреждениями, должностными лицами и т.п., как правило, настолько незначительно, что эти отношения правоммерно рассматривать как надграничные.

Напротив, если участниками международного взаимодействия являются негосударственные организации, группы и отдельные граждане, то вес и значимость фактора пересечения границы (т.е. связанных с ним временных, процедурных и материальных транзакционных издержек) в структуре такого взаимодействия резко возрастают. Таким образом, с точки зрения подверженности пограничному регулированию к категории трансграничных следует относить лишь межобщественную (но не межгосударственную) разновидность международных отношений. Вместе с тем, объективно обусловленный рост масштабов и интенсивности межобщественных контактов в глобализующемся мире, существенно

опережающий процессы дебарьеризации государственных границ, не говоря уже об их «стирании», ведёт к тому, что соотношение в составе международных отношений их трансграничных и надграницных форм устойчиво изменяется в пользу первых.

Чрезвычайно важной частью предметного поля исследований трансграничных отношений являются проблемы их регулирования. При этом, именно эта область трансграничных (лимологических) исследований в наименьшей степени обеспечена на сегодня адекватным понятийным аппаратом.

Как уже отмечалось, главным регулятором функционирования границ, их барьерности/контактности в отношении различных (не только социальных, но и отчасти природных) процессов и в современный период является государство. Основными категориями, традиционно применяемыми для описания всего спектра регулятивных практик органов государственной власти, служат понятия «внутренней» и «внешней» политики. Длительное общее употребление этих понятий способствовало значительному размыванию их дефиниций, содержание которых зачастую воспринимается как нечто интуитивно очевидное. Препятствием на пути подобной эрозии понятий внешней и внутренней политики может быть только постоянное эксплицирование и уточнение критериев их различения. На мой взгляд, важнейшим критерием различения сфер внутренней и внешней политики следует считать расположение её объектов в политико-правовом пространстве, т.е. в пределах или вне пределов суверенитета данного государства, которые, в свою очередь, в основном совпадают с границами государственной территории.

Появление внутренней и внешней политики (и как реалий, и как научных и практических концептов) было неразрывно связано с процессами формирования государств зрелого типа, которые в европейском регионе получили наибольший размах в эпоху Нового Времени. Вестфальские соглашения середины XVII в. заложили основания для чёткого определения политико-правовых рамок государственного суверенитета и превращения государства в основного, безусловно доминирующего субъекта политической жизни. При этом в пределах государственной территории это доминирование было, по существу, монопольным, вертикально-монологичным, а вне их должно было принимать форму олигополии, горизонтально-полилогичного взаимодействия однопорядковых субъектов, компенсировавших анархичность международной среды поддержанием взаимного баланса сил. Таким образом, и международные, и внутринациональные отношения в равной степени имели этатистский характер, различаясь, вместе с тем, степенью монополизации своего регулирования [35, с. 109-113, 231-238]. Именно данная историческая ситуация и нашла выражение в жёсткой дихотомии понятий внутренней и внешней политики.

Однако в XX в., в особенности после окончания второй мировой, межгосударственные взаимодействия стали утрачивать своё преобладающее место если не в структуре, то, по крайней мере, в составе (объёме) международных отношений. Быстрое развитие межобщественного компонента последних, хотя и с некоторым запаздыванием, повлекло за собой изменения и в практике их регулирования [1, с. 63-67]. Первым проявлением новой тенденции послужило повышение внимания зрелых (развитых) государств мира к своим границам. Во второй половине XX в. в Западной Европе, а затем и других регионах планеты, границы начали восприниматься всё более не как оборонительные, военно-политические рубежи *государства*, но как сложные системы управления разнообразными формами коммуникации *общества* с его внешним окружением. Возросшие значимость и внутренняя сложность самой границы, транс-

граничных потоков и испытывающего их прямое влияние пограничного пространства привели к окончательному конституированию нового вида государственной политики – политики пограничной, обособление которой началось ещё в XVII в.

Будучи направленной на регулирование функционирования границы и динамики трансграничных процессов в пределах территории данного государства, пограничная политика заняла промежуточное положение между внешней и внутренней политиками в их традиционном понимании. Отталкиваясь от присущих этим последним приоритетов и механизмов, она, вместе с тем, вскоре приобрела свою собственную, специализированную концептуальную, правовую и институциональную базу [24].

