

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ И
ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

под редакцией В.А. Колосова и А.Б. Володина



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
Институт географии

**РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ:
социально-политические
и инфраструктурные проблемы**

Под редакцией
д.г.н., В.А. Колосова и
к.т.н. А.Б. Володина

Москва — 2016

УДК 91

ББК 65.049(4Рос)

Р 76

Российское пограничье: социально-политические и инфраструктурные проблемы. / Под ред. В.А. Колосова и А.Б. Володина. — М., 2016. — 188 с.

**Утверждено к печати
Ученым советом Института географии РАН**

В сборник вошли материалы Всероссийской научно-практической конференции «Трансграничная инфраструктура России», организованной в феврале 2016 г. по инициативе Института географии РАН, Агентства по развитию трансграничной инфраструктуры и Московской государственной академии водного транспорта. Издание состоит из двух частей. В первой представлены результаты исследований географов, экономистов, социологов, посвященных экономическим, социокультурным, инфраструктурным проблемам пограничья. Во второй части освещены научно-практические проблемы развития и функционирования трансграничной инфраструктуры и транспорта.

This book is based on the materials of the all-Russian conference «Cross-Border Infrastructure of Russia» held in February 2016 on the initiative of in the Institute of Geography RAS, Agency for the Development of Cross-Border Infrastructure and Moscow State Academy of Water Transport. The book includes two parts. The first one comprises the papers on economic, social, cultural and infrastructural problems of border regions by geographers, economists, sociologists. The second part is devoted to practical aspects of the development of cross-border infrastructure and transport.

Рецензенты:

- директор Института природопользования, территориального развития и градостроительства Балтийского федерального университета им. И. Канта,
доктор географических наук, профессор **Г.М. Федоров**;
- заведующий лабораторией географии мирового развития Института географии РАН,
кандидат географических наук **Л.М. Синцеров**.

ISBN 978-5-94101-310-4

© Институт географии РАН и авторы статей, 2016

Оглавление

Предисловие	5
Раздел 1. ПРИГРАНИЧНЫЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: ПОЛИТИКА, ВОСПРИЯТИЕ, ПРАКТИКА	8
<i>Колосов В.А.</i> Российское пограничье: сотрудничество и вызовы соседства	8
<i>Колосов В.А., Зотова М.В., Себенцов А.Б.</i> Подходы к оценке барьерности российских границ	26
<i>Герасименко Т.И.</i> Трансграничные регионы на постсоветском пространстве: специфика, проблемы, перспективы	44
<i>Горячко М.Д.</i> Потенциал приграничного взаимодействия и развитие регионов на юге Дальнего Востока и Сибири	55
<i>Гуменюк И.С., Осмоловская Л.Г.</i> Международное сотрудничество как фактор развития эксклавного региона — Калининградской области	73
<i>Себенцов А.Б., Колосов В.А., Зотова М.В.</i> Развитие въездного туризма в Калининградской области: возможности и ограничения	84
<i>Морачевская К.А.</i> Соотношение приграничного и периферийного положения в социально-экономическом развитии российско-белорусского приграничья	97
<i>Михайлова Е.В.</i> Управление приграничным сотрудничеством и принципы выстраивания трансграничной коммуникации	106
<i>Панарин С.А.</i> От каких трансграничных угроз не может защитить государственная граница	115

Раздел 2. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЕЙ И ПУТИ РАЗВИТИЯ ПОГРАНИЧНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ127

Евсеев О.В., Забоев А.И.

**Основные направления транспортной политики в рамках
Евразийского экономического союза127**

Володин А.Б.

**Пункты пропуска через государственную границу
Российской Федерации как ключевое звено
трансграничной инфраструктуры138**

Кондрашенко Т.Ю.

**Роль внутреннего водного транспорта в формировании
Экономического пояса Шёлкового пути143**

Литвиненко Г.И.

**Положение морских портов Дальневосточного
федерального округа в системе международных
транспортных коридоров149**

Новиков В.К.

**Экологическая безопасность трансграничных перевозок
водным транспортом154**

Симочко С.В.

**Инспекционно-досмотровые комплексы
в пунктах пропуска через государственную границу:
настоящее и будущее166**

Слобожанов В.Н.

**Электронный автомобильный пункт пропуска: создание
интегрированной системы управления170**

Титюхин Н.Ф., Овчаренко Н.Я.

**Комплексное управление государственной границей –
фактор конкурентоспособности страны174**

Авторы183

Abstract185

ПРЕДИСЛОВИЕ

В эпоху глобализации, интенсификации международных обменов и быстрого развития процессов интеграции исследования границ и их влияния на экономику, социальную ситуацию, повседневную жизнь в приграничных районах, роли в идентичности стали одним из быстро развивающихся междисциплинарных научных направлений (*border studies*). За последние 10–15 лет открылись специализированные исследовательские центры и журналы (например, *Journal of Borderlands Studies*), издано немало фундаментальных монографий и атласов, сформирована Международная ассоциация пограничных исследований, осуществлены крупные проекты. Все больше специалистов занимается проблематикой пограничья и в нашей стране — не только в столицах, но и практически во всех приграничных центрах, других городах.

Вместе с тем, взаимодействие между академическими, университетскими исследователями и экспертами в прикладных областях далеко недостаточно. Вклад ученых в стратегическое планирование трансграничных коммуникаций и пограничной инфраструктуры, территориальное планирование приграничных регионов, оптимизацию управления трансграничными потоками, в целом информационно-аналитическое обеспечение трансграничных взаимодействий пока невелик. Не хватает экономических расчетов, связанных с управлением пропуском через государственную границу. Специалисты справедливо подчеркивают, что эффективное управление государственной границей — основа конкурентоспособности страны. Известно, что граница и пограничье — фокус пересечения интересов и компетенций многих ведомств, координация деятельности которых — нелегкая задача.

Специалисты Института географии, Агентства по развитию трансграничной инфраструктуры и Московской государственной академии водного транспорта выступили с инициативой

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

проведения Всероссийской научно-практической конференции «Трансграничная инфраструктура России», которая состоялась в феврале 2016 г. Ее целью было обсуждение научно-практических проблем приграничного сотрудничества и развития трансграничной инфраструктуры, создание площадки коммуникаций между учеными, государственными органами и участниками конкретных проектов в приграничье.

В конференции приняли участие специалисты и эксперты разных специальностей: исследователи, представители федеральных органов исполнительной власти (бывшей Росграницы, Министерства транспорта, Федеральной таможенной службы, Пограничной службы ФСБ России и др.), администраций приграничных субъектов федерации, проектных и научных организаций, бизнес-структур. Участники обсудили круг экономических, социокультурных, инфраструктурных и иных проблем пограничья, определяющих стратегию развития трансграничной инфраструктуры России, в том числе влияние приграничного положения и соседства с постсоветскими государствами, странами ЕС, Монголией и Китаем на социально-экономическое развитие регионов российского пограничья, социокультурные факторы приграничного сотрудничества, перспективы международных транспортных коридоров и основных направлений трансграничных взаимодействий, повышение эффективности функционирования пунктов пропуска через государственную границу, их проектирования, строительства и оснащения.

Настоящий сборник включает материалы докладов, сделанных на конференции. Была поставлена задача взаимного ознакомления с тематикой и результатами исследований. Согласование работы, участие в совместных проектах должно стать следующим логическим шагом. Поэтому издание делится на две части: в первой представлены результаты исследований географов, экономистов, социологов из Москвы, Петербурга, Калининграда, Оренбурга и других городов, во второй — прикладные, практически важные работы специалистов в области транспорта и инфраструктуры, планирования и обеспечения деятельности пропускных пунктов.

Несколько статей принадлежат сотрудникам лаборатории геополитических исследований Института географии РАН, мно-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

го лет занимающихся теорией пограничных исследований и изучающих проблемы российского пограничья. Кроме того, в сборник были включены материалы Летней научной школы «Приграничное измерение межгосударственных взаимодействий», проведенной Институтом географии РАН с 30 мая по 1 июня 2016 года в Курской области. Предлагаемое издание увидело свет благодаря гранту Российского научного фонда №14-18-03621 «Российское пограничье: вызовы соседства». В нем представлены некоторые результаты работы коллектива над этим проектом.

В.А. Колосов

*Заместитель директора Института географии РАН,
заведующий кафедрой географии мирового хозяйства
МГУ им. М.В. Ломоносова,
доктор географических наук, профессор.*

Раздел 1.

ПРИГРАНИЧНЫЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: ПОЛИТИКА, ВОСПРИЯТИЕ, ПРАКТИКА

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ: СОТРУДНИЧЕСТВО И ВЫЗОВЫ СОСЕДСТВА

В.А. Колосов

Институт географии РАН, Москва;

E-mail: vladimirkolossov@gmail.com

Государственные и внутренние политико-административные границы представляют собой единую систему — объект полимасштабного анализа, необходимого для понимания меняющегося соотношения и роли территориальных рубежей в жизни общества. Границы — сложная социальная категория, результат процесса воспроизводства разграничений разными социальными и политическими силами в ходе их деятельности — социальной практики (bordering) [8, 9]. В современных условиях режим, функции, а иногда и начертание границ зависят не только от государств, но и от других субъектов деятельности — крупного бизнеса, этнических движений, региональных и местных властей и др.

Новая территориальная организация общества предопределяет формирование «своих» специфических границ для разных сфер и субъектов деятельности. Происходит постоянное перераспределение контактных и барьерных функций между государственными и другими границами, государственными по-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

граничными органами и иными субъектами деятельности — например, авиакомпаниями, муниципалитетами и др. Барьерные функции государственной границы (пограничный, таможенный, миграционный контроль и т.п.) ныне часто осуществляются на всей территории государства. Эти и другие изменения способствуют постепенному стиранию различий между внутренней и внешней политикой, между государственными и другими социальными и политическими границами. Возникает дилемма между необходимостью обеспечения национальной и региональной безопасности, с одной стороны, и облегчением режима границы в условиях возрастающих трансграничных потоков в интересах экономического развития — с другой.

Уникальная особенность России — многососедское положение. После признания Абхазии и Южной Осетии Россия граничит по суше с 16 государствами: такого числа соседей нет ни у одной другой страны мира. Это значит, что Россия неизбежно втянута в дела многих регионов и сталкивается с огромным разнообразием вызовов соседства — экологических, экономических и политических. Их набор сильно различается от одной пары границ к другой. Помимо этого, российское пограничье исключительно разнообразно по природным условиям, степени освоенности, структуре хозяйства, социально-экономической обстановке. Сильно различается и характер соседства с сопредельными странами — степень социально-культурной контрастности, история и современное состояние двусторонних отношений, предпосылки и уровень приграничного сотрудничества, существующие и потенциальные угрозы национальной безопасности.

Типы новых российских границ становятся все более разнообразными, а их функции — дифференцированными. Соотношение двух главных из них — барьерной и контактной — различается в связи с усиливающимися контрастами в политико-правовом, экономическом и культурном пространстве между соседними странами, особенно постсоветскими. Дифференциация пограничья возрастает также вследствие разной динамики трансграничных потоков. Неодинаково и воздействие трансграничных взаимодействий на прилегающие районы, зависящее в том числе от скорости адаптации их населения и хозяйства к происходящим изменениям.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Такое разнообразие ситуаций на протяженных российских границах приводит к невозможности применения шаблонных подходов к решению возникающих проблем, в частности, приграничного сотрудничества. Необходимость территориально дифференцированного междисциплинарного подхода к изучению пограничья определяется также развитием интеграционных процессов в рамках ЕАЭС, меняющимися взаимодействиями между Россией и соседними странами ЕС, риском обострения региональных конфликтов вблизи российских границ.

Приграничные районы выступают естественными локомотивами региональных интеграционных процессов. Приграничное сотрудничество («малая» интеграция) — важная часть «большой» интеграции, ее «опытный полигон». В нем выделяется три составляющих. Первая связана с решением сугубо местных проблем и обеспечением нормальных условий жизни населения приграничных территорий — их культурно-бытовых связей, приграничной торговлей, совместным решением коммунальных и экологических проблем, оказанием медицинских, образовательных, культурных услуг и т.д. Вторая составляющая обусловлена сотрудничеством приграничных территорий по исполнению общегосударственных функций — транспортно-логистических, охраны границы и обеспечения защиты национального экономического пространства, предотвращения и ликвидации последствий стихийных бедствий и т.д. Третья составляющая связана с прямой и посреднической внешнеэкономической и производственно-инвестиционной активностью приграничных регионов.

Пограничье — сложная и взаимосвязанная система, реагирующая как целое на политические, социально-экономические, экологические и прочие изменения на любом ее участке. Социальные последствия быстрых трансформаций нередко приводят к превращению приграничных районов в экономическую, а иногда и культурную периферию своих стран, что характерно и для России. Поэтому важен анализ социально-экономических процессов, происходящих в приграничье, факторов и динамики трансграничных взаимодействий, а также оценка роли соседства и взаимозависимости сопредельных регионов. Фактор соседства может быть рассмотрен, с одной стороны, как вызов

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

развитию приграничных регионов, создающий определенные ограничения и дополнительные проблемы, а с другой — как возможность использования выгод приграничного положения, для реализации которых, как правило, требуется специальная региональная политика.

Вызовы соседства: демографические. К ним относится, в первую очередь, депопуляция приграничья и, напротив, миграционное давление на российские приграничные территории. В результате население российского пограничья за 2000–2014 гг. сократилось на 2,4%. Максимальная убыль (свыше 10%) зарегистрирована в Мурманской, Псковской, Смоленской, Брянской, Курской и Курганской областях, в Карелии, а также в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. Противоположная тенденция отмечается лишь в Кавказском пограничье, где рост численности населения был характерен для всех регионов — от 5,5% в Краснодарском крае до 36,8% в Дагестане и 78,9% в Чеченской Республике, а также в привлекательных для мигрантов Тюменской, Белгородской и Ленинградской областях (рис. 1). За тот же период население приграничных регионов сопредельных государств выросло на 2,9% — до 144 млн. чел. 80% этого прироста пришлось на приграничные провинции Китая.

Наряду с естественной убылью населения, российские приграничные районы страдают от его миграционного оттока. Диспропорции российского рынка труда привели к тому, что только 13 из 38 приграничных регионов получают молодое трудоспособное население, а остальные его теряют. Как следствие, снижается и их потенциал естественного воспроизводства. Для большинства приграничных регионов России источником пополнения населения является миграционный обмен с соседними странами. Одновременно они «отдают» часть своих жителей внутренним регионам страны.

Темпы убыли населения в приграничных регионах и России, и зарубежных государств были более высокими, чем в среднем по стране. Особенно отчетливо эта тенденция проявилась в «новом» приграничье. Так, в Латгалии (Восточной Латвии) население сокращалось вдвое быстрее, чем в среднем по Латвии, население трех пограничных с Россией областей Белоруссии за 2000–2014 гг. уменьшилось на 10% при средней по стране убы-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

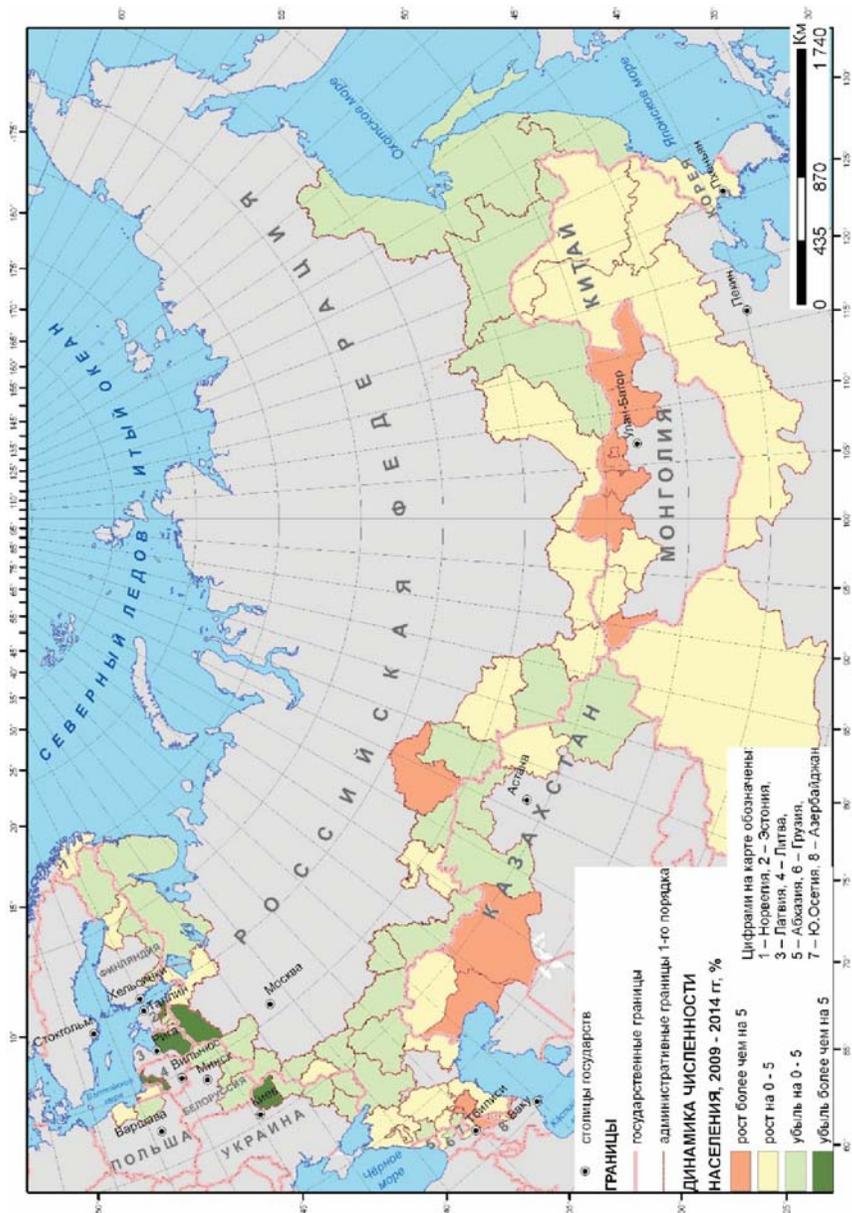


Рис. 1. Динамика численности населения, 2009–2014 гг.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

ли в 5,3%; для пяти украинских пограничных областей соответствующие цифры составляют 12,5% и 7,9%. Высокие темпы депопуляции не в последнюю очередь связаны с изоляцией и превращением приграничных районов в экономическую и культурно-политическую периферию не только своих стран, но и регионов, в которые они входят.