Появление пограничной политики стало значимым шагом на пути организации рационального управления трансграничными процессами. Однако в силу самой сущности пограничной политики как регулирования трансграничных отношений в их интраграницной части, в пределах действия государственного суверенитета, её эффективность в достижении своей основной цели не могла быть высокой. Расширяющиеся межобщественные взаимодействия требовали выработки способа управления, который был бы способен охватить их во всей структурной и географической полноте, обеспечивая контроль, как над внутренними, так и над внешними факторами этих взаимодействий, и в равной мере распространяясь на все участвующие в них общества.

Начало формирования такого нового способа управления трансграничными отношениями, для обозначения которого, на мой взгляд, более всего подходит термин «трансграничная политика», относится к концу 50-х гг. XX в. [14, с. 330-331]. Суть этого вида политики, генезис которого был долгое время тесно сопряжён со строительством структур ЕС, состоит в том, что регулирование трансграничных процессов в данном случае осуществляется трансграничными же институтами и происходит «поверх» государственных территориальных суверенитетов.

Трансграничная политика в зависимости от типа регулирующих субъектов может иметь две основные разновидности. Для первой её разновидности характерно государственное происхождение регулирующих институтов: в их роли выступают органы, образованные на межправительственной основе (как например, Совет Европы). Особенностью второй, исторически более поздней, её разновидности является то, что трансграничные регулирующие институты создаются на общественном, неправительственном, уровне, в результате соглашения между субнациональными субъектами (пример – Комитет регионов в ЕС) [14, с. 330-336]. Вторая разновидность трансграничной политики является более динамичной и обычно имеет более глубокие последствия. Однако, независимо от конкретной формы, трансграничная политика в своём развитии, в конечном счёте, не просто теснит внешнюю и внутреннюю политики государств, но ассимилирует и поглощает их, медленно, но неуклонно размывая институционально-правовые и территориальные рамки государственных суверенитетов.

Таким образом, за последнее столетие практика регулирования трансграничных отношений претерпела существенную эволюцию. Её общий ход был направлен от различных спорадических и неспециализированных форм регулирования через систематические государственные пограничные политики к трансграничным политикам международных правительственных и неправительственных институтов. По моему мнению, эта эволюция до сих пор не получила достаточно ясной и полной научной концептуализации. Проблемы регулирования трансграничных отношений зачастую всё ещё продолжают описываться и осмысливаться

ся в терминах внешней и внутренней политики, тогда как понятие пограничной политики на сегодня может считаться общепринятым только в узком кругу специалистов-лимологов¹. Что же касается категории трансграничной политики, то её использование остаётся эпизодическим и осложнённым разноречивостью авторских интерпретаций.

Общими причинами подобного положения вещей являются как инерционность научных традиций, так и объективная гетерохронность, разноуровневость развития вовлечённых в трансграничные процессы обществ. В данной работе, опираясь на представленные выше концептуальные средства, далее я попытаюсь проанализировать динамику регулирования трансграничных отношений РДВ в 1988 – 2011 гг.

В качестве начальной временной точки рассмотрения трансграничных отношений РДВ в этом исследовании мною выбран 1988 г. Это не означает, что до названной даты трансграничные процессы, равно как и их регулирование, в названном регионе отсутствовали. Однако именно с 1988 г. трансграничные отношения РДВ вступили в продолжающийся в целом до настоящего времени период значительной интенсификации, которая, в свою очередь, явилась главным фактором быстрого развития технологий их политического регулирования.

Вплоть до конца 80-х гг. XX в. советская пограничная политика, как в содержательном, так и в организационном плане была слабо обособлена от внешней (а отчасти и внутренней) политики СССР. Управление границами страны осуществлялось в соответствии с такими общеполитическими установками советского режима как безусловная приоритетность идеологических ценностей и вытекающий из неё изоляционизм. Решающая роль в реализации пограничной политики принадлежала Министерству обороны и КГБ, в структуру которого с 1957 г. входили пограничные войска. Наметившаяся в 70-е гг., в период разрядки, тенденция к некоторой демилитаризации и правовой регламентации функционирования границ (её довольно искажённым отражением стал запоздалый первый советский закон о границе 1982 г.) [17, с. 157-160, 334], в связи с последовавшим охлаждением в отношениях с внешним миром развития не получила.

Идеи перестройки и «нового мышления», предназначавшиеся, как известно, «для всего мира», кардинально изменив советскую систему, её внешнюю и внутреннюю политику, не могли обойти стороной и пограничное регулирование. На смену приоритету «защиты социалистического Отечества», в выступлениях нового советского, а затем российского руководства пришли призывы к скорейшему развитию международного сотрудничества и даже к интеграции в «мировое сообщество» и его региональные, европейские и азиатско-тихоокеанские, структуры.

Принимавший всё более радикальные формы правительственный либерализм нашёл воплощение не только в резкой дебарьеризации границ страны, существенном понижении уровня жёсткости их функционирования во всех сферах. Большую важность имело то, что, помимо целей, изменения затронули и саму структуру пограничной политики, её институционально-правовые основы. В конце 80-х – начале 90-х гг. в СССР/России развернулся процесс получения институтами границы (включая пограничные, таможенные и миграционные органы) организационной самостоятельности и создания специализированной законодательной базы их работы. В то же время, форсированно завершая формирование национальной пограничной политики, советское, а впоследствии российское государство приняли участие в целом ряде проектов развития трансграничного сотрудничества, связанных с той или иной формой ограничения национального суверенитета. Иными слова-

¹ В особенности эта ситуация характерна для российской науки.

ми, в эти годы страна впервые стала субъектом и трансграничных политических отношений.

Дальний Восток был одним из тех регионов, где процессы обособления и обновления пограничной политики и генезиса на её базе политики трансграничной начались раньше других территорий и протекали особенно динамично. В их основе лежал быстрый рост трансграничных отношений дальневосточного региона, прежде всего, со смежными районами КНР. Этот рост был обусловлен существованием комплекса объективных предпосылок двустороннего сотрудничества, «разморозить» которые позволила успешная нормализация к концу 80-х гг. межгосударственных отношений СССР и Китая.

Уже летом 1988 г. Москва, учитывая позицию дальневосточной административной и хозяйственной элиты, заключила с Пекином соглашения о развитии торгово-экономических связей регионального и местного уровня (июнь 1988 г.) и о взаимных поездках граждан (июль 1988 г.) [6, с. 54; 11, с. 25]. Основными вехами на пути дальнейшего стимулирования государством трансграничных отношений РДВ и смягчения их пограничного регулирования стали в экономической сфере – постановление Совмина СССР о развитии внешнеэкономической деятельности (декабрь 1988 г.), указ Президента РФ о либерализации данной деятельности (ноябрь 1991 г.) и российско-китайское соглашение о торгово-экономических отношениях (март 1992 г.) [6, с. 54, 56; 9, с. 61; 11, с. 169, 335], а в социально-демографической сфере – нота МИД СССР о безвизовых групповых турпоездках (март 1991 г.) и российско-китайские соглашения о направлении и приёме китайских граждан на работу в России (август 1992 г.) и о направлении российских специалистов в КНР (декабрь 1992 г.) [6, с. 54; 11, с. 169, 195]. Проводившийся с 1988 г. курс на либерализацию и активизацию двусторонних контактов в культурно-информационной сфере получил своё наиболее полное оформление в соглашении между Россией и КНР о культурном сотрудничестве (декабрь 1992 г.) [11, с. 169-170]. Пограничное регулирование в военно-политической области в этот период определялось принятыми советским руководством с августа 1988 г. мерами по «демократизации» пограничного режима на Дальнем Востоке, а затем также подписанным с КНР соглашением о взаимном сокращении вооружённых сил (апрель 1990 г.) [11, с. 16, 36-38; 15, с. 422-42[3].

Бурное развитие в конце 80-х – начале 90-х гг. советско/российско-китайских отношений в различных сферах и сопряжённое с ним активное общение представителей региональных и местных администраций обеих стран способствовали формированию ряда трансграничных институциональных и правовых механизмов. Основными формами организации трансграничного сотрудничества в регионе в это время стали локальные правовые режимы, выделенные из национального экономического пространства (СЭЗ), и двусторонние координационные органы. В течение нескольких лет после принятия в июле 1990 г. Постановления Совмина СССР «Об образовании зон свободного предпринимательства» на РДВ было образовано 5 СЭЗ [12, с. 62-6[3], большинство из которых создавалось в расчёте на возможность привлечения китайского бизнеса. Кроме того, с 1991 г. российскими и китайскими властями обсуждались вопросы создания в регионе совместных институтов для координации трансграничного сотрудничества в больших географических масштабах. Однако практические результаты, достигнутые в этом направлении к середине 1993 г., ограничивались открытием в городах Приморского края ряда представительств администраций провинций и городов Северо-Восточного Китая, а также учреждением Консультативного совета из представителей руководства Амурской области и г. Хейхе [11, с. 297-

298].