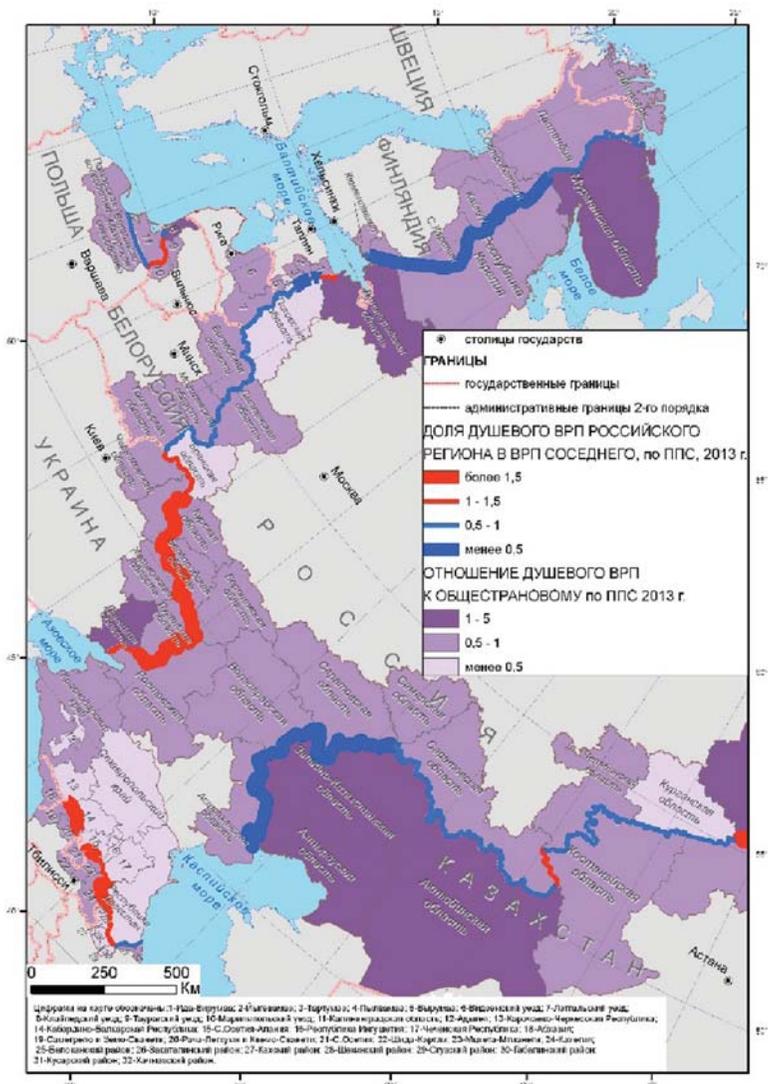
Формирование национальных государств резко усилило значительные контрасты в этническом составе населения между пограничными районами России и соседних стран, хотя есть и участки, где они совсем невелики. Так, на российско-украинской границе наибольшей этнической контрастностью отличается участок между Брянской и Черниговской областями, а в районе Донбасса она минимальна. Резко выросла этническая контрастность российско-казахстанской границы в результате старения, естественной убыли и оттока русского населения, с одной стороны, и притока казахского населения в результате целенаправленной государственной политики — с другой. В «новом» пограничье наибольшая контрастность отмечается на рубежах с Казахстаном, особенно на западе, с Литвой, Белоруссией и Азербайджаном (за исключением участка по реке Самур, с обеих сторон которой проживают лезгины). Этнически контрастными являются и границы, унаследованные Россией от СССР.

Вызовы соседства: социально-экономические. Социально-экономическая ситуация в российском пограничье характеризуется в первую очередь хозяйственной периферийностью большинства составляющих его районов, заметными градиентами в уровне развития с соседними странами, а также разнонаправленностью и асинхронностью развития по разные стороны границы. Эти черты наиболее ярко проявляются на «старых», унаследованных от СССР границах в Европейской части страны.

Несмотря на сравнительно малый вклад приграничных регионов соседних стран ЕС в их национальную экономику (10–15% ВРП), достигнутый там уровень жизни и экономической эффективности значительно превышает аналогичные показатели с российской стороны (на отдельных участках границы — в 5–7 раз). Даже Ленинградская область — один из наиболее развитых российских регионов уступает сопредельным периферийным регионам Финляндии (рис. 2). На сибирском и дальне-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

восточном участках российской границы градиенты по многим показателям, напротив, складываются в пользу России (особенно по душевым доходам населения), но перевес невелик. Китайские провинции стремительно догоняют дальневосточные реги-



Социально-политические и инфраструктурные проблемы

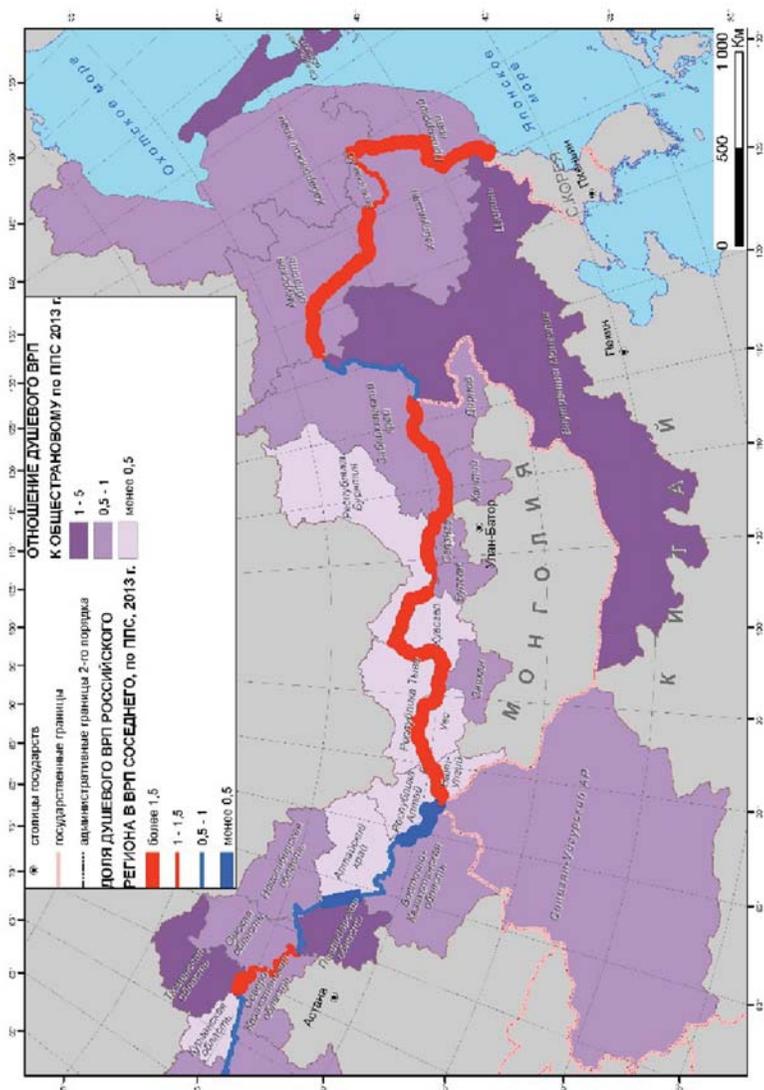


Рис. 2. Отношение душевого ВРП к ВРП соседнего региона и ВВП страны, 2013 г.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

оны РФ по душевому ВРП и уже существенно превосходят их по душевым объемам промышленного и сельскохозяйственного производства.

Для «нового» пограничья характерна иная ситуация. Здесь большинство граничащих с Россией регионов весьма значимы в национальных экономиках: вклад приграничных областей Казахстана в ВРП страны приближается к 40%, на Украине он еще недавно составлял 24,3% (ныне упал вдвое), в Белоруссии — 27,5%, Эстонии — 21,3%, Грузии — около 30%. Здесь социально-экономические градиенты выражены слабее и складываются в пользу России. Например, регионы Северного Кавказа по душевому ВРП превышают соседние регионы Грузии в 1,5–2,5 раза, а по объему промышленного производства — в 5–7 раз.

Значительный разрыв в уровне социально-экономического развития между соседними странами и регионами препятствует развитию равноправного сотрудничества и деформирует его в пользу более сильных партнеров. Отсутствие драйверов роста и дефицит социального развития усугубляются институциональными различиями между граничащими странами. При этом асинхронность изменений по разные стороны границы часто всего за несколько лет изменяет соотношение между соседями и соответственно асимметрию трансграничных взаимодействий.

Приграничные взаимодействия с Норвегией, Финляндией, Польшей, в последние годы — с Китаем, в меньшей мере — со странами Балтии строятся по модели «бедный регион — богатый регион». В экспорте приграничных субъектов РФ в соседнюю страну преобладают сырье и продукция с низкой добавленной стоимостью, в импорте — наоборот, готовые изделия с высокой степенью обработки. Примеры производственного сотрудничества остаются пока редкими. Его активное развитие сдерживается неразвитостью пограничной инфраструктуры, жестким таможенным контролем и высокими таможенными пошлинами, институциональными различиями и несогласованностью законодательства по разные стороны границы.

Несмотря на позитивное влияние приграничного сотрудничества на локальное развитие, даже в тех случаях, когда сформировались условия для формирования трансграничных клас-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

теров — лесозаготовительного в Карелии, мебельного — в Калининградской области и др. — они лишь закрепили асимметрию приграничных отношений. Роль российской стороны сводится к обеспечению предприятий сырьем и рабочей силой, западных соседей — технологиями или высокотехнологичными комплектующими. Совместные российско-финские лесозаготовительные и деревообрабатывающие предприятия в Карелии заинтересованы в российской сырьевой базе, а также более мягких требованиях к экологической безопасности.

Рентно-спекулятивная модель отношений с соседями, типичная для российского пограничья в первое постсоветское десятилетие, сменилась более дифференцированными взаимодействиями, связанными с развитием малого бизнеса, услуг, туризма. В свою очередь, это привело к росту различий между разными участками российской границы.

Значительная диверсификация взаимодействий в приграничной зоне по сравнению с предыдущим десятилетием была связана, во-первых, с инвестициями первичного капитала, накопленного в результате челночной торговли и рентно-спекулятивных операций, в различные формы малого бизнеса (кафе, мастерские, гостиницы, предприятия сферы услуг, и пр.), во-вторых, с приобретенным опытом трансграничных взаимодействий, пониманием правил поведения в иной социальной среде. Практически повсеместно — от Китая до Норвегии россияне используют возможности сферы услуг, здравоохранения, образования и отдыха, имеющиеся в соседней стране. Связи Карелии с Финляндией настолько глубоко повлияли на экономику и социальную жизнь республики, что способствовали формированию второй оси развития «запад — восток», дополняющей давно сформировавшуюся ось вдоль полимагистрали Петербург — Мурманск [6]. Сходные процессы изменения территориальной структуры происходят и на Дальнем Востоке, где в число территорий опережающего развития (ТОР) входят пригороды Хабаровска (Большой Уссурийский остров), где предполагается реализация крупных российских и китайских проектов, включая модернизацию крупного аэропорта и создание международного Института Амура [5].

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Проблемы, характерные для пограничья с ЕС и Китаем, значимы и для других российских границ, в том числе и российско-казахстанской, самой протяженной сухопутной границы в мире. Здесь также наблюдаются асимметрия взаимодействий и асинхронность темпов экономического развития, использование населением ренты приграничного положения, важность этнокультурного фактора и централизованной политики и др.

Вызовы соседства: экологические. Сотрудничество между Россией и соседними странами по вопросам использования и охраны трансграничных экосистем признано экспертами недостаточно эффективным [4]. Большинство документов, регулирующих межгосударственные экологические отношения, имеют рекомендательный характер. Более половины договоров и соглашений не предусматривают контроля ситуации.

Большинство стран, граничащих с Россией, а в ряде случаев и сама Россия, распространяют идею государственного суверенитета на сферу экологии, противодействуя «вмешательству» соседнего государства во внутренние дела. Экологические проблемы становятся заложником межгосударственных противоречий, симпатий или антипатий между лидерами государств, различий в региональных стратегиях развития. Наиболее драматическая ситуация сложилась вокруг программы оздоровления бассейна р. Северский Донец — главной водной артерии Донбасса, протекающей по территории Украины и России. Начатая в советское время, программа была восстановлена в постсоветские годы. «Оранжевая революция» заморозила экологическое сотрудничество. Только малая часть природоохранных инициатив была реализована, в основном на российской стороне, а главные проекты остались на бумаге. Новая смена власти на Украине привела в 2011 г. к реанимации программы, а государственный переворот в 2014 г. — к ее краху [1]. Неблагоприятная ситуация сложилась и на Дальнем Востоке. Хотя эксперты уже более двадцати лет говорят об опасности неkoordinированной эксплуатации ресурсов Амура и Усури, по которым проходит 85% границы между Россией и Китаем, примеры кооперации единичны. Только катастрофическое наводнение августа–сентября 2013 года, в результате которого пострадали сотни тысяч людей с обеих сторон, сдвинули решение этой

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

проблемы с мертвой точки. Гидрологические, информационные и спасательные службы договорились о реальном сотрудничестве и взаимном предоставлении информации, проведении совместных учений и действиях в экстремальных ситуациях [7].

В приграничье продолжают «гидротехнические войны», которые связаны с конфликтами вокруг распределения стока рек, угроз аварий на крупных гидротехнических сооружениях или непланового сброса вод. Эти проблемы особенно актуальны на российско-эстонской границе (Нарвская ГЭС), в российско-китайском Приамурье, китайско-казахстанско-российском Прииртышье, на российско-азербайджанской границе в связи с систематическим нарушением соглашений об экологических попусках воды р. Самур, распределения вод р. Урал (Жайик) между Россией и Казахстаном. Похожие проблемы возникают и в связи с ответственностью за атмосферные выбросы.

Отсутствие региональной политики в России и большинстве граничащих с ней стран, рассогласованность стратегий и программ регионального развития приводит к действиям, сводящим на нет усилия экологов. Эта проблема существует не только между Россией и КНР, в которой засекречены данные о вредных выбросах, промышленных и аграрных стоках, качестве воды, но и практически вдоль всей российской границы, кроме российско-финляндского участка. Например, вследствие резкого снижения хозяйственной активности целинные степи стали зарастать сорно-бурьянистой растительностью. Однако местами начался процесс восстановления ковыльных степей. Институтом степи РАН была выдвинута инициатива по выделению таких участков с российской и казахстанской стороны, особенно там, где они образуют единый ареал. В Оренбургской области эта идея была воспринята с пониманием и учитывается при принятии решений о возврате полей в сельскохозяйственный оборот, но в Западно-Казахстанской происходит неконтролируемый процесс распахивания и забрасывания угодий в зависимости от бизнес-интересов [4].

Тем не менее, в практике трансграничного взаимодействия отмечаются и достижения. Они касаются, прежде всего, внешнеэкономических сфер деятельности, связанных с охраной редких видов животных и растений.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Вызовы соседства: институциональные. На разных уровнях взаимодействий усиливается действие институциональных факторов, в значительной степени определяющих геополитическую ситуацию и субъективными обстоятельствами. На межгосударственном уровне — это устаревание и недостаточность договорно-правовой базы, отказ партнеров от компромиссов; ужесточение применения визового режима соседними странами (сложность оформления визы, набор и сроки рассмотрения документов, сервисные сборы, процент отказа и т.п.). На региональном и локальном уровне — неадекватность коммуникаций и пограничной инфраструктуры (плотность, пропускная способность пограничных переходов, их использование, статус, режим и др.).

До последнего времени наибольших успехов в создании институтов приграничного сотрудничества добились регионы, граничащие со странами ЕС и Норвегией. В восточном пограничье РФ уровень развития институциональной среды значительно ниже, что повышает риски развития процессов интеграции и усиливает их зависимость от государственных решений.

Именно в пограничье со странами ЕС во второй половине 1990-х гг. началось создание еврорегионов с российским участием. Затем северо-западные регионы России приняли активное участие в программах приграничного сотрудничества INTERREG, PHARE, TACIS (2004–2006) и Европейского инструмента соседства и партнёрства ENPI (2007–2013) (рис. 3). Хотя практическая реализация достигнутых между Россией и ЕС соглашений о приграничном сотрудничестве затянулась до 2010 г., переход на программно-проектный принцип и совместное финансирование трансграничных проектов стали важнейшим сдвигом. Несмотря на неравноправный характер сотрудничества, большинство экспертов позитивно оценивают результаты пяти программ, которые реализовывались российскими приграничными регионами и европейскими партнёрами в 2007–2013 гг. Российские регионы вовлечены также в проекты Совета государств Балтийского моря, Совета Баренц/Евроарктического региона, инициативу ЕС «Северное измерение» [2].

Приграничное сотрудничество на Северо-Западе носит многоуровневый характер. В него активно вовлечены муници-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

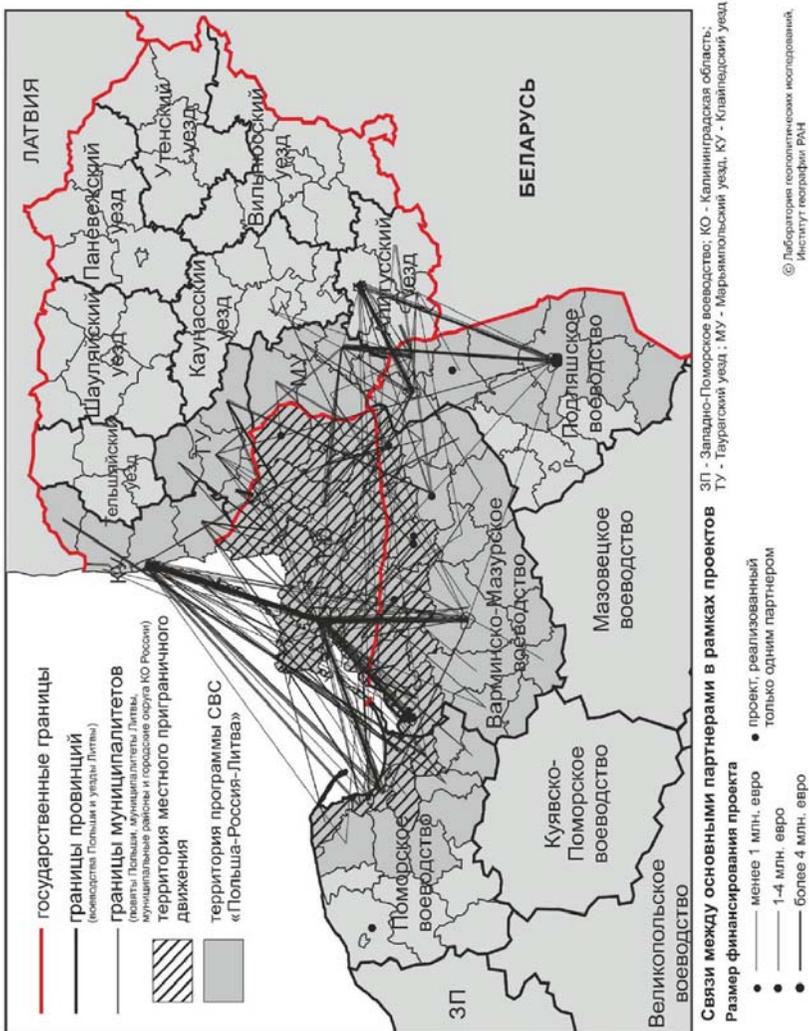


Рис. 3. Сеть партнерских связей Калининградской области в 2013 г.

пальные власти, НПО, бизнес-структуры. Для большинства средних и малых российских городов «малые» приграничные проекты, способствуя диверсификации взаимодействий, стали

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

дополнительным ресурсом, компенсирующим дефицит развития и модернизации. Поэтому, несмотря на напряженную политическую обстановку, отношения между муниципалитетами России и стран ЕС на локальном уровне сохраняют добрососедский характер. Прагматизм, позволяющий получить приграничным районам дополнительные ресурсы для решения местных проблем, остается важной движущей силой приграничного взаимодействия. Санкции ЕС против России пока никак не повлияли на приграничное сотрудничество и на разработку новых программ Европейского инструмента соседства (ENI) Россия — ЕС на период 2014–2020 гг.

Программы ЕС способствовали формированию сетевой инфраструктуры приграничного сотрудничества и создали основу для его развития в будущем. Хотя сложно прогнозировать устойчивость подобных сетей и их способность инициировать независимые проекты, отчетливо проявилась преимущество партнерских отношений и воспроизводство сложившихся контактных групп. Только общие интересы их участников могут стать залогом продолжения сотрудничества даже в условиях геополитической напряженности.

Заключение. Приграничная полоса России характеризуется слабой заселенностью, усугубляемой негативной демографической ситуацией. Старение населения сопровождается его сокращением в результате естественной убыли и миграционно-го оттока. Исключение составляют регионы Северного Кавказа, где, однако, рост численности жителей не обеспечен соответствующим ростом экономики. Одно из следствий сложившейся демографической ситуации — сокращение социального капитала трансграничного сотрудничества. Хотя внутренние стимулы к интеграции между странами бывшего СССР еще сохраняются благодаря субъективным обстоятельствам, связанным с общим опытом учебы и работы, взаимным доверием, родственными отношениями, людей, живших в единой стране, становится все меньше. В постсоветском пограничье падает интенсивность повседневных контактов — один из важнейших индикаторов реального существования трансграничных сообществ.

Серьезный вызов процессам евразийской интеграции и приграничному сотрудничеству — периферийность большинст-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

ва приграничных территорий. На многих участках трансграничные взаимодействия затруднены и потому, что российские регионы соседствуют с периферийными и депрессивными регионами соседних стран. Даже в случае постсоветских стран, где границы разделили еще недавно единое экономическое пространство, произошел «разворот» национальных экономик от границ. Результатом этого стало снижение удельного веса и значения хозяйства приграничных регионов РФ при сохранении их доли в населении страны. Это привело к значительному недоиспользованию экономического потенциала регионов. В то же время современное состояние приграничья показывает важность ренты местоположения, которая «удерживает» население, несмотря на экономические проблемы.

Сильные трансграничные градиенты порождают асимметрию взаимодействий и вспышки подозрительности в отношениях между странами-соседями. При существенных различиях в показателях экономической эффективности, уровня жизни, социального обеспечения и развития гражданского общества сложно создать условия для равноправного партнерства. Особенно наглядно это проявляется в регионах, граничащих со странами ЕС. Здесь асимметрия отношений заложена в сами механизмы сотрудничества, приоритеты которого определяются ЕС. Аналогичные претензии выдвигают России в постсоветских государствах: ее подозревают в стремлении к доминированию и извлечению выгод из зависимого положения экономики более слабых партнеров.

Регионы российского приграничья, как правило, уступают по уровню социально-экономического развития своим западным соседям, за исключением Украины и Белоруссии, и превосходят своих южных и юго-восточных соседей. Тем не менее, эта традиционная картина претерпела за постсоветский период значительные изменения в результате «периферизации» индустриальных юго-восточных регионов Украины, ныне ставших ареной гражданской войны, роста экономического потенциала Белгородской области и Краснодарского края, бурного развития экономики граничащих с Россией нефтедобывающих регионов Казахстана и китайского пограничья.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Выявленные противоречия развития приграничных регионов не позволяют определить однозначного сценария развития событий. Модель трансграничного взаимодействия, основанная только на использовании позиционной (приграничной) ренты, неустойчива. Контрсанкции России против ЕС и особенно падение курса рубля значительно повлияли на повседневные трансграничные взаимодействия, резко сократив заинтересованность россиян в поездках за товарами и услугами в соседние страны.

Недостаток драйверов роста и дефицит социального развития могут усугубляться институциональными различиями между граничащими странами. Поэтому столь важен опыт совместного участия соседних регионов и муниципалитетов в программах приграничного сотрудничества и создание других институтов, способных смягчить воздействие на него политической конъюнктуры и субъективных факторов. Так, на восточной границе ЕС связи российских муниципалитетов с их соседями далеко не полностью определяются внешней политикой. Многие эксперты отмечают, что отношения на российско-эстонской и российско-польской границе сохраняют добрососедский характер. Если раньше российская сторона в основном реализовывала проекты, инициированные соседями, то теперь она все чаще сама генерирует совместные проекты — как правило, малые, но весьма значимые для приграничных муниципальных образований [2].

Одной только относительно открытости границы еще недостаточно для активизации повседневных взаимодействий. Несмотря на активное развитие новых и восстановление старых, сформировавшихся в советское время производственно-сбытовых связей, прорыва в приграничном сотрудничестве между Россией и Казахстаном, пока не произошло [3]. Более того, снятие барьеров может привести к новым проявлениям асимметрии взаимодействий. Позитивные сдвиги определяются не только прагматическими задачами экономического развития, но и субъективными факторами, национального, регионального и локального уровня.

Работа выполнена в Институте географии РАН при поддержке проекта РНФ №14-18-03621 «Российское пограничье: вызовы соседства».

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Источники:

1. Внутривнутриполитические процессы в России и Украине и перспективы российско-украинских отношений в период 2014–2020 гг. Отв. ред.: В.И. Пантин, В.В. Лапкин. — М.: ИМЭМО РАН, 2014. — 120 с.
2. *Зотова М.В., Себенцов А.Б., Головина Е.Д.* Закарпатская и Калининградская области: контрасты и сотрудничество в восточном приграничье Европейского союза // Известия РАН. Серия Географическая. 2015. №3. — С. 57–71.
3. *Колосов В.А., Торез П., Торез Ж.* Россия — Казахстан: возможности трансграничного сотрудничества / Россия 2015. Ежегодный доклад Франко-российского аналитического центра. — М.: Обсерво, 2015. — С. 400–411.
4. Российско-казахстанский трансграничный регион. История, геоэкология, устойчивое развитие / Под ред. А.А. Чибилева. — Екатеринбург: УРО РАН, 2011.
5. *Рыжова Н.П.* Экономическая интеграция приграничных регионов. — Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2013.
6. *Толстогузов О.В.* Регион в условиях глобализации: пространственный и институциональный аспекты // Труды КарНЦ РАН. №6. Сер. Регион: экономика и управление. 2012. — С. 19–28.
7. *Чибилёв А.А., Сивохиц Ж.Т.* Водно-экологические проблемы российско-казахстанского приграничья в бассейне р. Урал // Чистая планета: материалы Байкал. междунар. экол. форума (Иркутск, 2–3 окт. 2015 г.) — Иркутск, 2016. — С. 26–37. — ISBN 978-5-94797-266-5.
8. *Kolosov V. and Scott J.* Selected Conceptual Issues in Border Studies // *Belgeo*, 2013, N4. — P. 9–21.
9. *Newman D.* Contemporary Research Agendas in Border Studies: An Overview / *Wastl-Water D.*, ed. *Ashgate Research Companion to Border Studies*. Ashgate Publishers., 2011. — P. 33–47.

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ БАРЬЕРНОСТИ РОССИЙСКИХ ГРАНИЦ

В.А. Колосов, М.В. Зотова, А.Б. Себенцов

Институт географии РАН, Москва;

E-mail: vladimirkolossov@gmail.com, zotovam@bk.ru,

asebentsov@gmail.com

В исследованиях границ давно обсуждается типичное для многих стран противоречие между нарастанием трансграничных потоков под влиянием процессов глобализации и региональной интеграции и сохраняющейся, а иногда и усиливающейся барьерностью границ. Активная интернационализация хозяйственной жизни и стремительный рост трансграничных потоков людей, информации, товаров, капиталов и энергии приводит к тому, что государственные границы теряют часть своих барьерных функций. Глобализация и либерализация экономики, развитие новых технологий и средств коммуникации постепенно превращают государственные границы из барьеров отчуждения в линии интеграции социальных систем. С другой стороны, на многих участках границы из-за роста напряженности в отношениях между соседними государствами сегодня происходит усиление барьерных функций границ.

Барьерность — динамичная категория во времени и пространстве [6, 13]. Она зависит от процессов «de-bordering» и «re-bordering», которые описывают логику в перераспределении контактных и барьерных функций между границами разных иерархических уровней, а также от векторов в направлениях внешней политики и интеграции [9, 15]. Процессы усиления контактных/барьерных функций границ противоречиво сочетаются на протяжении сухопутной границы РФ. Отсутствие заметных барьеров не говорит об отсутствии противоречий.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Барьерность — сложная категория, описываемая разными показателями (факторами барьерности), многие из которых трудно поддаются параметризации [11, 14]. Для потоков как людей, так и грузов, пересекающих государственную границу, существуют *общие и частные факторы барьерности*. К общим факторам барьерности можно отнести число пограничных переходов, их пропускную способность, быстроту и качество работы таможенных и пограничных служб, которые имеют большое значение как для товарных, так и для людских потоков. К частным факторам барьерности относятся, например, визовый режим, который оказывает влияние, в первую очередь, на потоки людей; таможенные пошлины, которые стимулируют или ограничивают товарные потоки. Кроме того, поскольку сухопутная государственная граница — это линия соприкосновения двух соседних государств, барьерность границы может меняться в зависимости от направления людского потока (асимметричность барьерной функции). Так, граждане России имеют право на безвизовое посещение Грузии, в то время как граждане Грузии вынуждены оформлять российскую визу для посещения России. Для посещения Украины российским гражданам требуются заграничный паспорт и приглашение, в то время как украинские граждане могут посещать Россию по внутреннему паспорту.

Принимая во внимание специфику информационной базы и сложности расчётов, авторы оценивают барьерность российской границы для гражданина России, выезжающего за рубеж.

Выявление степени барьерности разных участков российской границы для российских граждан, выезжающих из страны, потребовало сбора разнообразной информации, характеризующей реальный режим границ:

- 1) число пропускных пунктов (ПП) (автомобильные, железнодорожные, речные, морские), их тип (международные, двусторонние, местные) и плотность на 100 км границы; их пропускная способность, часы работы;
- 2) режим границы (визовый: процент отказа, стоимость, сроки рассмотрения, сложность оформления; безвизовый: по внутреннему паспорту / по загранпаспорту);
- 3) существующие межгосударственные договоренности (режим местного приграничного передвижения (МПП) —

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

- упрощение пересечения границы для жителей приграничных районов);
- 4) реальные потоки физических лиц и транспортных средств;
 - 5) меры, облегчающие прохождение границы (возможность предварительного бронирования места в очереди, наличие видеотрансляции);
 - 6) инфраструктурные ограничения (различия в ширине железнодорожной колеи: 1520 или 1435 мм, необходимость смены колёсных пар).

Значительная трудоёмкость сбора материала была вызвана следующими причинами:

- 1) заявленное в соглашениях и в официальных источниках число пунктов пропуска не соответствует числу реально действующих;
- 2) число полос ПП с российской стороны в 50% случаев не равна числу полос ПП сопредельной страны;
- 3) не все фактически заявленные полосы постоянно работают;
- 4) число работающих бригад сотрудников ФТС и ПС ФСБ России может не соответствовать числу открытых полос;
- 5) многие ПП не работают в круглосуточном режиме;
- 6) скорость пропуска зависит от геополитических факторов (особенно это заметно на российско-украинской границе).

Информационной базой исследования стала открытая информация интернет-порталов Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации (Росграница), Дирекции по строительству и эксплуатации объектов Росграницы (ФГКУ «Росгранстрой»), а также территориальных органов таможенной и пограничной служб России и соседних стран, материалы тематических блогов и форумов. Доценка проводилась на основе анализа космических снимков с геопорталов maps.yandex.ru, maps.google.com. На основе собранных данных высчитывалась примерная пропускная способность пункта пропуска за 1 час его работы (единиц автомобильного транспорта в час, число физических лиц в час).

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Поскольку на национальном, региональном и локальном уровнях действуют разные факторы барьерности, в работе использовался принцип полимасштабности. Установлено, что на национальном уровне ведущим фактором барьерности является визовый режим, а на региональном и локальном — плотность пограничных переходов и характеристики их работы.

На **национальном уровне** внешние взаимодействия, как правило, идут через аэропорты, которые остаются главными воротами страны. На них приходится более половины из 132,5 млн. пересечений границы за 2014 г. Кроме того, разные факторы барьерности действуют и для жителей разных регионов, и для разных видов транспорта. Снижение барьерности внешней границы наблюдается в отношении жителей городов, где расположены иностранные посольства и консульства, ниже она и для жителей отдельных приграничных регионов (Калининградская, Псковская, Мурманская области), где действует режим МПП с соседними странами. Барьерность границ в отношении автомобильного, железнодорожного транспорта и пешеходов также различается.

Для оценки ограничений, препятствующих взаимодействиям на национальном уровне, была разработана балльная система оценки основных показателей барьерности, в основу которой был положен *режим границы, сложность оформления визы, сроки рассмотрения документов, сервисный сбор, процент отката* (табл. 1). Одним из наиболее очевидных параметров, определяющих интенсивность взаимодействий, является режим пересечения границы для граждан (визовый или безвизовый). Безвизовые режимы различаются перечнем необходимых документов для въезда. В ряд стран (Абхазия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Южная Осетия) жители РФ могут въехать по внутреннему паспорту, в другие же безвизовые страны (Армения, Азербайджан, Грузия, Узбекистан, Украина) — только по действующему загранпаспорту.

Ограничения взаимодействий на национальном уровне

Страна-сосед	Режим границы	Процент отказа в визе	Стоимость визы, сервисный сбор	Макс. сроки рассмотрения документов на визу, дней	Сложность оформления, баллы	ИТОГ, баллы
Норвегия	визовый	...	35 € + 1344 р.	10	9	11,5
Финляндия	визовый	0,825123	35 + 25 €	7	6	11,5
Эстония	визовый	1,230385	35 + 25,5 €	30	9	13,2
Латвия	визовый	0,346494	35 + 25 €	10	9	11,8
Литва	визовый	0,528551	35 + 18 €	14	9	12,1
Польша	визовый	0,616411	35 + 19,5 €	10	8	11,9
Белоруссия	безвизовый (внутр. паспорт)	0	0	0	0	0,0
Украина	безвизовый (загран. паспорт)	0	0	0	0	4,0
Грузия	безвизовый (загран. паспорт)	0	0	0	0	4,0
Абхазия	безвизовый (внутр. паспорт)	0	0	0	0	0,0
Южная Осетия	безвизовый (внутр. паспорт)	0	0	0	0	0,0
Азербайджан	безвизовый (загран. паспорт)	0	0	0	0	4,0
Казахстан	безвизовый (внутр. паспорт)	0	0	0	0	0,0
Монголия	визовый	0,1	90 \$	5	1	11,3
Китай	визовый	0,1	60 \$	5	3	11,1
КНДР	визовый	...	40 \$	30	10	12,5

Источник: расчёты авторов на основе данных консульств и визовых центров.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Визовый режим накладывает максимальные ограничения на взаимодействия, замедляя развитие двустороннего трансграничного сотрудничества и усложняя контакты между приграничными территориями. Визовая проблематика уже много лет занимает особое место в отношениях России и ЕС. Вопросы «безвизового диалога» между Россией и странами ЕС представляли собой один из ключевых векторов взаимодействия двух партнеров в течение последнего десятилетия [2]. Кроме того, для российских граждан негласно существует разная степень сложности получения визы в зависимости от страны назначения, что выражается даже в списке необходимых документов для предоставления в посольство или визовый центр, а также в сроке действия визы. Строгий визовый режим сохраняет возможность отказывать подозрительным или нежелательным заявителям на основе непрозрачных критериев, даже если это связано с этнической, половой или другой формой дискриминации. Известно, что некоторые консульства с предубеждением относятся к выходцам из республик Северного Кавказа и Средней Азии (независимо от их этнического происхождения), молодым незамужним женщинам, а в некоторых случаях — и всем российским заявителям в целом (при политических конфликтах на межправительственном уровне) [10]. Принимая во внимание политические события 2014–2015 гг., упрощение визового режима со странами ЕС и ослабление барьерности западной границы России с Шенгенскими государствами в ближайшее время не ожидаются. Скорее наоборот — введённая с 14 сентября 2015 г. для российских граждан процедура сбора биометрических данных при получении виз серьёзно ограничила практику «заочного» оформления шенгенских виз через туристические фирмы-посредники.

На **региональном и локальном уровнях** интенсивность взаимодействий в большей степени определяется *плотностью пунктов пропуска и её динамикой*, которые косвенно отражают взаимную потребность соседних государств в сотрудничестве. Обычно плотность пропускных пунктов выше на границах, разделяющих территории, глубоко связанные и тесно интегрированные в прошлом. Однако сегодняшние отношения между странами на постсоветском пространстве постепенно трансформируют сложившуюся картину. Известно, что на практике

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

действуют далеко не все переходы, предусмотренные межправительственными соглашениями. Большинство соглашений о пунктах пропуска через государственную границу были заключены в начале 90-х годов при участии региональной исполнительной власти, которая старалась увеличить их число, ссылаясь на необходимость для региона и местных жителей, при этом не учитывая реальную потребность в них. В связи с этим в соглашениях 1992–1995 годов список заявленных пропускных пунктов оказался существенно больше, чем реально работающих.