Безусловно, в данный период РДВ был вовлечён в трансграничные отношения не только с Китаем, ни и с такими своими соседями как Япония, Республика Корея, США и КНДР. В соответствии с упомянутыми выше внутринациональными правовыми актами порядок пересечения экономической и отчасти социальной границы с ними также был значительно либерализован. Были подписаны в эти годы и первые международные соглашения России с названными странами, нацеленные на стимулирование двустороннего торгово-экономического сотрудничества. Однако по различным причинам развитие трансграничных отношений РДВ с этими соседями и совершенствование его государственного регулирования шли гораздо медленнее. Одной из причин этого, характерной для предпринимателей из США, Японии и Южной Кореи, была невысокая заинтересованность внешних партнёров в освоении дальневосточных рынков, усугубляемая опасениями возможных потерь от политической и правовой нестабильности в России. Другой важной причиной, наиболее остро ощущаемой проявлявшей себя в трансграничном взаимодействии с Японией и КНДР, являлись серьёзные противоречия, существовавшие на уровне межгосударственных отношений [4, с. 506-507, 515-517, 520, 522].

Дебарьеризирующая пограничная политика и первые попытки перехода к трансграничному регулированию отношений РДВ со странами СВА, поспособствовав в целом очевидному оживлению этих отношений, вместе с тем, так и не привели к желаемому результату, т.е. к подъёму и модернизации экономики региона. Более того, уже к середине 1993 г. стало ясно, что активное взаимодействие с соседними обществами может иметь и деструктивные последствия в виде деформации отраслевой структуры регионального хозяйства, бегства капиталов, неконтролируемой миграции, контрабанды и т.д. Появление подобных последствий было обусловлено как объективной слабостью дальневосточной экономики и общества, далеко не готовых к равноправной интеграции в «мировое сообщество», так и чрезмерной революционностью новой политики, её на сей раз либеральной идеологизированностью, низкой эффективностью контроля над процессом открывания границ региона в условиях фактической финансовой и управленческой несостоятельности Москвы в начале 90-х гг.

Негативные эффекты трансграничной открытости и, прежде всего, плохо регулируемый быстрый приток китайских мигрантов, спровоцировали реанимацию в массовом сознании населения РДВ старых этнических фобий. По-видимому, именно оживлённое обсуждение в дальневосточных СМИ темы «жёлтой угрозы» уже во второй половине 1993 г. побудило администрации приграничных регионов принять постановления, ужесточившие правила въезда и пребывания в них китайцев [11, с. 383-384]. Под давлением с мест курс на упорядочивающую барьеризацию трансграничных миграционных потоков был взят в конце 1993 г. и федеральным центром. Этот курс, начало которому было положено двумя указами Президента РФ от 16 декабря 1993 г., получил затем развитие в российско-китайском соглашении о визовых поездках граждан (декабрь 1993 г.), постановлениях Правительства РФ об иммиграционном контроле и о предупреждении неконтролируемой миграции (сентябрь 1994 г.) и ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» (август 1996 г.) [19; 20; 30; 31; 32]. В тесной связи с данными мерами была скорректирована пограничная политика и в экономической сфере: издание в 1994 – 1996 гг. ряда актов центральных исполнительных органов привело к повышению таможенных пошлин и акцизов и существенному ограничению возможностей ведения беспошлинной (челноч-

ной) и бартерной торговли [3, с. 103; 6, с. 59-60; 11, с. 94-95, 361-362; 21]. Наряду с этим, российское правительство, наконец, обратило внимание на необходимость укрепления находившейся в крайне проблемном состоянии военно-политической охраны дальневосточных рубежей. По сути, признанием серьёзного неблагополучия этой сферы стало межправительственное соглашение о режиме государственной границы с КНР (май 1994 г.), а также такой знаковый концептуальный документ, как подписанные Президентом РФ 1 октября 1996 г. «Основы пограничной политики» [11, с. 311; 1[3].

Отход российских властей в 1993 – 2000 гг. от прежней радикально-либеральной пограничной политики, конечно, не означал их отказа от общей цели поощрения различных видов сотрудничества РДВ со странами СВА. Речь шла скорее о преодолении стихийности такого сотрудничества, обусловленной неорганизованным или просто нелегальным участием в нём множества субъектов, «неформальных» мелких предпринимателей и наёмных работников, занимавшихся в основном самыми примитивными формами торговли. Федеральный центр и в ещё большей мере дальневосточные администрации не теряли надежды на возможность привлечения в регион крупного иностранного капитала [12, с. 62-63, 65-66]. Более того, региональные и местные власти РДВ продолжали активно отстаивать проекты создания трансграничных институтов, которые бы позволили управлять развитием международного сотрудничества на субнациональном уровне, без постоянной прямой опеки Москвы. Новым типом подобных институтов локального масштаба, наряду с образованными ранее СЭЗ, на этом этапе стали приграничные торгово-экономические комплексы (ПТЭК), международно-правовая база для строительства которых на российско-китайской границе была заложена в 1998 – 1999 гг. [8, с. 171; 11, с. 374-375]. В эти же годы на РДВ возникли трансграничные институты межрегионального типа, такие как Российско-Китайский Координационный совет по межрегиональному и приграничному торгово-экономическому сотрудничеству и Российско-Японская инициативная рабочая группа по региональному сотрудничеству.

Изменения в регулировании трансграничных отношений РДВ в 1993 – 2000 гг., не позволили, однако, сделать их содержание и развитие более отвечающими интересам региона. Одной из причин этого было существование острых внутренних противоречий в российской политико-административной элите. Так, ожесточённая борьба за контроль над государственной границей и трансграничными потоками шла в эти годы между центром и администрациями дальневосточных краёв и областей. Москва чем далее, тем всё более скептически и настороженно относилась к инициативам регионов в области международных связей. Серьёзные разногласия по вопросам выбора оптимальных географических и отраслевых направлений трансграничного сотрудничества и распределения доходов от него имели место и между региональными и местными властями РДВ и стоящими за ними бизнес-группировками [11, с. 340-341, 36[3]. Другой причиной оставалась ресурсная необеспеченность принимаемых различными российскими администрациями решений, плачевное материально-техническое, и в особенности инфраструктурное, состояние дальневосточных рубежей.

Эти и иные факторы определили весьма низкую эффективность исполнения новой пограничной политики и «бумажный», фиктивный характер большинства созданных на РДВ трансграничных институтов. Принятые государством в 1993 – 2000 гг. меры привели не столько к лимитированию и упорядочиванию двигавшихся через границу (прежде всего, с Китаем и Японией) миграционных и товарных потоков, сколько

к их уходу в «теневую зону». Главной фигурой в сфере трансграничных отношений по-прежнему являлся отнюдь не респектабельный крупный предприниматель, готовый к инвестированию в производство, а мелкий частник, строящий свой «купи-продай» бизнес на грани или за гранью закона. Подобная модель взаимодействия с внешним миром способствовала не социально-экономическому прогрессу, но дальнейшей деградации региона, его превращению в сырьевую кладовую для более развитых соседей.

Решительная централизация государственной власти и расширение её финансовых возможностей с приходом В.В. Путина оказали значительное влияние на формирование пограничной политики на РДВ. На этапе 2000 – 2006 гг. её внутренние механизмы, сама структура системы государственной границы подверглись заметному обновлению. Правительством были разработаны новые взаимно согласованные концепции охраны границы, таможенного и миграционного контроля, и информационной безопасности РФ, проведена работа по дополнению и унификации центрального и регионального законодательства в этих сферах, начато реформирование соответствующих институтов. В 2002 – 2003 гг. пограничные и миграционные органы утратили свою организационную самостоятельность, перейдя в подчинение ФСБ и МВД [18; 29]. С 2004 г. государство приступило к восстановлению ликвидированных в начале 90-х гг. пограничных зон [16]. При этом, частичное возвращение к советскому опыту управления границей сопровождалось мерами по технико-технологической модернизации последнего, по внедрению в него информационных систем учёта и контроля ведомственного и межведомственного масштаба. Целью всех этих усилий, в конечном счёте, являлось повышение качества реализации государственных решений в области пограничной политики.