В конце 2000-х годов на многих участках российских границ началась работа по официальному закрытию реально не функционирующих пропускных пунктов. В частности, были закрыты так называемые «упрощённые» пункты пропуска на финляндской границе, через которые де-факто осуществлялась перевалка леса, а также «упрощённые» пункты пропуска на монгольской границе, которые использовались в советское время для возвращения животноводам перепасшегося скота.

В 2015 г. на всём протяжении сухопутных границ России из 243 установленных пунктов пропуска реально работало только 62% (153). Открытие новых пунктов осуществляется в случае возникновения необходимости у заинтересованных органов государственной власти, крупных экспортёров, субъектов Российской Федерации. Так, развитие торгово-экономических связей и рост числа пересечений границы привели к модернизации существовавших и открытию новых пунктов пропуска на «старых» границах, например, с Финляндией и Польшей (ПП Мамоново 2 — Гжехотки построен в 2010 г.). С 2009 г. на финляндском и украинском направлениях пограничный и таможенный контроль стал осуществляться во время движения в поездах, следующих со станций Санкт-Петербург-Финляндский, Выборг и Москва-Киевская, Белгород, Наумовка, Брянск-Орловский. В то же время к концу 2014 г. под влиянием политической напряжённости Госпогранслужбой Украины были закрыты все местные двусторонние пункты пропуска на границе с Россией (кроме Меловое — Чертково). Однако, часть их потом возобновила работу (табл. 2).

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Таблица 2.

Число сухопутных пассажирских пунктов пропуска¹ и их динамика

Страна-сосед	Протяжённость сухопутной границы, км	Число установленных ПП на 2013 г.	Число ПП на 2013 г.	Число ПП на начало 2015 г.	Плотность ПП на 100 км границы, 2015 г.
Норвегия	195,8	1	1	1	0,5
Финляндия	1271,8	20	14(16)	14(16 ²)	1,1
Эстония	138	7	6	6	4,3
Латвия	270,5	8	6	6	2,2
Литва	266	7 ³	6	6	2,6
Польша	204,1	8	5	5	2,4
Украина	1925,8	59	43	37 ⁴ (41 ⁵)	1,9
Грузия	572,5	1	1	1	0,2
Абхазия	255,4	2	2	2	0,8
Южная Осетия	70	1	1	1	1,4
Азербайджан	372,6	6	5	5	1,3
Казахстан	7512,8	48	48	48	0,6
Монголия	3485	29	10	10	0,3
Китай	4209,3	24	15	15	0,4
КНДР	17	1	1	1	5,9

Источник: расчёты авторов на основе данных Росграницы [7].

¹ В т.ч. смешанных; без учёта грузовых.

² Включая 2 ПП, осуществляющих пограничный и таможенный контроль в поездах, которые следуют в Финляндию со станций Выборг и Санкт-Петербург-Финляндский.

³ Включая АПП Дубки-Рамбинос, установленный в марте 2013 г. в целях выведения транзитных транспортных потоков за пределы города Советска, ПП Советск-Панемуне планируется использовать для пешеходного сообщения и рейсовых автобусов.

⁴ Включая 3 АПП между Украиной и Республикой Крым.

⁵ Включая 4 ПП, осуществляющих пограничный и таможенный контроль в поездах, которые следуют в Украину со станций Москва-Киевская, Белгород, Брянск-Орловский, Наумовка.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Мощность или проектная пропускная способность пограничных пунктов характеризует спрос транспортного потока и интенсивность экономического взаимодействия между странами. Однако высокая проектная пропускная способность пограничных пунктов далеко не всегда обеспечивает снижение барьерности границы в силу концентрации потоков людей и транспортных средств. Во многих случаях к увеличению барьерности ведут существенные инфраструктурные ограничения: качество дорог, отсутствие прямой связи между локальными пограничными переходами, находящимися в относительной близости друг от друга, режим работы и статус пунктов пропуска. В результате часть пунктов пропуска не работает на полную проектную мощность, другие — расположенные на крупных магистралях — оказываются постоянно перегруженными.

Для оценки барьерности участков российской границы для каждого пропускного пункта был рассчитан *коэффициент загрузки* (КЗ), представляющий собой соотношение реального потока (РП) автотранспортных средств и людей через пункт пропуска и его проектной пропускной способности (ППС) в среднем за год, показывающий насколько тот или иной пропускной пункт перегружен или недогружен. Для этого была рассчитана оценочная пропускная способность по всем автомобильным пропускным пунктам, исходя из проектной пропускной способности на одну полосу в единицу времени, информации о режиме работы (9 часов, 12 часов или 24 часа) и числе автомобильных полос. Расчёты показали, что наиболее перегружены пропускные пункты на отдельных участках российско-китайской, российско-украинской, российско-польской, российско-финляндской, российско-азербайджанской границ (по данным на 2013 г.) (табл. 3). Если в случаях Украины, Польши и Финляндии такая перегруженность вызвана высокой интенсивностью трансграничного потока, то в случаях Китая и Азербайджана она связана, скорее, с недостаточным развитием инфраструктуры. Недогруженными оказались пункты пропуска по всей российско-латвийской и российско-монгольской границам, что указывает на невысокую интенсивность контактов, а также ряд ПП на границах с Украиной и Финляндией, расположенных на второстепенных автодорогах с низким качеством покрытия или с неудобным графиком работы (9–12 часов в день или несколько раз в неделю).

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Таблица 3.

**Интенсивность пересечения границы и коэффициент загруженности
некоторых автомобильных пропускных пунктов, 2013 г.**

Наименование пункта пропуска	Субъект РФ	Сопредельный пункт пропуска	Сопредельное государство	Число пересечений границы из РФ	Коэффициент загруженности
Троебортное	Брянская область	Бачевск	Украина	1 073 479	3,26
Тагиркент-Казмаляр	Дагестан	Ханоба	Азербайджан	471 601	2,87
Донецк (Изварино)	Ростовская область	Изварино	Украина	565 888	2,07
Краскино	Приморский край	Хуньчунь	Китай	147 807	2,02
Багратионовск	Калининградская область	Безледы	Польша	864 008	1,97
Новошахтинск	Ростовская область	Должанский	Украина	646 972	1,97
Яраг-Казмаляр	Дагестан	Самур	Азербайджан	429 084	1,96
Пограничный	Приморский край	Суйфэньхэ	Китай	310 445	1,89
Нехотеевка	Белгородская область	Гоптовка	Украина	2 414 936	1,83
Советск	Калининградская область	Панемуне	Литва	383 247	1,75
Светогорск	Ленинградская область	Иматра	Финляндия	1 133 542	1,72
Мамоново (Гжехотки)	Калининградская область	Гжехотки	Польша	1 122 887	1,71
Ивангород	Ленинградская область	Нарва	Эстония	1 826 409	1,43
Борисоглебск	Мурманская область	Стурскуг	Норвегия	157 865	1,23
Куничина Гора	Псковская область	Койдула	Эстония	355 320	0,97

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Верхний Ларс	Северная Осетия	Казбеги	Грузия	760 724	0,59
Шумилкино	Псковская область	Лухамаа	Эстония	404 993	0,55
Чернышевское	Калининградская область	Кибартай	Литва	358 181	0,54
Брунишево	Псковская область	Педедзе	Латвия	24 991	0,46
Весело-Вознесенка	Ростовская область	Новоазовск	Украина	727 500	0,28
Хандагайты (Боршо)	Тува	Боршо	Монголия	13 283	0,22
Сювяоро	Карелия	Колмиканта	Финляндия	5 227	0,13
Соловьёвск	Забайкальский край	Эрэнцав	Монголия	3 965	0,10

Источник: расчёты авторов на основе данных Росграницы и Росгранстроя [7, 8].

На базе собранной информации была разработана типология участков российского пограничья на основе показателей их барьерности на национальном уровне (табл. 1), интенсивности пересечений границы и динамики трансграничных потоков. Кроме того, авторы по возможности старались учитывать характер взаимодействий на региональном уровне на основе данных Росстата, федеральных и местных СМИ, результатов опроса экспертов в ходе экспедиционных поездок на отдельные участки границы.

Наименьшее число пересечений границы без заметной динамики при довольно высокой барьерности границы характерно для корейского, монгольского и норвежского участков (рис. 1), при невысоком торговом обороте (от 6 до 17% внешней торговли региона), низких взаимных инвестициях и редких контактах населения.

Незначительное число пересечений границы при относительной стабильности наблюдается на границе с Латвией, Литвой (при высокой барьерности границы), а также с Грузией,

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Азербайджаном (при средней барьерности границы), отношения с которыми давно складываются сложно. Доля во взаимной внешней торговле и инвестициях с этими странами невысока (2–4%), в то же время сохраняются родственные и другие контакты в приграничных регионах.

Значительное число пересечений границы при положительной динамике, несмотря на общую высокую барьерность, отмечено на границах с Финляндией, Польшей, Эстонией и Китаем. Рост пересечений был связан в первую очередь с резким увеличением поездок российских граждан за покупками, услугами и деловыми целями в приграничные центры соседней страны. Наряду с другими факторами, на этих участках сыграло роль упрощение пересечений границы для жителей приграничных регионов: в случае с Финляндией — в результате облегчения визового режима для жителей Карелии, Ленинградской области и Санкт-Петербурга, с Польшей — введения режима малого приграничного передвижения (МПП) между Калининградской областью и соседними польскими воеводствами, с Китаем — благодаря возможности получения россиянами визы на границе.

Особый случай — Украина, на границе с которой *значительное число пересечений* сменилось в 2014 г. *резким спадом и резким ростом барьерности.* Под влиянием кризиса в двусторонних отношениях число пересечений границы через автомобильные (АПП) и железнодорожные пункты пропуска снизилось почти вдвое. При этом наибольшее сокращение потока произошло в Белгородской и Курской областях, в частности через наиболее загруженные АПП Троебортное — Бачевск (на 60%) и Гоптовка — Нехотеевка (на 30%), через которые традиционно шёл основной поток транспортных средств. В то же время на многих переходах в Ростовской области число пересечений границы в 2014 г. росло, в первую очередь за счёт беженцев.

Наконец, *относительная стабильность пересечений* сочеталась с *низкой барьерностью* на границах со странами — членами Евразийского экономического союза — Беларуссией и Казахстаном. Хотя барьерная функция границ здесь ослаблена и модифицирована, государственная граница всё же остаётся барьером. Несмотря на активное развитие новых и восстановле-

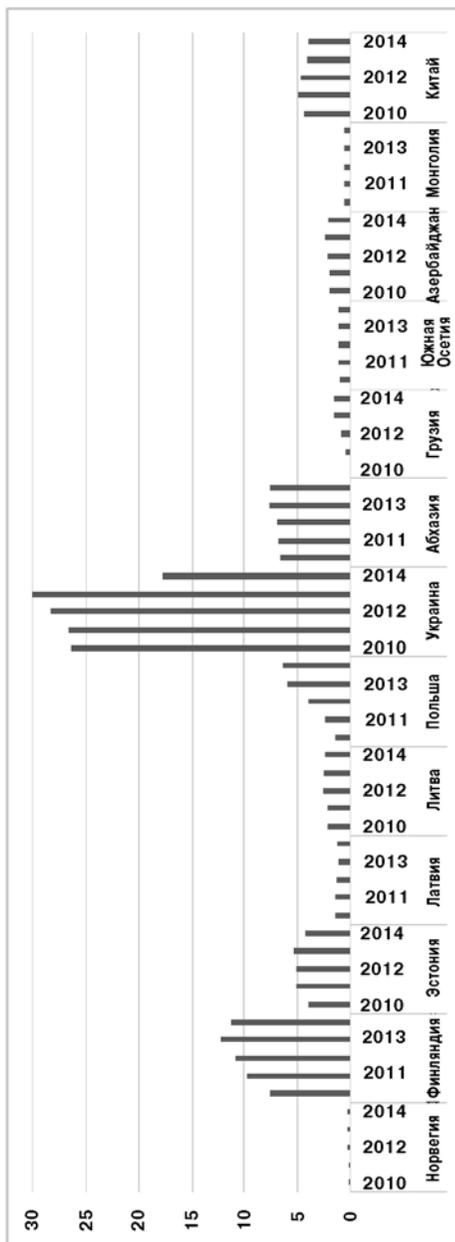


Рис. 1. Динамика пересечений границы через автомобильные, железнодорожные и смешанные пункты пропуска, млн. (2010–2014 гг.)

Источник: расчёты авторов на основе данных Росграницы [7].

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

ние старых, сформировавшихся в советское время, производственно-сбытовых связей, прорыва в приграничном сотрудничестве и заметной активизации повседневных взаимодействий между Россией и Казахстаном, пока не произошло. Более того, снятие барьеров может привести к новым проявлениям асимметрии взаимодействий. Позитивные сдвиги определяются не только прагматическими задачами экономического развития, но и субъективными факторами национального, регионального и локального уровней.

В 2005–2015 гг. барьерные функции некоторых участков российских границ усилились вследствие вооружённых конфликтов в приграничной с Россией зоне (Южная Осетия, 2008 г.; Украина, 2014–2015 гг.), экономических санкций Запада и ответных мер России, резкого ослабления курса рубля. При этом степень барьерности сильно варьирует на разных участках. Наибольшие изменения в 2015 г. произошли на российско-украинской границе. Госпогранслужба Украины с 1 марта 2015 г. в одностороннем порядке ввела режим пересечения границы по загранпаспортам. Было полностью отменено прямое авиасообщение. Свёрнуты программы приграничного сотрудничества — результат многолетней деятельности по согласованию интересов двух стран в приграничной зоне с учётом жизненных потребностей местного населения. Это затронуло не только хозяйственные связи, но и культурно-бытовые взаимодействия. Особенно сильно конфликт с Украиной затрагивает приграничные области России, для которых она была основным торговым партнёром. Многие предприятия этих регионов вынуждены искать новых поставщиков сырья и комплектующих и новые рынки сбыта. Заметно сократились поездки «за покупками», к родственникам и с лечебно-оздоровительными целями на самых оживлённых направлениях между Харьковом и Белгородом, Курском и Сумами.

Иначе выглядит ситуация на границах России с ЕС. Несмотря на глубокий политический кризис и взаимные санкции, барьерные функции границ здесь выросли незначительно. Сохранились добрососедские отношения и связи между муниципальными образованияами соседних стран, несмотря на недружественную политическую риторику на межгосударственном уровне.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Приграничное сотрудничество пока не затронуто санкциями ЕС, сохранены режим МПП и программы Европейского инструмента соседства (ENI). В наименьшей степени изменились приграничные отношения на российско-белорусской и российско-казахстанской границе, хотя и их затронули такие кризисные явления, как усиление функций контроля и безопасности.

Одним из способов *снижения барьерности* границы для жителей приграничных регионов, граничащих с ЕС, стало заключение с некоторыми странами соглашений о местном приграничном передвижении (МПП), позволяющих жителям приграничья (до 30–50 км от границы) при получении специального разрешения (карты МПП) посещать без визы приграничные районы соседнего государства сроком не более 30–60 дней за одну поездку и не более 90 дней за полгода. Основанием для введения упрощённого режима чаще всего являются апелляции к тесным родственным связям в приграничных районах, имеющих общее историческое прошлое и ранее развивавшихся в рамках одного государства. Однако главными бенефициарами введения МПП чаще всего оказываются жители приграничных районов, в том числе и «челноки», которые получают возможность играть на разнице цен на товары и услуги по разные стороны границы как для получения прибыли, так и в личных целях [4].

С середины 2012 г. режим МПП введён на границе России с Норвегией и Польшей. Наиболее успешным было введение режима МПП на российско-польской границе, что объясняется как условиями использования карты, так и расширением её зоны вместо обычных 30–50 км на всю Калининградскую область с российской стороны и на части Варминьско-Мазурского и Поморского воеводств, включая Гданьск, Гдыню и Сопот (Трёхградье) — с польской. В 2013 году режим МПП был введён и на российско-латвийской границе. Но заметного увеличения трансграничного потока здесь не произошло. В зону МПП вошла только полоса территории до 30–50 км от границы, куда не входят наиболее значительные города — Псков и Резекне. Приграничные районы Латвии относятся к числу депрессивных и не привлекательны для жителей Псковской области. Если в Калининградской области было выдано около 200 тыс. карточек МПП, то, по данным консульства Латвийской Республики в Пскове,

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

на латвийско-российской границе поступило не более 3 тыс. заявок на оформление разрешений (2–3 тыс. с латвийской и около 300 — с российской стороны) [5].

Таким образом, влияние трансграничных взаимодействий на прилегающие районы неодинаково и зависит от скорости адаптации их населения и хозяйства к происходящим изменениям. Периферийность приграничных регионов относительно центров экономического роста способствует почти повсеместно наблюдаемому оттоку населения из пограничья России и сопредельных стран и «развороту» экономики приграничных районов внутрь своих стран. Угасание хозяйства и социума многих приграничных районов соответствует общей тенденции к «сжатию» российского пространства, всё большей концентрации экономического потенциала в региональных центрах и некоторых других городах. Социальные последствия быстрых трансформаций нередко приводят к превращению приграничных районов в экономическую, а иногда и культурную периферию своих стран, что также характерно для России.

Степень барьерности государственной границы в первую очередь определяется политическими взаимоотношениями и геополитическими ориентирами соседних государств. Жёсткий режим пропуска российских граждан и усиление барьерности границы в результате действий центральных властей может привести к замиранию не только хозяйственных, но и культурно-бытовых связей. Это, в свою очередь, может привести к замедлению развития приграничных территорий, росту социально-экономических градиентов, долговременному ухудшению социального климата и утрате социального капитала пограничного сотрудничества.

Сравнительное исследование взаимодействий с сопредельными регионами на разных участках российских границ выявило противоречивый характер зависимости трансграничных потоков от барьерных функций границы. Проведённое исследование показало, что государственный, региональный и муниципальный уровни взаимодействий в приграничье регулируются различными факторами. На государственном уровне барьерность в большой степени определяется визовым режимом и его применением. Барьерная роль визового режима проанализиро-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

вана с помощью системы балльных оценок, включающей такие характеристики, как режим границы, сложность оформления визы, набор и сроки рассмотрения документов, сервисные сборы, процент отказов. На региональном и локальном уровнях она зависит от характера расселения и пограничной инфраструктуры, в частности плотности пунктов пропуска, их статуса и режима. Рассчитано соотношение пропускной способности всех автомобильных пунктов пропуска с реальным потоком транспорта и физических лиц. Обеспеченность разных участков границ пограничными переходами значительно изменилась в результате сдвигов во взаимодействиях и характере отношений между Россией и соседними странами.