При сохранении в 2000 – 2006 гг. в целом умеренно барьерной направленности пограничной политики на РДВ, она стала более дифференцированной. Особенно ярко это проявлялось в регулировании трансграничных отношений в экономической сфере. Активизация борьбы с «серым» импортом и контрабандой (с 2004 г.) и дальнейшее сужение возможностей для челночного бизнеса (январь 2006 г.), сочетались с мерами по либерализации валютного контроля и снижению таможенных пошлин, а также с заключением российско-китайских соглашений о взаимных банковских расчётах (август 2002 г.) и о защите капиталовложений (ноябрь 2006 г.) [6, с. 62-68; 26, с. 194-195]. Более жёсткий характер имела в эти годы пограничная политика в социально-демографической сфере. Помимо общегосударственных решений об усилении контроля над въездом и пребыванием иностранцев вообще (июль 2002 г.), а также лимитировании трудовой (декабрь 2002 г.) и особенно торговой (ноябрь 2006 г.) миграции, на РДВ она включала в себя подписание двусторонних соглашений с КНР (2000 и 2006 гг.), нацеленных на сокращение притока в регион безвизовых псевдотуристов [6, с. 64, 68-69; 11, с. 121-122; 25; 27]. Наиболее же высокий уровень закрытости дальневосточных рубежей на данном этапе был установлен в военно-политической сфере, где главными объектами политики барьеризации стали организованные преступные группировки и зарубежные разведки [7; 11, с. 311-324]. Наконец, в 2000 – 2006 гг. государство вновь после долгого перерыва приступило к регулированию трансграничных культурно-информационных процессов, в качестве первоочередной задачи которого была выделена защита государственной тайны [28].

По существу, российская пограничная политика в 2000 – 2006 гг. была направлена на то, чтобы придать международным связям РДВ характер скорее государственный, чем общественный. Рассматривая

межобщественные контакты, сопряжённые обычно с массовыми трансграничными миграциями, как, прежде всего, источник различных проблем и угроз, Москва в максимальной степени стремилась «заменить» их более удобными с точки зрения централизованного контроля отношениями на уровне официальных органов и близкого к ним крупного корпоративного бизнеса. Из этих же соображений, а также из стремления к укреплению национального суверенитета, российское правительство на этом этапе фактически «заморозило» функционирование многих локальных и межрегиональных трансграничных институтов. С подобным этатистским подходом федерального центра в определённой мере были связаны и его попытки диверсифицировать трансграничные отношения РДВ за счёт оживления контактов региона с Японией и Южной Кореей [4, с. 506, 520-524]: в отличие от Китая отношения с этими странами развивались в основном в государственно-корпоративной форме. Однако динамика трансграничного взаимодействия РДВ с Японией и Южной Кореей сдерживалась грузом старых противоречий, а также заметным охлаждением в отношениях Москвы и Вашингтона.

С 2007 г. регулирование внешних связей РДВ вступило в новый этап развития, продолжающийся до настоящего времени. Важнейшей предпосылкой к этому стал общий пересмотр правительством РФ своей политики в отношении дальневосточного региона. В ноябре 2007 г. правительством была утверждена третья редакция ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья», объём бюджетного финансирования которой (по сравнению с редакцией 2002 г.) увеличился в 21 раз [2, с. 199]. Программа, в частности, предусматривала реализацию целого комплекса мер по стимулированию международного сотрудничества РДВ как важного фактора модернизации экономики и социальной сферы региона.

Новые правительственные планы развития РДВ были тесно увязаны с изменениями в общегосударственной и региональной пограничной политике. Эти изменения коснулись как целей, так и механизмов осуществления пограничной политики.

Общая либерализация пограничного регулирования в 2007 – 2011 гг. сопровождалась дальнейшей дифференциацией его задач по конкретным направлениям трансграничных отношений РДВ. Так, наиболее значительное понижение жёсткости функционирования границы на этом этапе произошло в социально-демографической сфере. В соответствии с вступившим в действие с начала 2007 г. ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан», разрешительный порядок учёта иностранцев был заменён уведомительным, а его процедура существенно упростилась [3[3]. В сфере экономического взаимодействия был продолжен курс на поощрение контрактного ввоза рабочей силы и привлечение иностранных инвестиций, главным образом из КНР. В то же время, правительство приняло ряд решений, направленных на вытеснение иностранных челночных торговцев (апрель 2007 г.), пресечение «серой» и «чёрной» растаможки (март 2007 г.), ограничение экспорта необработанного леса (июль 2007 г.) и импорта продовольствия (конец 2006 г.) [5, с. 139; 6, с. 68-70; 10, с. 262-266]. Проявлением либерализации пограничной политики в военно-политической области стало уменьшение в 2007 г. размеров пограничных зон и смягчение режима их посещения [22]. Высокий уровень контактности в 2007 – 2011 гг. функционирования границ РДВ сохраняло в культурно-информационной сфере. Вместе с тем, создание в 2007 г. Фонда «Русский мир», филиал которого был открыт во Владивостоке, свидетельствовало о том, что Москва намерена придать своей политике в этой сфере наступательный характер, перейдя от фильтрации вывозимой информации к ценаправленному экспорту

российских ценностей на территории сопредельных стран [34].