Выявленные противоречия трансграничных взаимодействий и изменения барьерности границ не позволяют определить однозначного сценария приграничного сотрудничества. С одной стороны, относительной открытости границы ещё недостаточно для активизации трансграничных контактов, с другой — кризисные явления в экономической и политической жизни также не приводят к тотальному свёртыванию сотрудничества: накопленный в предыдущие годы позитивный опыт взаимодействий поддерживает стремление партнёров к совместной деятельности.

Работа выполнена в Институте географии при поддержке гранта РФФИ «Российское пограничье: вызовы соседства» №04-18-03621.

Источники:

1. *Винокуров Е.Ю., Пелипась И.В., Точицкая И.Э.* Количественный анализ экономической интеграции Европейского союза и Евразийского экономического союза: методологические подходы. — Санкт-Петербург: ЦИИ ЕАБР, 2014.
2. *Войников В.В., Корнеев О.В.* Проблемы и перспективы безвизового диалога России и ЕС // Балтийский регион, 2013, №3. — С. 20–37.
3. *Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел С.В. Лаврова в ходе встречи со студентами и профессорско-преподавательским составом МГИМО(У), Москва, 1 сентября 2014 года* — http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/86BE1B82F20774B044257D4600388F6F

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

4. *Зотова М.В., Себенцов А.Б., Головина Е.Д.* Закарпатская и Калининградская области: контрасты и сотрудничество в восточном приграничье Европейского союза // Известия РАН. Серия географическая, 2015, №3.
5. Интервью с консулом Латвии в Пскове Ирене Путниня, июнь 2015 г.
6. *Колосов В.А.* Исследования политических границ в комплексном регионоведении // Мировое комплексное регионоведение: введение в специальность. Учебник. Под ред. А.Д. Воскресенского. — М.: Магистр Инфра-М, 2015. — С. 390–409.
7. Официальный сайт Федерального Агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации — www.rosgranitsa.ru
8. Официальный сайт Федерального государственного казённого учреждения «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» (ФГКУ Росгранстрой) — <http://www.rosgranstroy.ru/branch/post/>
9. *Goertz G. and Diehl P.F.* Territorial Changes and International Conflicts. NY: Routledge, 1992.
10. *Golunov Sergey.* EU-Russia Visa Talks: OPEN AND HIDDEN AGENDAS // PONARS Eurasia Policy Memo N 144 May 2011.
11. *House J.W.* Frontier on the Rio Grande: A Political Geography of Development and Social Deprivation. — Oxford: Clarendon Press, 1982.
12. *Laitinen K.* The Northern Dimension in the context of the security border. Paper submitted to the V Conference on Border Regions in Transition, Tartu, July 2001.
13. *Prescott J.* Borders in a borderless world: Review Essay. Geopolitics. 1999. Vol. 4. N 2.
14. *Scott J.* Bordering and Ordering the European Neighborhood. A Critical Perspective on EU Territoriality and Geopolitics // TRAMES. A Journal of the Humanities and Social Sciences, (13) 3, pp. 232–247.
15. *Starr H., Most B.* Inquiry, Logic, and International Politics. — Columbia: University of Carolina Press, 1989.

ТРАНСГРАНИЧНЫЕ РЕГИОНЫ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ: СПЕЦИФИКА, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Т.И. Герасименко

ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет»,

Оренбург;

E-mail: tanyag26@yandex.ru

Для России граница — очень важный атрибут государственности: страна имеет самую протяжённую в мире сухопутную государственную границу с 16 зарубежными странами (включая Абхазию и Южную Осетию). Выход к государственной границе имеют 39 субъектов РФ, к ней примыкают свыше трёхсот муниципальных районов и городских округов, в наибольшей степени ощущающих на себе специфику приграничного положения. Ширина приграничной полосы с населёнными пунктами, непосредственно выходящими к государственной границе, по нормативам РФ составляет 5 км, по нормативам ВТО (полоса приграничной торговли) — 15 км [3].

Функции трансграничных регионов (ТГР). ТГР — расчленённые государственной границей участки геопространства разных размеров, обладающие свойствами системности. Существуют два пути образования ТГР. Первый — формирование в результате усиления интеграционных процессов в случае преобладания контактной функции границы над барьерной. Второй — появление в результате политической дезинтеграции единого прежде пространства. Трансграничные регионы первого типа характерны для европейских и североамериканских стран, второго — для постсоветского пространства, а также для ряда азиатских, восточноевропейских и африканских государств. ТГР выделяются среди других приграничных регионов, которые из-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

за преобладания барьерной функции границы слабо связаны со своими зарубежными соседями. Однако в эпоху глобализации даже изолированные регионы становятся проницаемыми для диффузии культурных и экономических нововведений со стороны соседних государств, не последнюю роль в этом процессе играют миграции. Со временем и такие «тупиковые» приграничные регионы могут трансформироваться в трансграничные. Феномен трансграничности характерен для всех регионов мира.

Трансграничная проблематика ныне интересует представителей разных наук (политологов, социологов, географов, историков, экономистов и др.). Изучение ТГР актуально как с точки зрения поиска подходов к решению трансграничных проблем и споров, так и с позиций обоснования выбора геополитических и геоэкономических векторов развития соседних государств. Изучение ТГР имеет не только научное, но и практическое значение для регулирования межгосударственных отношений, миграционной политики, районирования территории и прогнозирования дальнейшего хода этнокультурогенеза.

Любой ТГР уникален, что объясняется своеобразием историко-географических условий, типом становления хозяйственных форм и спецификой трансграничных процессов. Иногда трансграничные регионы становятся источниками нестабильности, характеризуются наличием сецессионистских тенденций, приводящих к серьёзным последствиям, как, например, в трансграничном Курдистане, российско-закавказских ТГР и др.

ТГР присущи характеристики и функции, которые потенциально позволяют их использовать в качестве инструментов для сотрудничества, либо создают основу для серьёзных региональных конфликтов в зависимости от целого ряда факторов. Ситуация в большинстве случаев предопределена политикой соседних государств. Особое место принадлежит контактной функции, которую ТГР выполняют («окна» в «иные миры» [1]). Важными характеристиками являются наличие тесных связей, высокий уровень трансграничного взаимодействия и сотрудничества в различных сферах деятельности. Определяющую роль в развитии культурных, политических, социально-экономических связей играет, помимо политики сопредельных государств, степень сформированности трансграничной инфраструктуры, наличие максимально возможного количества переходных зон.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Другие, не менее важные функции ТГР, — *барьерная, распределительная и контрольная*, которые подобные регионы осуществляют лучше других. Государственные границы в ТГР играют роль своеобразных фильтров — правовых, информационных, экономических, не позволяющих потокам людей, товаров, услуг и идей беспрепятственно циркулировать между странами.

Соотношение контактной и барьерной функций предопределяет наличие *экспериментальной* функции. ТГР нередко используются как площадки для апробации механизмов трансграничного сотрудничества; служат модельными полигонами особых экономических зон; получают мощный импульс для развития в результате формирования «полюсов роста».

Взаимодействие в рамках ТГР испытывает влияние со стороны «напряжения границы» (по А. Тойнби) [6, с. 543–544]. Среди таких препятствий — природные, коммуникационные, правовые, социально-экономические (различия в масштабах, специфике национальных экономик и уровне социально-экономического развития соседних государств, различия геоэкономических предпочтений), а также политические (различия политических режимов, геополитических векторов) факторы.

Особое значение имеют этнокультурные характеристики ТГР. Этнокультурная основа — важнейший фактор и условие формирования и устойчивого развития ТГР [1]. Особенно важно сохранение единства этнокультурного пространства на уровне межэтнического взаимодействия на постсоветской территории, где большая часть ТГР — этнокультурные (ЭКТГР). ЭКТГР формируются в определённом вмещающем ландшафте и обладают региональной целостностью, наличием общих культурных черт населения, сложившихся в результате длительного периода взаимодействия культур, а также местными формами проявления национальной культурной традиции.

Специфика ТГР, формирующихся на постсоветском пространстве, обусловлена их генезисом. Большая часть этих ТГР на протяжении длительного периода складывалась как внутренние регионы. Трансграничными они стали в одночасье в 90-е годы XX века, когда административные, во многом условные, границы после распада СССР превратились в государственные с нарастающей барьерной функцией. Новые границы не

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

отражали реальной дифференциации территории и привели к разрыву традиционных связей прежде единого этнокультурного и социально-экономического пространства. Разделёнными оказались этносы, границы прошли между соседними населёнными пунктами, превратив родственников, друзей, соседей в «зарубежных партнёров».

Сократилось не только пространство России, но и её геополитическое влияние в мире. Вместе с тем, в ряде постсоветских государств Россия может и должна сохранить, а в ряде случаев — и усилить своё влияние, это совпадает с её национальными интересами. Для этого есть все предпосылки — экономические, социальные, этнокультурные. Усилению позиций России на внешнеполитической арене смогут способствовать ТГР. На большинстве участков границ России с бывшими союзными республиками основой трансграничного сотрудничества служат единая инфраструктура и сложившиеся экономические и культурные связи. Новое порубежье пока ещё сохраняет старые контакты, однако уже сейчас наблюдаются усиление процессов расхождения России с её соседями и трансформация геопространства по разные стороны границы, что подтверждают и наши исследования [2].

Трансграничное сотрудничество: пример российско-казахстанского порубежья. Казахстан и Россия обречены на сотрудничество в силу ряда историко-географических и геополитических причин.

Во-первых, российско-казахстанская сухопутная граница — самая протяжённая в мире (около 7500 км). С Казахстаном граничат 12 субъектов Российской Федерации, в том числе Оренбургская область, которая наряду с Забайкальским краем имеет самый протяжённый среди порубежных субъектов Российской Федерации участок государственной границы. В районе российско-казахстанской границы выделяются четыре этнокультурных трансграничных региона, в том числе оренбургско-казахстанский. Отсутствие в пограничной зоне естественных природных рубежей, представленных лишь незначительными по протяжённости пограничными участками реки Урал и его притока реки Илек, не ограничивают развитие трансграничных контактов.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Во-вторых, приграничные с Россией районы Казахстана более плотно заселены и освоены, чем глубинные районы этой страны. Это объясняется не только природными условиями и историко-географическими особенностями развития, но и политикой современного казахстанского руководства, стимулирующего увеличение плотности населения в этих районах и заинтересованного в увеличении здесь доли казахов. С российской стороны границы ситуация обратная: средняя плотность сельского населения в приграничных районах Оренбуржья в 1,5–2 раза ниже, чем в среднем по области, а в пограничных с Казахстаном районах на востоке области она составляет всего 2–2,5 чел. на 1 км². Казахстанское и российское социально-экономическое пространство в порубежье сложилось как единое. К примеру, расположенный в России участок железнодорожной линии со станцией Илецк-1 принадлежит казахстанской компании-оператору «Казахстан Темир Жолы» (Казахстанские железные дороги), а частично проходящий по территории Казахстана железнодорожный перегон Домбаровский — Рудный Клад полностью является собственностью российской стороны.

Экономика Казахстана в значительной степени зависит от России, доля которой в импорте составляет 38,4%, а в экспорте — 7,3% [4]. Казахстанско-российская граница не является «экономической пустыней» (выражение Б.Б. Родомана), как большая часть современных административных границ России. Однако, в результате ослабления связей, через некоторое время возможна экономическая деградация зоны пограничья, что приведёт (и уже приводит) к возрождению природных степных ландшафтов и восстановлению естественной фауны этого региона. Вместе с тем, анализ жилищного строительства в приграничных с Оренбургской областью районах Казахстана позволяет сделать оптимистичные выводы относительно перспектив экономического развития [2].

В-третьих, трансграничное геокультурное пространство, сочетающее в себе азиатские и европейские черты, пока ещё сохраняет черты единства. В результате смешения и особых форм сосуществования и взаимодействия разноязычных народов в степном и лесостепном вмещающих ландшафтах образовалась региональная этноландшафтная целостность. Наличие

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

этноландшафтных ниш в виде интразональных вкраплений (долинных, водораздельных, равнинных и низкогорных) стало важным фактором, позволившим избежать острой конкуренции за территорию и межэтнических конфликтов. Русские и казахи занимали свои этноландшафтные ниши, исходя из оптимального адаптационного формата.

Современные этнокультурные ареалы формировались в ходе интенсивного общения этносов, которые оказались комплементарными (взаимодополняющими). Историко-географическое совместное развитие привело к формированию этнокультурных единых трансграничных территорий, ставших естественной основой для интеграции и взаимопонимания населения по обе стороны границы. Этот процесс сопровождался трансформацией этнокультурных систем. Автохтонные этносы (казахи и башкиры) за годы проживания с другими этносами взаимно обогатились чертами этнической культуры. Сосуществование в рамках единого государства способствовало взаимопониманию и толерантности.

Современные тенденции развития позволяют говорить о дивергенции прежде единого российско-казахстанского пространства, чему способствует возрастающая барьерная функция российско-казахстанской границы. В 90-е годы, вследствие распада СССР и изменения политического статуса Республики Казахстан, произошло расширение пробелов в российско-казахстанском пространственном континууме и образование трансграничной «бреши» в расселении населения [7].

Пока ещё сохраняется некоторое единство этнокультурного и социально-экономического пространства и его территориальной организации по обе стороны границы. Однако уже сейчас наблюдается усиление процессов этнического разделения, причём очень быстрыми темпами. Анкетирование, интервьюирование и экспертные оценки на территории трёх административных районов Казахстана, находящихся на разном расстоянии от российско-казахстанской границы, и двух приграничных районов Оренбургской области (около 1000 анкет, 20 интервью и 8 экспертов), подтвердили, что граница за постсоветский период превратилась из условной в реальную.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

В рамках приграничного региона изменяется языковая ситуация: прежде единое русскоязычное пространство распадается на две части с преимущественным положением языка титульного этноса, это обстоятельство в значительной степени предопределяет изменение идентичности. Всё чаще наблюдается противопоставление своей идентичности заграничной, эти процессы наблюдаются даже среди родственников. Так, большинство российских казахов, даже имеющих родственников в Казахстане, русскоязычны и не знают казахского языка, для казахов Казахстана родной язык — казахский, а молодое поколение практически не владеет русским.

Казахский этнос неоднороден, он делится на жузы и роды. На юге Казахстана, где исторически располагались земли Старшего жуза, позже других присоединённые к России, среди казахов сильнее влияние ислама, лучше сохранились родоплеменная структура, казахский язык и традиционная культура. В северных, центральных и восточных районах, где проживают представители Младшего и частично Среднего жузов, в условиях иноэтничного окружения традиционная культура была сильно трансформирована и отчасти вытеснена современными стандартами жизни, именуемыми здесь «русскими». Но в настоящее время ситуация меняется, родовые флаги как маркеры висят рядом с национальными в офисах предприятий. Чем больше в Казахстане удалённость от российской границы, тем меньше титульное население владеет русским языком. В приграничной с Россией зоне (например, в Джаныбеке — у границы с Волгоградской областью) есть мотивация для изучения русского языка: он необходим для общения с россиянами. Русский язык используют в крупных городах и поликультурных индустриальных центрах, но и там казахские дети русского языка уже не знают. Хуже всего знает русский язык сельское казахское население в центре Казахстана.

В школах Казахстана обучение ведётся на казахском и русском языках, однако наблюдается тенденция к увеличению числа классов с казахским языком обучения (этот процесс инспирирован властями страны), а в некоторых районах классы с русским языком обучения не набираются вовсе. Если эта тенденция сохранится, русский язык полностью выйдет из сферы об-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

разования. Делопроизводство в Казахстане переведено на казахский язык, что ставит русскоязычное население в неравные условия доступа к руководящим должностям [8].

Доля жителей Казахстана, говорящих на русском языке (русские, украинцы, белорусы, немцы), со времён СССР существенно уменьшилась. Это произошло как из-за эмиграции русскоязычного населения, так и за счёт привлечения казахов-переселенцев из-за рубежей Казахстана, так называемых оралманов. А в Оренбуржье усилились неславянские этнокультурные группы (армяне, азербайджанцы, узбеки, таджики и др.), привнёсшие в регион новые этнокультурные характеристики. В России и Казахстане выросло новое поколение людей, воспринимающих границу как барьер.

Несмотря на изменения этнического состава населения в пограничье Казахстана и превращения многих районов в однопациональные, оценки местного населения существующего положения более инерционны, о чём свидетельствуют проведённые социологические опросы и интервью. Так, в Хан Ордасы (Западно-Казахстанская обл.) интервьюируемые единодушно утверждали, что район многонациональный, называли среди проживающих греков, татар, русских. Однако, по официальным статистическим данным, в настоящее время в районе осталось лишь несколько семей неказахских национальностей (6 татарских, 3 русских, 1 греческая). Двадцать лет назад здесь преобладали русские и татары, разговорным языком был русский, а казахи составляли меньше половины населения. Неказахское население частично ассимилировалось, но большинство мигрировало (главным образом, по экономическим причинам) в города Казахстана или в Россию. В казахстанском приграничье распространены межэтнические браки. В смешанных семьях, как правило, люди пользуются казахским языком, даже если сохраняют неказахское этническое самосознание. Так, в селе Жанакан (ранее — Новая Казанка), основанном татарами, проживают лишь несколько смешанных (татарско-казахских) семей, являющихся родственниками. Они двуязычны (казахский и русский языки), но идентифицируют себя как татары. Традиционно в казахских семьях (в том числе смешанных) существует запрет близкородственных браков: нельзя выбирать себе в пару родст-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

венников до седьмого колена. Поэтому поиск женихов и невест ведётся далеко за пределами родного села и района, увеличивается число браков с российскими казахами, которым приходится учить казахский язык и приспосабливаться к иной социокультурной обстановке.

Граница вносит коррективы в информационное пространство. Способствует закреплению различий низкий уровень информационного обеспечения, слабость культурного и научно-образовательного взаимодействия. Типична ситуация, когда об общественно-политической, социально-экономической и культурной жизни в США или странах Западной Европы население России и Казахстана информировано больше, чем о реалиях существования соседей.

Граница осложнила контакты и стала серьёзным препятствием для перемещения людей. Известны парадоксальные случаи, когда людям приходится ездить в гости в соседнее село за речкой не через привычный мост, а делая большой круг через райцентр, где находится пограничный пропускной пункт. На некоторых станциях в приграничной зоне Казахстана (например, в Жаныбеке) не останавливаются поезда, следующие в Россию, что затрудняет трансграничные контакты. В Казахстане изменилась топонимика: основная часть неказахских топонимов исчезла с географической карты.

Ослабевающие интеграционные связи и усиливающаяся дивергенция социально-экономического и этнокультурного пространства привели к тенденции раскола пока единого ТГР. В случае сохранения этого положения уже через поколение произойдёт разрыв приграничного региона на два, лежащих по разные стороны границы. Анкетирование и интервьюирование показали, что образ границы у жителей по обе её стороны скорее негативный, и чем ближе к границе, тем более возрастают негативные черты в этом образе. Многие казахстанцы ностальгируют по прошлому, когда границы не было, опасаются усиления влияния Китая и ориентированы на партнёрские отношения с Россией. То же самое, хотя и в меньшей степени, характерно и для российского населения ТГР.

Дальнейшее этнокультурное и геополитическое развитие региона может происходить по двум сценариям, которые цели-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

ком зависят от политики руководителей соседних государств. В случае режима благоприятствования и прозрачной границы возможна дальнейшая интеграция в рамках единого этнокультурного региона, что представляется логичным, обусловлено геополитическим положением двух стран и вписывается в историко-географический контекст. В случае сохранения и усиления барьерной функции границы и политики ограничений произойдёт окончательная дивергенция и трансформация.

В связи с созданием ЕАЭС контактные функции границы усилились, что улучшило приграничное положение Оренбургской области. В историко-географической ретроспективе Оренбуржье всегда получало импульс для развития в те периоды, когда российский геополитический вектор смещался в сторону Азии. Новый этап ускорения развития региона может наступить в случае создания евразийского транспортного коридора между Зарубежной Европой и Восточной Азией, строительство которого уже началось.

В перспективе возможно создание совместных с Казахстаном информационных, транспортно-логистических, энергетических структур, серии инновационных программ в сферах коммуникаций, агропромышленного комплекса, образования и туризма. Интеграционным процессам может способствовать тот факт, что Оренбургская область и приграничные регионы Казахстана близки по таким показателям, как стоимость валового регионального продукта на занятого в экономике (производительность труда) и уровень доходов населения. Казахстанские эксперты оценивают перспективы развития ТГР менее оптимистично и более осторожно. Пока не реализован план перехода к двустороннему контролю за пограничными переходами, что могло бы значительно сократить время прохождения границы.

Заключение. Приграничная полоса вдоль условно и формально проведённых государственных границ в трансграничных регионах современной России на значительном протяжении имеет сходные черты: смешанное население, однотипную экологическую культуру и культурные ландшафты, похожие образ жизни, язык, менталитет. Границы нарушают сложившиеся контакты, и население их не приемлет. В то же время в будущем (по крайней мере, в ближайшем) вряд ли произойдёт прорыв в уси-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

лении интеграционных связей. Как отмечает Б.Б. Родоман, «в Западной Европе проницаемость границ — результат многих десятилетий послевоенного развития в сторону интеграции, в СНГ — это реликт советской эпохи. ЕС и СНГ движутся в разные стороны; Европа уже объединилась, а СССР фактически ещё до конца не распался. В Европе «прозрачные» границы считаются достижением гуманного, правового, демократического общества, а в СНГ — следствием недостаточного финансирования силовых ведомств» [5, с. 298].

Источники:

1. *Герасименко Т.И.* Проблемы этнокультурного развития трансграничных регионов: монография. — СПб., 2005. — 235 с.
2. *Герасименко Т.И.* Трансформация глубинных регионов под воздействием новой государственной границы (пример оренбургско-казахстанского порубежья) // Территориальная организация общества и управление в регионах (к 100-летию со дня рождения С.А. Ковалёва): Материалы IX Всероссийской науч.-практич. конф. Воронеж, 2012.
3. *Покровская В.В.* Приграничная торговля как составляющая внешнеэкономической политики государства // Российский внешнеэкономический вестник №3 (2013). — С. 28–47.
4. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014. Стат. сб. / Росстат. — М., 2014. — 900 с.
5. *Родоман Б.Б.* Государственные границы в СНГ и приграничная политика // Поляризованная биосфера: Сб. статей. — Смоленск: Ойкумена, 2002. — С. 298–302.
6. *Тойнби А.Дж.* Постигание истории. — М.: Прогресс, 1991. — 736 с.
7. *Чибилёв А.А. (мл.), Семёнов Е.А.* Очерки экономической географии Оренбургского края. Том I. — Екатеринбург, ООО «УЦАО», 2014. — 182 с.
8. Официальный интернет-ресурс акимата Западно-Казахстанской области, 2016 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bko.gov.kz/?lang=ru> (дата обращения 02.02.2016).

ПОТЕНЦИАЛ ПРИГРАНИЧНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ НА ЮГЕ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА И СИБИРИ

М.Д. Горячко

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва;*

E-mail: mgoryachko@yandex.ru

Статья написана по результатам исследований 2012–2015 гг. группы студентов и преподавателей кафедры экономической и социальной географии России при финансовой поддержке Русского инвестиционного дома на территории Амурской области, Еврейской АО, Приморского края, Республик Алтай и Бурятия, а также Алтайского края, Китая и Монголии. Состоялись встречи с представителями органов исполнительной власти приграничных регионов, ведущих предприятий, собрана статистическая информация по муниципальным образованиям, проведены социологические опросы и фокус-группы. Основное внимание в статье уделено участку российско-китайской границы в Приморском крае и Амурской области, а также российско-монгольской границы в Республике Алтай.

Приграничное положение — один из существенных факторов социально-экономического развития региона. Приграничные территории выступают в качестве естественных «мостов» экономического сотрудничества между соседними странами, а их развитие в определенной степени зависит от «характера экономических и политических взаимоотношений на межгосударственном уровне, соотношения контактных и барьерных

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

функций границ» [2]. Приграничные территории сами зачастую инициируют разработку и реализацию совместных программ социально-экономического сотрудничества, осуществляющихся в рамках полномочий территориальных сообществ и властей, определяемых законодательством каждой из сторон.

Приграничное сотрудничество — своего рода «малая» интеграция, которая является важной частью «большой» интеграции — региональных объединений нескольких заинтересованных стран. Такая постановка вопроса имеет особое значение для приграничных субъектов Дальнего Востока и Сибири, где реализация потенциала приграничного сотрудничества, связанного с внутренней и внешней интеграцией, сталкивается с рядом проблем: с одной стороны — обособлением дальневосточных территорий от национального рынка, с другой — деформацией структуры региональной экономики.

Приграничное сотрудничество — более широкое понятие, чем внешнеэкономические связи приграничных регионов. «Оно понимается как более полное взаимодействие муниципальных образований, прилегающих к границе, в том числе по линии экономических, экологических, гуманитарных, технологических, культурных сфер» [1, с. 168], и включает согласованные действия между регионами по следующим направлениям:

- установление и поддержание кооперационных связей и торговли между предприятиями и фирмами инвестиционного сотрудничества;
- использование иностранной рабочей силы;
- развитие транспортной сети, включая систему пограничных переходов;
- охрана окружающей среды;
- развитие международного туризма;
- сотрудничество в сфере образования, науки и культуры;
- сотрудничество в области использования природных ресурсов.

Особое значение для развития муниципальных районов приграничных территорий имеет приграничная торговля — поток товаров и услуг через международные сухопутные границы в пределах ограниченной пограничной полосы. Она играет важную роль в формировании доходов и в целом уровня

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

жизни населения, содействует взаимопониманию между различными культурами, дружественным отношениям между соседями.

Новые перспективы для развития регионов Дальнего Востока и Сибири создает экономический рост в странах АТР и налаживание отношений с крупными соседями, такими как Китай, Япония и Республика Корея.

Российско-китайское сотрудничество: роль приграничных районов

Российско-китайские отношения на современном этапе характеризуются широким спектром областей сотрудничества, включающим интенсивные контакты на высшем уровне, торгово-экономические и гуманитарные связи, согласованные действия на международной арене, в том числе в Совете безопасности ООН, совместное участие в международных и региональных организациях, таких как ШОС, АТЭС и БРИКС. С 2010 г. Китай является крупнейшим торговым партнером России. Главами двух государств поставлена задача по увеличению к 2020 г. объема двустороннего товарооборота до 200 млрд. долл., а объема китайских прямых инвестиций в экономику России — до 12 млрд.

Трансграничное и региональное торговое и экономическое сотрудничество России и Китая имеет ключевое значение для развития регионов Сибири и Дальнего Востока, которым в последние годы принадлежит значительная роль в российском экспорте в Китай и страны Юго-Восточной Азии.

Объем приграничной торговли дальневосточных регионов России и северо-восточных провинций Китая превышает 10–12 млрд. долл. К этой цифре, по оценкам Дальневосточного таможенного управления, необходимо добавить около 2–3 млрд долл. товарооборота за счет «челноков» и таможенной контрактной недооценки товаров. Это позволяет рассматривать приграничную торговлю как важнейший фактор социально-экономического развития сопредельных территорий двух государств. Доля внешней торговли в ВВП северо-восточных провинций составляет, по данным Государственного таможенного управления

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Китая, более 10%, а российских приграничных территорий — более 15–20%.

Однако развитие приграничного сотрудничества сопряжено с многочисленными политическими и экономическими трудностями. Во внешнеэкономических отношениях Дальневосточного региона России и Северно-Восточного Китая преобладает торговля. Ее товарная структура в последние несколько лет не претерпевает существенных изменений. В китайском экспорте большая часть приходится на изделия легкой промышленности и переработанное сырье, а также электротехнические товары. С российской стороны во внешнеторговом обороте преобладает сырье.

Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (далее — ФЦП) в значительной степени базируется на использовании ресурсного потенциала территории. Значительная часть реализуемых или планируемых инвестиционных проектов ориентирована на рынки стран Азиатско-Тихоокеанского региона и направлена на добычу и транспортировку ресурсов. Программы развития северо-восточных провинций Китая нацелены, наоборот, на реализацию проектов в обрабатывающих отраслях.

Приграничное сотрудничество регионов юга Дальнего Востока и Китая осуществляется в рамках программ развития территорий, принимаемых совместно государственными органами России и Китая, а также совместных инвестиционных проектов предпринимательских структур. Не менее важна «неформальная экономическая интеграция между приграничными территориями» [3, с. 21], оценка которой возможна путем социологических опросов, экспертных интервью и полевых исследований.

Направления взаимодействия между Россией и Китаем прописаны в «Программе сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 годы)» (далее — Программа). Особенно важны проекты по развитию инфраструктуры пунктов пропуска и подъездов к ним. Основную часть таких проектов (9 из 13) предполагается реализовать в Приморском крае.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

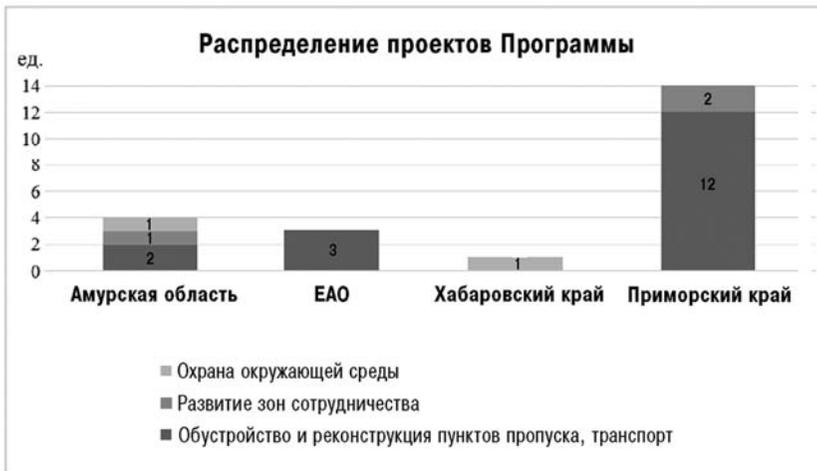


Рис. 1. Распределение проектов «Программы сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 гг.)».

В их числе — открытие российско-китайского международного железнодорожного сообщения от г. Даньдун провинции Ляонин (на юге) до дороги в гг. Цзямусы, Муданьцзян и других городов провинции Хэйлунцзян (на севере) через г. Уссурийск с выходом на Транссиб, от российских железных дорог через Маньчжурию — Хайлар до железной дороги Ирш — Иминь с выходом в сеть железных дорог Северо-Востока Китая. В 2015 г. возобновлено железнодорожное сообщение по маршруту Хуньчунь — Махалино — Зарубино, служащему в настоящее время преимущественно для экспорта российского угля в Китай. Предполагается наладить через железнодорожный пункт пропуска Махалино — Хуньчунь транзит контейнеров в паромном сообщении Сокчо (Республика Корея) — Нигата (Япония) — Зарубино — Махалино — Хуньчунь, а также грузов из северо-восточных провинций КНР через порт Зарубино в юго-восточные провинции и в обратном направлении. Намечено наладить трансграничное сообщение с населенными пунктами по разные сто-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

роны границы, а не только от ближайших населенных пунктов до пограничных переходов.

В Амурской области и Еврейской автономной области предполагается строительство мостовых переходов через р. Амур. Возведение моста в районе пограничного перехода Нижнеленинское — Тунцзян послужит экспорту железной руды, добываемой на Кимкано-Сутарском месторождении, и будет реализовано за счет как частных (ГК «Петропавловск»), так и федеральных инвестиций (мероприятие включено в ФЦП «Государственная граница РФ на 2012–2017 гг.»).

В Программу внесены проекты взаимодействия в гуманитарной, туристической, природоохранной сферах, в области научно-технического сотрудничества и обмена трудовыми ресур-

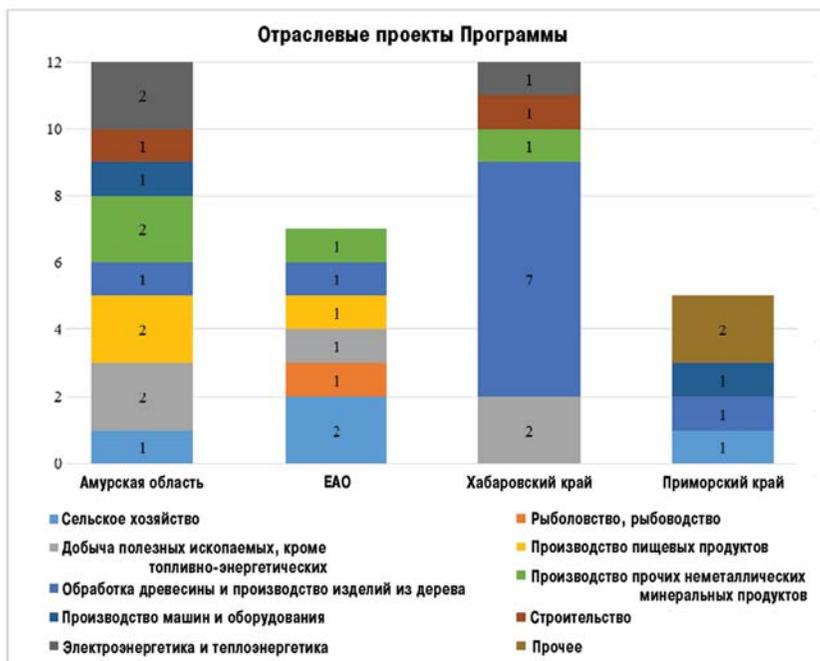


Рис. 2. Отраслевые проекты «Программы сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 гг.)».

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

сами, а также региональные проекты, направленные в основном на добычу и первичную обработку ресурсов.

Наиболее диверсифицирована структура проектов в Амурской области, где в рамках Программы запланировано 12 мероприятий. Такое же число мероприятий предусмотрено в Хабаровском крае, но более половины из них относятся к обработке древесины. Всего два проекта нацелены на производство машин и оборудования (заводы по производству лифтов в Благовещенске и сборке бытовых электроприборов в Приморском крае).

В то же время проекты на территории КНР имеют целью создание производства продукции с высокой добавленной стоимостью.

Более трети из них приходится на химическое производство. Они в основном сконцентрированы в провинции Цзилинь. Там уже расширен нефтехимический завод, производящий до 40 млн. т стирола в год, создано 30 новых химических произ-

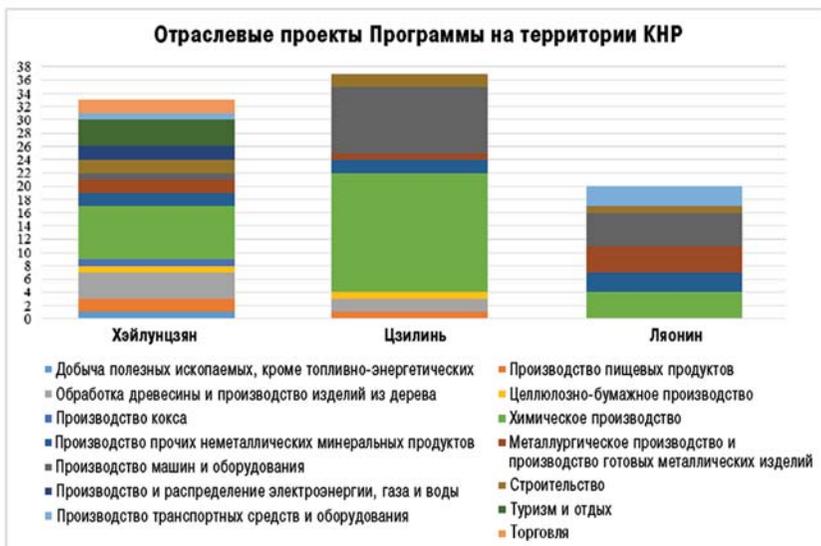


Рис. 3. Отраслевые проекты «Программы сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 г.)», реализуемые в КНР.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

водств. Разработаны проекты производства поликристаллического кремния, в области нефтехимии и фармацевтики. В провинции Ляонин развивается тяжелое машиностроение, металлургия.

В провинции Хэйлунцзян получают дальнейшее развитие деревообработка, пищевая промышленность, а также транспортная отрасль, которая включает, в частности, логистические центры вблизи российско-китайской границы. Порядка 30% проектов направлены на предоставление услуг туристам из России.