Важным событием в развитии российской пограничной политики в дальневосточном регионе явилось подписание в октябре 2009 г. премьер-министрами РФ и КНР «Программы сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири РФ и Северо-Востока КНР (2009 – 2018 гг.)» [2][3]. Данная программа по существу представляет собой долгосрочный план соразвития смежных регионов двух стран, реализация которого возможна лишь при условии дальнейшего повышения проницаемости их границы и тесной координации их пограничных политик. Учитывая, что Программа будет выполняться при участии специальных трансграничных институтов межправительственного (Российско-Китайская Постоянная рабочая группа) и межрегионального (Российско-Китайский Координационный совет) уровня, её появление можно рассматривать как значительный шаг в направлении эволюции пограничной политики России на РДВ в трансграничную. О принципиальном изменении вектора развития пограничной политики в регионе в последние годы говорит также реанимирование ряда давних (ПТЭК Хейхе-Благовещёнк и Суйфуньхе-Пограничный) и начало реализации новых (российско-китайская торгово-экономическая зона в Уссурийске) трансграничных проектов локального масштаба [8, с. 172 – 173, 176].

Безусловно, полный переход к трансграничной политике, т.е. от национального к наднациональному регулированию трансграничных отношений РДВ со странами СВА, не является делом ближайших лет. Как уже отмечалось, реальная, а не декларативная либерализация (не говоря уже о транснационализации) пограничной политики в регионе осуществляется российским правительством очень осторожно и дифференцированно, и такой подход имеет под собой достаточно веские основания. Они состоят, в первую очередь, во внутренней экономической и демографической слабости РДВ, который в случае слишком широкого открытия границ неизбежно будет вынужден развиваться «под диктовку» более сильных партнёров. Кроме того, вполне закономерные опасения в России вызывает то обстоятельство, что, несмотря на предпринимаемые усилия по диверсификации связей дальневосточного региона, явно доминирующее место среди этих партнёров занимает (и, вероятно, ещё долго будет занимать) Китай. Наконец, определённые риски для перспектив эволюции российской пограничной политики в трансграничную связаны с возможным обострением межгосударственных противоречий в СВА, к которому может привести вторая волна мирового экономического кризиса и рост напряжённости между Пекином и Вашингтоном.

Следует также подчеркнуть, что даже при наиболее благоприятном для РДВ и его международной среды сценарии, характер и формы трансграничного политического взаимодействия между ними будут существенно отличаться от его принимаемой обычно за эталон современной европейской модели. В условиях высокой социокультурной и экономической неоднородности СВА, по сути стадийного неравенства входящих в него стран, прочности в большинстве из них авторитарных традиций, основными и ведущими субъектами строительства любых трансграничных институтов в этом регионе в обозримом будущем могут быть только центральные правительственные органы.



Литература

1. Богатуров А.Д., Косолапов Н.А., Хрусталёв М.А. Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений. М.: НОМФО, 2002. 390 с.
2. Вардомский Л.Б. Российское порубежье в условиях глобализации. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. 216 с.
3. Витковская Г., Зайончковская Ж. Новая столыпинская политика на Дальнем Востоке России // Перспективы Дальневосточного региона: межстрановые взаимодействия. М.: Гендальф, 1999. С. 80-120.
4. Внешняя политика и дипломатия Российской Федерации. Учебник / Пред. ред. совета А.Н. Панов. М.: Восток-Запад, 2010. 752 с.
5. Горчаков В.В. Стратегия развития приграничных отношений России и Китая: взгляд из региона // Взаимодействие России и Китая в глобальном и региональном контексте: политические, экономические и социокультурные измерения. Владивосток: Изд-во ДВГУ, 2008. С. 136-143.
6. Забияко А.П., Кобызов Р.А., Понкратова Л.А. Русские и китайцы: этномиграционные процессы на Дальнем Востоке. Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2009. 412 с.
7. Концепция охраны государственной границы РФ на 2001 – 2005 гг. (утв. Президентом РФ 1 сентября 2001 г.) // Морская коллегия: [сайт]. URL: http://www.morskayakollegiya.ru/legislation/doktrinalnye_i_k/kontseptsija_ohr/ [Дата обращения: 10.01.2011 г.]
8. Костюнина Г.М., Баронов В.И. Трансграничные свободные экономические зоны в зарубежных странах (на примере Китая) // Вестник МГИМО. 2011. № 2. С. 169-178.
9. Лаврентьев А.В. Социально-экономическое развитие советского Дальнего Востока в ходе реализации программно-целевой стратегии периода «перестройки» (вт. пол. 80-х – 1991 г.) // Вестник ВГУЭС. 2009. №3. С. 57-66.
10. Ларин А.Г. Китайские мигранты в России. История и современность. М.: Восточная книга, 2009. 512 с.
11. Ларин В.Л. В тени проснувшегося дракона: Российско-китайские отношения на рубеже XX – XXI вв. Владивосток: Дальнаука, 2006. 424 с.
12. Моисеева Л.А. Создание на Дальнем Востоке России совместных предприятий с предпринимателями стран АТР в 1985 – 2000 гг. // Россия и АТР. 2005. № 2. С. 58-70.
13. Основы пограничной политики РФ (утв. Президентом РФ 5 октября 1996 г.) // Совет Безопасности РФ: [сайт]. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/16/28.html> [Дата обращения: 10.01.2011 г.]
14. Основы регионоведения. / Под ред. И.Н. Барыгина. М.: Гардарики, 2007. 399 с.
15. Петров И.И., Катунцев В.И. На тихоокеанских рубежах. Владивосток: Дальн. кн. изд-во, 1990. 608 с.
16. Пограничная зона // Википедия: [сайт]. URL: <http://ru.wikipedia.org> [Дата обращения: 15.11.2010 г.]
17. Пограничная служба России: Энциклопедия. М.: Ассоциация «Военная книга»; Кучково поле, 2009. 624 с.
18. Подорожная гастарбайтеру // Российская газета. 2003. 2 декабря. URL: http://www.rg.ru/Anons/arc_2003/0212/4.shtm [Дата обращения: 18.01.2011 г.]
19. Постановление Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле» // Система «Гарант»

20. Постановление Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1021 «О мерах по предупреждению и сокращению неконтролируемой внешней миграции» // Система «Гарант»
21. Приказ ГТК РФ от 15 августа 1994 г. № 408 «О перемещении товаров физическими лицами через таможенную границу Российской Федерации» // Система «Консультант Плюс»
22. Приказы ФСБ об установлении пограничной зоны // Путеводитель по России: [сайт]. URL: <http://www.mccme.ru/putevod/Border/border.html> [Дата обращения: 10.01.2011 г.]
23. Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири РФ и Северо-Востока КНР (2009 – 2018 гг.) // Иркутская область. Представительство в Китае: [сайт]. URL: <http://www.irkutsk.cn/site/uploads/File/Programm.doc> [Дата обращения: 5.03.2011 г.]
24. Прозрачные границы. Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России/ Под редакцией Л.Б. Вардомского и С.В. Голунова. М. - Волгоград, 2002 // Научно-образовательный форум по международным отношениям: [сайт]. URL: <http://www.obraforum.ru/book/> [Дата обращения: 10.05.2010 г.]
25. Протокол о внесении изменений в Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о безвизовых групповых туристических поездках от 29 февраля 2000 г. // МИД РФ: [сайт]. URL: http://www.mid.ru/spd_md.nsf/0/0338FC26B72C6613C325785A003FB37D [Дата обращения: 18.01.2011 г.]
26. Региональное измерение трансграничной миграции в Россию/ Науч. ред. С.В. Голунов. М.: Аспект Пресс, 2008. 351 с.
27. Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о безвизовых групповых туристических поездках // Сборник основных официальных документов, регламентирующих двусторонние международные отношения России и Китая на современном этапе. Благовещенск, 2005. С. 20-24.
28. Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о взаимном обеспечении защиты и сохранности секретной информации // МИД РФ: [сайт]. URL: http://www.mid.ru/spd_md.nsf/0/A492C27B118C6F9DC325785A003FB2B6 [Дата обращения: 10.01.2011 г.]
29. Указ Президента РФ от 11 марта 2003 г. № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации» // Система «Гарант»
30. Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» // Система «Гарант»
31. Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании иностранной рабочей силы в РФ» // Система «Гарант»
32. ФЗ РФ от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» // Система «Гарант»
33. ФЗ РФ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Система «Гарант»
34. Фонд «Русский мир»: [сайт]. URL: <http://www.russkiymir.ru/russkiymir/ru/> [Дата обращения: 16.03.2011 г.]
35. Цыганков П.А. Теория международных отношений. М.: Гардарики, 2006. 590 с.