Таким образом, заявленные в рамках Программы мероприятия с российской стороны дополняют китайские проекты, в основном создавая для них источники сырья. Привлечение внебюджетных источников финансирования в инфраструктурные проекты зачастую требует значительных преференций, оказываемых инвестору. В связи с этим можно говорить о декларативном характере Программы. Ее анализ приводит к выводу о закреплении существующих тенденций пассивной интеграции хозяйства восточных территорий России в экономику Северо-Восточного Китая. Предусмотренные меры часто не отражают интересы регионов, делая упор в основном на ресурсные отрасли. Можно утверждать, что сотрудничество с северо-восточными регионами Китая в том виде, который отражен в Программе, прямо противоречит заявленным целям новых стратегий регионального развития Дальнего Востока.

Географические факторы и особенности сотрудничества между дальневосточными регионами России и соседними провинциями Китая

Приграничному сотрудничеству с Китаем благоприятствует концентрация демографического и экономического потенциала Дальнего Востока на юге макрорегиона, особенно в отраслях, не связанных с добычей полезных ископаемых. Именно на юге сосредоточено более 60% населения, производится более 45% ВРП, порядка 70% объема промышленной продукции. Там концентрируется около 60% инвестиций в основной капитал.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Через приграничные регионы проходит большая часть импорта из стран дальнего зарубежья, в том числе более 60% — через Приморский край. Это связано с расположением здесь основных портов — Владивостока, Находки (порты Находка и Восточный), Посъета, Зарубино, Козьмино. Грузооборот этих портов составляет более 57% от грузооборота всех тихоокеанских портов России (в 2011 г. — 70,6 млн. т). Здесь находится приграничная зона экономической кооперации Пограничный-Суйфэньхэ.

Ключевым направлением приграничного сотрудничества регионов юга Дальнего Востока является взаимодействие с провинцией Хэйлунцзян, занимающей первое место среди провинций Китая в торговле с Россией. Общая протяженность границы провинции с Россией составляет 2981 км. В ней расположены 15 пунктов пропуска, в том числе 5 пунктов на границе с Приморским краем. Провинция имеет прямое железнодорожное и автомобильные сообщения с самыми крупными портами Дальнего Востока — Владивостоком и Ванино. По итогам 2010 г. инвесторы из провинции Хэйлунцзян создали в России более 800 предприятий, что составило 41,9% всех предприятий в стране с участием китайского капитала. Однако предприятия из Хэйлунцзяна в основном средние и малые, и их возможности намного меньше, чем у предприятий из других провинций [4, с. 85].

Тесные экономические связи между приграничными территориями усиливаются за счет упрощенного визового режима для жителей Дальнего Востока, а также действующих приграничных зон экономической кооперации в Хэйхэ и Суйфэньхэ, различных программ сотрудничества. В столице провинции — городе Харбин русский язык активно используется в сферах торговли и культуры. Российско-китайское приграничное сотрудничество осложняется низкой плотностью инфраструктуры и продолжающимся оттоком населения из Дальнего Востока. Численность населения приграничных регионов юга макрорегиона за период 1991–2014 гг. уменьшилась на 17,6%, что чуть ниже среднего значения. Значительное влияние на снижение численности населения оказал миграционный отток, масштабы которого из приграничных территорий были не-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

сколько слабее по сравнению с северными регионами. Можно предположить, что это объясняется возможностью альтернативной занятости в приграничных городах, связанной в том числе с челночной торговлей. В то же время население южных регионов Дальнего Востока имело меньше возможностей миграции за счет относительно невысоких доходов. Депопуляция населения в регионах Дальнего Востока особенно тревожна в сравнении с приграничными территориями Китая. Во всех приграничных регионах юга Дальнего Востока в совокупности проживало в 2014 г. 4,3 млн. чел., тогда как население одной только провинции Хэйлунцзян было примерно в 9 раз больше (около 38,0 млн. чел.).

По абсолютным объемам ВРП приграничные регионы несопоставимы с провинцией Хэйлунцзян, где в 2013 г. он составил свыше 6,5 трлн. руб., тогда как во всем Дальнем Востоке — около 2,5 трлн., в том числе в приграничных регионах — чуть более 1,0 трлн. Столь значительный разрыв может быть фактором давления на хозяйство и весь социум российских регионов, поэтому к развитию взаимодействия с китайскими партнерами необходимо подходить осторожно. С учетом высокого ресурсного потенциала Дальнего Востока велика опасность его превращения в сырьевой придаток бурно развивающейся экономики Китая. Это наглядно подтверждает и внешнеторговая статистика: например, по итогам 2014 г. оборот торговли Приморского края с провинциями Китая составил 6,4 млрд. долларов, но при этом импорт более чем в 4 раза превышал экспорт.

Китайские компании. Китайские товары востребованы российским населением, что связано с их значительным ассортиментом и низкой ценой. В российском пограничье действуют рынки китайских товаров, в том числе нелегальные. Большая их часть никак не учитывается в статистике, так как торговые точки на таких рынках в большинстве случаев не зарегистрированы либо де юре занимаются другими видами экономической деятельности.

Как показывают анализ сайтов в поисковых системах Yandex и Google, а также результаты фокус-группы, проведенной с представителями органов местной власти в Уссурийске (август 2014 г.), в последние годы стала интенсивно развивать-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

ся интернет-торговля товарами из Китая. Повышение уровня жизни в период 2010–2014 гг. позволило заменить регулярные поездки в Китай заказом товаров в Интернет-магазинах.

С китайской стороны в пределах «приграничного пояса открытости» созданы преференции для привлечения иностранных инвестиций и инвестиций из южных регионов Китая, которые вкладываются в том числе в развитие приграничной инфраструктуры (дорог, мостов, портов) и промышленного производства, ориентированного на удовлетворение нужд приграничной торговли. Введены налоговые льготы и снижены таможенные пошлины по приоритетным видам деятельности и т.д. Розничная и мелкооптовая торговля в приграничных городах Китая (например, в Хэйхе или Суйфэньхэ) ориентирована на российский рынок.

В провинции Хэйлунцзян созданы приграничные торговые зоны, где действуют налоговые льготы. Двум городам для привлечения иностранных инвестиций присвоен статус «приграничных открытых городов». Статус «открытого города» имеет и столичный Харбин. Учреждены многочисленные зоны экономического сотрудничества, в том числе приграничного.

Отличие от китайских регионов российские пока демонстрируют гораздо более скромные показатели. Приграничная торговля для России отражается в значительном пассажиропотоке через приграничные муниципальные образования Приморского края (Пограничный, Октябрьский, Ханкайский и Хасанский муниципальные районы, Уссурийский и Лесозаводский городские округа), для обслуживания которого создана придорожная инфраструктура. Уровень ее развития по сравнению с трассами между другими муниципальными районами Приморского края существенно выше.

Появились новые виды деятельности, которые напрямую связаны с использованием ресурса границы. В ходе полевого исследования неформальных торговых практик, проведенного в августе 2013 г. в Благовещенске и Хэйхэ, выделены:

- «челночество» — закупка и доставка по неформальным туристическим каналам китайских товаров с целью самостоятельного их сбыта;

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

- «кирпичество» — доставка по неформальным туристическим каналам китайских товаров для сбыта их российскими и китайскими розничными торговцами;
- «реализаторство» — налаживание китайскими производителями каналов сбыта с помощью привлечения китайских граждан в роли «челноков», которые берут товары для их последующей реализации;
- «посредничество» — помощь в поиске китайских и российских контрагентов, предоставление коммерческой информации, улаживание проблем с органами власти, которые могут возникнуть у заказчика;
- выполнение функций подставного лица, то есть формального главы предприятия, которым фактически руководит резидент Китая;
- официальное предпринимательство во внешней торговле через заключение официальных экспортно-импортных договоров;
- предпринимательская деятельность граждан Китая в России и граждан России — в приграничных городах Китая.

С начала 2000-х годов социально-экономические позиции приграничных регионов юга Дальнего Востока, в особенности Приморского и Хабаровского краев, укрепились. Динамика индекса физического объема ВРП свидетельствует о более быстром выходе из кризиса переходного периода приграничных регионов в сравнении с северными регионами Дальнего Востока. Показатели приграничных регионов на 10–20% выше, чем в таких регионах, как Чукотский АО и Камчатский край.

Эти успехи сказались в реализации совместных инвестиционных проектов. С середины 2000-х гг. на приграничных территориях Дальнего Востока отмечается повышение активности китайских инвесторов. Например, в Приморье при содействии китайского капитала созданы две промышленные зоны. Первая из них, «Канцзи», учреждена в Уссурийске в 2006 г. при участии корпорации «Каннай» (провинция Чжэцзян). Там уже работают около 30 компаний из китайского Дуннина. Выпускается продукция лёгкой промышленности (одежда, обувь), осуществляется переработка древесины. По китайским оценкам, общий объём производства и сбыта может достичь 4–6 млрд. долларов в год.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Промышленная зона «Юаньдун» заложена в 2011 г. в Михайловском районе Приморского края китайской госкорпорацией «Гуандун Инвестмент», большинство компаний — из Суйфэньхэ. Предполагается выпуск электротехники и электроники. В обеих промышленных зонах предполагается создать до 7,0 тыс. рабочих мест.

Российско-монгольское сотрудничество (на примере Республики Алтай)

Российско-монгольский участок границы в Республике Алтай является достаточно узким и имеет единственный автомобильный пункт пропуска — Ташанта. В основе приграничного сотрудничества — территориальная близость, исторические традиции и уклад жизни населения. Важное значение для развития приграничного сотрудничества имеет сходство этнической структуры, культуры и истории населения Кош-Агачского района и Баян-Улгийского аймака и как следствие отсутствие языкового барьера при общении и деловых контактах. Это служит почвой для совместной организации культурных фестивалей и казахских национальных праздников. Для казахов Монголии Россия служит ещё и транспортным коридором на историческую родину.

Регионы имеют схожую структуру экономики, в которой доминирующая роль принадлежит сельскому хозяйству и прежде всего животноводству (табл. 1). Они располагают большим потенциалом развития добычи полезных ископаемых. Кош-Агачский район занимает лидирующее положение в Республике Алтай по разнообразию полезных ископаемых. На территории района находятся месторождения руд цветных металлов, содержащих кобальт, медь, висмут и др. Территория Баян-Улгийского аймака богата углем, железной рудой, медью, мрамором, цветными глинами.

**Сравнительная характеристика приграничных районов
Республики Алтай и Республики Монголия**

Приграничные районы	Площадь (тыс. кв. км)	Численность населения (чел.)	Доля казахов в структуре населения (%)	Поголовье, тыс. голов				
				верблюды	лошади	крупный рогатый скот	овцы	козы
Кош-Агачский район	19845	18900	53,4	1,0	6,3	36,8	144,9	103,6
Баян-Улгийский аймак	45800	100000	90,0	61,8	61,8	88,8	603	712,4

Источник: составлено автором по материалам полевых исследований 2015 г.

Хотя Баян-Улгийский аймак остается одним из наименее развитых в Монголии, имеется довольно высокий потенциал приграничного сотрудничества, прежде всего в сфере агропромышленного комплекса, туризма, разработки месторождений полезных ископаемых.

Однако в настоящее время торговый оборот России и Монголии незначительный. Он измеряется несколькими десятками миллионов долларов и зависит от размеров какой-либо одной сделки. Например, рост в 2013 г. товарооборота более чем на 10% был связан с массовой покупкой зерна Алтайским краем в Монголии, падение 2014 г. — с сокращением импорта топлива Монголией через Алтайский край. В тот год в результате наводнения на алтайских реках и вызванных им разрушений была закрыта часть Чуйского тракта (Р256) — единственной связующей региона дороги.

Монголия имеет колоссальный дефицит торгового баланса с Россией. В 2011 и 2012 гг. доля монгольского экспорта составляла менее 1% товарооборота между двумя странами. Однако это не позволяет сделать однозначный вывод о торговой зависимости Монголии от России. Экспедиционные исследования ассортимента торговых точек города Улгия в 2015 г. показали,

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

что до 90% товаров по отдельным сегментам поступает из Китая.

В товарной структуре импорта из России на территорию Монголии, в частности, в приграничный Баян-Улгийский аймак, доминируют мука, солод (в Западной Монголии нет развитого зернового хозяйства, поскольку хлеб не входит в число традиционных продуктов питания), топливо, молочные и мучные продукты. Сложившаяся структура объясняется более слабым экономическим развитием Монголии, отсутствием ресурсной базы и предприятий по переработке природных ресурсов, технологий и традиций ряда видов хозяйственной деятельности. В качестве основного торгового партнёра выступает Алтайский край.

Монгольские деловые круги заинтересованы в экспорте в Россию мяса и мясопродуктов, отдельных полезных ископаемых и импорте леса и лесоматериалов. Около 50% в структуре экспортных поставок Монголии в Россию ранее занимало мясо. поголовье крупного рогатого скота, овец и коз в Баян-Улгийском аймаке больше, чем в Кош-Агачском районе, соответственно в 2,4; 4,2 и 7 раз (табл. 1). Однако в 2012 г. произошло обострение эпизоотической ситуации, и импорт мяса из Монголии практически прекратился. В условиях санкций на экспорт продуктов питания из стран Запада в Россию возобновление этих поставок крайне актуально.

Для осуществления торговых операций в Монголии до сих пор остаётся актуальным вопрос сертификации товаров народного потребления, в том числе сельскохозяйственных. Он неоднократно поднимался на межправительственных совещаниях при участии представителей торгово-промышленных палат, миграционных, таможенных, пограничных и надзорных органов обоих государств. С решением этой проблемы ожидается увеличение перевозок по Чуйскому тракту.

Правительством Республики Алтай в 2001 г. были заключены соглашения с администрацией Баян-Улгийского, Увсинского и Кобдосского аймаков Монголии о приграничном торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве. Делегация Республики Алтай принимает участие в заседаниях Российско-монгольской межправительственной комиссии по вопросам двустороннего сотрудничества.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Одним из главных реализованных проектов культурного и экономического взаимодействия является Кош-Агачская ярмарка, проводимая районной администрацией в рамках программы Международного координационного совета «Наш общий дом — Алтай», в котором Республика Алтай участвует с 2003 г. С отменой визового режима, введённого ранее по инициативе монгольской стороны, это мероприятие получило новый импульс. Кош-Агачская ярмарка стала площадкой для установления каналов сбыта предпринимателями и организациями обеих стран. В 2015 г. ярмарку посетило около 15 тыс. человек. Число точек торговли сельскохозяйственной продукцией, товарами народного потребления и изделиями народных промыслов составило более 700.

Перспективный проект сотрудничества Казахстана, Монголии, Китая и России — Большой Алтай. Его осуществление позволит приграничным регионам в полной мере реализовать свой транзитный потенциал. В 2010 г. на международной встрече представителей таможенных служб России и Монголии, Министерства экономического развития и инвестиций Республики Алтай, администраций Кош-Агачского района и Баян-Улгийского аймака Монголии, бизнес-кругов было принято решение о строительстве автодороги, связывающей Синьцзян-Уйгурский автономный район Китая и Республику Алтай по территории Монголии. Однако сроки реализации проекта существенно увеличились. В настоящее время дорога имеет твёрдое покрытие лишь фрагментарно. Ее строительство на территории Монголии ведётся китайскими инвесторами. Реализация этого проекта связана с решением Федеральной таможенной службы по созданию таможенно-логистического терминала «Ташантинский». Строительство терминала и обустройство территории продолжается.

Создание логистического комплекса обеспечит рост товаропотоков через пункт пропуска «Ташанта», в том числе в результате скорого окончания строительства автодороги Даян (Китай) — Цааган-Нур (Монголия) — Ташанта (РФ) с выходом на Чуйский тракт России.

Создание транспортной и приграничной инфраструктуры связано также с проектом свободной зоны «Цагаан-Нуур» в Ба-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

ян-Улгийском аймаке. Решение о ее организации принято в 2010 г. Основной привлекательный фактор — налоговые льготы. Территория зоны представляет собой огороженные 708 гектаров степи бывшей овцетоварной фермы с сохранившимися хозяйственными постройками, куда проведена ЛЭП 35 кВт и где осуществляется водозабор из местного озера. Основными задачами создания зоны, помимо привлечения инвесторов, называют обеспечение кадрами. По закону Монголии половина работников в компании-резиденте должны быть гражданами страны, в то время как в ближайшем населенном пункте насчитывается менее 1500 жителей, а всего сомона (района) — 6500. Для привлеченных из-за рубежа работников предполагается построить гостиницу и другие места размещения.

По замыслу создателей зоны она чётко ориентирована на экспорт, прежде всего на российский рынок. Самый амбициозный российско-монгольский проект — нефтеперерабатывающий и газораспределительный комплексы. Его реализацию связывают со строительством газопровода «Сила Сибири» в Китай. Другими возможными направлениями руководители зоны считают организацию игорного бизнеса, разведение рыбы (рядом расположен каскад озёр), обработку природного камня, туризм. Китайские инвесторы предложили построить предприятия мясной промышленности.

Еще одно перспективное направление взаимодействия российских приграничных регионов с аймаками Монголии — образование. Традиционным стало проведение занятий по повышению квалификации преподавателей и страноведческой практике для студентов Ховдского государственного университета на базе Алтайского госуниверситета. Кроме этого, в Алтайском государственном техническом университете обучается около 20 студентов из этих аймаков. Удачно развивается и научно-техническое сотрудничество ученых и предпринимателей двух стран в области устойчивого развития. В Ховдском и Баян-Улгийском аймаках успешно испытаны технология получения кормов в условиях засушливого климата и методы борьбы с опустыниванием, разработанные в Алтайском государственном техническом университете. На 2016 г. запланировано широкое промышленное применение этой технологии в Западной Монголии.

Изучение приграничного сотрудничества регионов юга Дальнего Востока и Сибири с Китаем и Монголией позволяет сделать вывод о низкой степени использования его потенциала для социально-экономического развития муниципальных образований. Существующие проекты взаимодействия России и Китая направлены на использование ресурсного потенциала российской стороны. В то же время экономическое взаимодействие с Монголией, прежде всего в сельскохозяйственном производстве, связано с широким вовлечением в совместные проекты вовлечения приграничных аймаков в поставки сырья для последующей переработки в Республике Алтай.

Источники:

1. *Быстрицкий С.П., Заусаев В.К.* Россия — Северо-Восточная Азия. Дальневосточный экономический мост на рубеже эпох. — М.: ИЭПП, 2007.
2. *Вардомский Л.Б.* Приграничное и трансграничное сотрудничество в программах сотрудничества ЕС и стран СНГ. Эл. ресурс. <http://analyticismz.ru/?p=706>. Дата обращения — 15.05.2016, 21.26.
3. *Рыжова Н.П.* Неформальная торговая интеграция. Случай России и Китая. Ойкумена, 2011, №3.
4. *Чэнь Ц.* Проблемы и перспективы экономического взаимодействия между провинцией Хэйлуцзян (Китай) и Россией. — Известия УрГЭУ, 2015, №1 (57). — С. 85.
5. Федеральная служба государственной статистики <http://www.gks.ru>
6. Официальный интернет-портал Республики Алтай <http://altai-republic.ru/>
7. Официальный портал Федеральной Таможенной Службы Российской Федерации <http://www.customs.ru/>

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ЭКСКЛАВНОГО РЕГИОНА – КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

И.С. Гуменюк, Л.Г. Осмоловская

*Балтийский федеральный университет им. И. Канта,
г. Калининград;*

E-mail: IGumeniuk@kantiana.ru; LOsmolovskaya@kantiana.ru

В силу географического положения Калининградской области важную роль в её социально-экономическом развитии играет трансграничный и приграничный характер региона [4]. Эффективное международное сотрудничество является не только важным фактором для развития региона, но и, по сути, непременным условием обеспечения комплексной безопасности российского эксклава. При этом первостепенное значение имеет сотрудничество с регионами сопредельных Польши и Литвы. К сожалению, в настоящее время отношения Калининградской области с зарубежными регионами переживают не лучшие времена, что обусловлено сложностями в отношениях между Российской Федерацией и Европейским союзом.

Несмотря на это, ни Европейский союз, ни Российская Федерация не отказываются от реализации программ приграничного сотрудничества, которые направлены на развитие партнёрских отношений между местными сообществами приграничных территорий, а также на создание необходимых объектов социальной и экономической инфраструктуры. Для Калининградской области участие в программах приграничного сотрудничества — стратегически важный инструмент не только для выстраивания международных отношений, но и для внутреннего социально-экономического развития.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Первые международные проекты в регионе начали реализовываться уже в 1992 году и финансировались по линии Европейского союза из программы ТАСИС (программа технической помощи странам СНГ). Они реализовывались в сельском хозяйстве, рыбной промышленности, электроэнергетике, транспорте [1]. Важно уточнить, что в рамках данной программы вся поддержка российских партнёров оказывалась в формате грантов, а не кредитов.

В программе ТАСИС, наряду с Калининградской областью, принимало участие ещё 57 субъектов Российской Федерации, которые за период действия программы с 1991 по 2006 год приняли участие в 1500 проектов. В Калининградской области большая часть проектов носила исследовательский характер, среди инфраструктурных проектов стоит выделить строительство автомобильного пункта пропуска на российско-литовской границе в пос. Чернышевское (часть средств на это выделено и из российского бюджета).

С 2005 года у организаций Калининградской области появилась возможность участия в финансируемых ЕС программах соседства: «Литва — Польша — Калининградская область РФ» на период 2004–2006 гг. (Программа ИНТЕРРЕГ III А) и «Регион Балтийского моря» на период 2000–2006 гг. (Программа ИНТЕРРЕГ III В). Программа ИНТЕРРЕГ была разработана для финансирования и развития трансграничного сотрудничества между регионами двух или более государств-членов ЕС. Позже эта программа охватила страны, являвшиеся на тот момент кандидатами на членство в ЕС, а также их соседей. В 1992 году начала реализовываться первая программа ИНТЕРРЕГ, в 1994 году — вторая (ИНТЕРРЕГ II), а с 2000 года — третья (ИНТЕРРЕГ III).

Программа ИНТЕРРЕГ III А (программа соседства «Литва — Польша — Калининградская область РФ») стала важным инструментом развития международного сотрудничества Калининградской области. Программа была запущена в 2004 году и рассчитывалась на период до 2006 года, хотя последние проекты в её рамках фактически завершились только в 2009 году. Ареал действия программы охватывал Клайпедский, Таурагский, Алитусский и Мариямпольский уезды Литвы, всю Калининградскую область, а также часть приграничных воеводств Польши: Поморского, Варминьско-Мазурского и Подляского (рис. 1).

Социально-политические и инфраструктурные проблемы



Рис. 1. Территория Программы соседства «Литва – Польша – Калининградская область РФ» (2004–2006 гг.) [2].

Программа соседства имела следующие приоритеты:

- 1) повышение конкурентоспособности и производительности на декларируемой территории посредством развития приграничной инфраструктуры и обеспечения безопасности границ, развития экономического и научно-технологического сотрудничества;
- 2) сотрудничество между людьми, социально-культурная интеграция и формирование единого рынка труда [8].

Всего за время функционирования программы было реализовано 158 проектов, из которых 32 выполнялись с участием представителей Калининградской области [9]. В рамках программы насчитывалось только 5 проектов, в которых одновременно принимали участие организации, представлявшие все три

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

страны-участницы соглашения. Еще 11 проектов реализовывались российскими участниками совместно только с польскими коллегами, 14 — совместно только с литовскими. Два проекта реализовывались исключительно российской стороной.

Примеры проектов, в которых участвовала калининградская сторона: «Поддержка малых и средних предприятий региона соседства посредством сотрудничества и передачи технологий» (партнёры — Эльблонгский городской округ и Калининградский информационно-технологический центр), «Подготовка инвестиций для улучшения качества воды в приграничном регионе Голдапа и Гусева» (Голдапский городской округ, администрация города Гусева), проекты по поддержке совместных культурных мероприятий (конференции в связи с двухсотлетием Тильзитского мира, литературный интернет-фестиваль «Евро-чтение-2007», организация футбольных матчей между детскими командами, Польско-российская школа охраны культурного наследия — Студенка-2007). Среди проектов инфраструктурного характера — разработка технической документации для реконструкции канализационной системы и организации строительства части этой системы в Полесске, модернизация очистных сооружений в Гурьевске, строительство очистных сооружений в Краснознаменске, создание комплекса по утилизации твёрдых бытовых отходов в Гусевском городском округе.

Российская Федерация и Европейский союз оказались удовлетворены реализацией программы соседства «Литва — Польша — Калининградская область РФ», в качестве её продолжения в 2006 году было принято решение о запуске новой программы приграничного сотрудничества «Польша — Литва — Россия» на 2007–2013 гг. К сожалению, из-за задержки с подписанием финансовых документов между органами РФ и ЕС, российские партнёры получили возможность полноценного участия в программе лишь в 2010 году. Поэтому фактический запуск программы произошёл только в 2011 году. В этой программе приграничного сотрудничества была изменена система формирования общего бюджета. Вклад Европейской комиссии в бюджет составил 132 млн. евро. Кроме того, в общий бюджет программы было включено финансирование из федерального бюджета РФ (44 млн. евро), а также финансирование со стороны не-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

посредственных участников программы (в размере 10% бюджета со соответствующего проекта) [6].

Регион действия программы приграничного сотрудничества Литва — Польша — Россия Европейского инструмента соседства и партнёрства (ЕИСП) на 2007–2013 гг. по сравнению с предыдущей программой существенно расширился (рис. 2). Он состоял из двух зон: расположенной непосредственно вблизи границы основной (core areas) и соседствующей с ней примыкающей (adjacent areas). В предыдущей программе соседства участвовали только субъекты (органы власти, учреждения науки, образования и культуры, негосударственные организации), относящиеся, главным образом, лишь к основной зоне. В рамках новой программы возможность участия в качестве дополни-



Рис. 2. Территория Программы приграничного сотрудничества «Литва — Польша — Россия» Европейского инструмента соседства и партнёрства на 2007–2013 гг. [2].

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

тельных партнёров (могли присоединяться к проектам, но не выступать их инициаторами) получили субъекты, расположенные в примыкающей зоне.

В Польше в основную зону вошли Варминьско-Мазурское воеводство, восточные части Подляского (с Белостоком) и Поморского (с Трёхградьем: Гданьск — Сопот — Гдыня) воеводств; к примыкающей зоне — западные части Подляского и Поморского воеводств, Куявско-Поморское воеводство (с центром в г. Быдгощ) и север Мазовецкого воеводства.

В Литве основная зона включала Клайпедский, Мариампольский и Таурагский уезды, примыкающая — Алитусский, Каунасский, Тельшяйский и Шауляйский уезды.

Приоритеты новой программы были сформулированы относительно широко и включали в себя:

- 1) вклад в решение общих проблем и трудностей;
- 2) осуществление социального, экономического и территориального развития, а также «горизонтальный» приоритет, связанный с сотрудничеством между людьми.

Эти направления были конкретизированы предлагаемыми мерами. Для направления 1 предлагалось устойчивое использование окружающей среды и «улучшение её доступности». Для направления 2 — развитие туризма и человеческого потенциала посредством улучшения социальных условий, управления и образовательных возможностей, повышение конкурентоспособности предприятий малого и среднего бизнеса, развитие рынка труда, совместное территориальное и социально-экономическое планирование [7].

В рамках данной программы при участии российских партнёров реализуется 60 проектов [3]. Формальный срок их выполнения закончился ещё в 2013 году, но из-за задержки с запуском программы он был продлён. На начало 2016 года многие проекты ещё находятся на стадии финальной проверки Европейской комиссией. Из 60 проектов с российским участием 8 относятся к категории крупномасштабных (бюджет свыше 5 млн. евро). Основная доля таких проектов имела инфраструктурный характер. Благодаря проектам на территории РФ:

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

- построена система канализационных сетей и очистных сооружений в приграничных районах Калининградской области и Литвы;
- построена объездная дорога Панемуне — Советск с мостом через реку Неман;
- реконструирован участок автомобильной дороги Калининград — Мамоново 2 (пос. Новосёлово) — граница с Польшей.

Необходимо отметить три реализованных в рамках данной программы проекта (под руководством д.г.н., профессора Г.М. Фёдорова), в которых непосредственное участие приняли сотрудники Института природопользования, территориального развития и градостроительства Балтийского федерального университета им. И. Канта¹. Эти проекты направлены на развитие трансграничного сотрудничества Калининградской области с приграничными регионами стран ЕС.

1. «ПЕРЕКРЁСТКИ 2.0» — «Заливы, как перекрёстки туризма и взаимодействия народов Юго-Восточной Балтики: от истории к современности».

В рамках проекта в Калининградской области на Куршской косе создан новый интерактивный туристический объект — музей эпохи викингов под открытым небом «Древняя Самбия». Также в рамках проекта организованы и успешно проведены несколько туристических мероприятий трансграничного характера:

- международный фестиваль исторической реконструкции и древней музыки эпохи викингов «Народы древней Балтии»;
- международный туристический проект «Дни древних ремесёл» на базе музеев под открытым небом в Калининградской области (Куршская коса), Неринги (Литва) и Ольштынька (Польша).

К стратегическим результатам проекта стоит отнести:

- разработку рекомендаций для развития малого и среднего бизнеса в трансграничной береговой зоне Куршского и Калининградского/Вислинского заливов;

¹ Всего БФУ им. И. Канта участвовал в реализации четырёх проектов в рамках указанной программы.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

- определение и апробацию новых трансграничных туристических маршрутов по Куршскому и Калининградскому/Вислинскому заливам;
- проведение обучающих курсов для гидов и музейных работников по трансграничной территории, прилегающей к Куршскому и Калининградскому/Вислинскому заливам;
- издание учебного пособия для гидов и переводчиков на четырёх языках (английском, литовском, польском, русском);
- подготовку и издание каталога культурных и исторических объектов, расположенных на территории Литвы, Польши и Калининградской области, примыкающей к Куршскому и Калининградскому/Вислинскому заливам, для нужд туризма и просвещения.

2. «Возможности и преимущества совместного использования Калининградского/Вислинского залива».

В рамках проекта был проведён совместный стратегический анализ социально-экономических условий развития региона Калининградского/Вислинского залива. Эти исследования легли в основу разработки общих российско-польских предложений к стратегии будущих совместных действий, в которых пространство залива представляется как динамично развивающийся трансграничный морской регион с высоким уровнем жизни населения, с полюсами роста в Калининграде и Эльблонге. К результатам проекта можно отнести издание книги «Пространственное планирование как инструмент координации развития портов и гаваней Калининградского/Вислинского залива». Эта работа должна в последующем стать практическим руководством для развития малой портовой инфраструктуры в регионе трансграничного водного объекта Калининградского/Вислинского залива.

3. «Поддержка и развитие сельского предпринимательства: от местного опыта к трансграничному сотрудничеству».

В рамках проекта произведена оценка существующей ситуации и перспектив развития сельского предпринимательства на приграничных территориях Калининградской области, Литвы и

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Польши, а также устойчивости развития сельских приграничных территорий с применением специализированных индикаторов.

В рамках проекта изданы информационные материалы для фермеров, сельских предпринимателей, инициативных граждан:

- база данных «Инвестиционное портфолио сельских приграничных территорий Литва — Польша — Россия», в которой собраны, систематизированы, проанализированы статистические данные, нормативно-правовые документы, информационные материалы по 15 муниципальным образованиям Литвы, Польши и Калининградской области (тираж 200 экземпляров на русском и английском языках);
- база данных «Агротуристические хозяйства приграничных территорий Польша — Россия», в которую включена подробная информация о 36 агротуристических хозяйствах 14 районов Калининградской области и 45 объектах сельского туризма 5 повятов Варминьско-Мазурского воеводства (тираж 1000 экземпляров на трёх языках — русском, польском, английском);
- рекомендации «Развитие агротуризма на территории Калининградской области» (тираж 100 экземпляров).

Данный международный проект способствовал развитию прямых контактов между муниципалитетами, фермерами и сельскими предпринимателями приграничных территорий.

Несмотря на нарушение сроков реализации предыдущей программы и непростой геополитический фон современных российско-европейских отношений, ни одна из сторон не намерена сокращать программы приграничного сотрудничества. Этот вывод подтверждается фактом продолжающихся переговоров между Российской Федерацией и Европейским союзом о запуске двух программ приграничного сотрудничества Европейского инструмента соседства на 2014–2020 гг. — между Польшей и Россией и между Литвой и Россией.

Предварительно отбор проектов в рамках данных программ намечен на второе полугодие 2016 года, а начало реализации должно состояться в 2017 году.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

За последние 25 лет программы приграничного сотрудничества стали для Калининградской области не только важным инструментом формирования разнообразных (муниципальных, экономических, социальных) связей с партнёрами из приграничных регионов, но и способом привлечения инвестиций, направленных на создание в регионе объектов инфраструктуры. За всё время реализации программ приграничного сотрудничества для Калининградской области приоритетными направлениями являлись экология и природопользование, сельское хозяйство, транспорт [5], энергетика.

Один из важнейших результатов участия Калининградской области в приграничном сотрудничестве и вовлечения нашей стороны в международные проекты различного уровня — формирование платформы для взаимодействия с зарубежными партнёрами и учёта интересов Калининградской области в стратегических документах по развитию юго-восточной части региона Балтийского моря. Активизация деятельности по данному направлению может способствовать реализации стратегии развития Калининградской области как региона сотрудничества Российской Федерации и Европейского союза.

Источники:

1. *Иванова А.Г.* Программы технического содействия ЕС в Калининградской области // Регион сотрудничества. Вып. 1(48) Калининградская область: международное сотрудничество. — Калининград. Изд-во РГУ им. И. Канта. 2006. — С. 44–53.
2. *Корнеевец В.С.* Формирование трансграничных мезорегионов на Балтике: монография. — Калининград, 2010.
3. Программа приграничного сотрудничества Литва — Польша — Россия. 2007–2013 гг. (ЕИСП): Список одобренных проектов / Агентство по международным и межрегиональным связям Калининградской области URL: http://id.gov39.ru/projects/projects_2014_rus.pdf (дата обращения 23.01.2016).
4. *Фёдоров Г.М.* Приграничное положение как фактор стратегического и территориального планирования в российских регионах на Балтике // Балтийский регион. 2014. № 3(21). — С. 71–82.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

5. *Gumeniuk I.* The Interreg IIIB BSR programme as a tool for developing a unified transport system in the Baltic macroregion // *Baltic Rim Economies* ISSUE NO. 3. 2013. — P. 72
6. Joint Operational Programme Lithuania — Poland — Russia Cross-Border Co-Operation Programme 2007–2013. URL: http://www.lt-plru.eu/upload/en/Joint_Operational_Programme.pdf (дата обращения 23.01.2016).
7. Lithuania-Poland-Russia ENPI Cross-border Cooperation Programme 2007–2013. URL: <http://www.lt-pl-ru.eu/ru,1,3> (дата обращения 23.01.2016).
8. Neighbourhood Programme Lithuania, Poland and Kaliningrad Region of Russian Federation. Programme Manual. URL: <http://www.interreg3a.org> (дата обращения: 22.01.2016).
9. Triple Jump. Projects of Lithuania, Poland and Kaliningrad Region of Russian Federation Neighbourhood Programme. URL: <http://www.lt-pl-ru.eu/upload/en/158%20PROJECTS.pdf> (дата обращения 22.01.2016).

РАЗВИТИЕ ВЪЕЗДНОГО ТУРИЗМА В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ В ЭКСКЛАВНОМ РЕГИОНЕ

А.Б. Себенцов, В.А. Колосов, М.В. Зотова

Институт географии РАН;

*E-mail: asebentsov@gmail.com, vladimirkolossov@gmail.com,
zotovam@bk.ru*

Особенности туризма на пограничных территориях и влияния государственных границ на туризм привлекают в последние годы значительное внимание отечественных и зарубежных географов и других исследователей [1, 11, 13]. Пограничные территории часто отличаются высоким туристическим потенциалом, так как многие из них мало затронуты человеческой деятельностью и сохраняют слабо нарушенные привлекательные ландшафты, богаты достопримечательностями и памятниками, связанными с важными событиями прошлого — как с историей мирного взаимодействия, так и с конфликтами.

Как и для других сфер деятельности, граница представляет собой барьер и одновременно фильтр для туризма, в частности, из-за визового режима и его селективного применения для разных категорий лиц. Они значительно меняют пространственную конфигурацию потоков вследствие разного рода запретов и иных мер безопасности, неравномерности размещения пограничных переходов и т.п.

Индустрию туризма подавляющая часть экспертов считают ключевым сектором экономики Калининградской области, который мог бы стать одной из точек её роста. Комплексное решение проблем эксклавного региона, в том числе и развития туризма, возможно только с учётом баланса общероссийских, ре-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

гиональных и международных интересов. Приграничное сотрудничество в этой системе координат можно рассматривать как необходимое условие нормального развития региона и его экономики [6, 9].

Цель статьи — определить роль эксклавноности в развитии въездного туризма в Калининградской области.

Эксклави́зация Калининградской области происходила постепенно, позволяя местной экономике и обычным людям к ней адаптироваться [10, 11, 12]. В 1990-е гг. негативное влияние границ на развитие туризма было минимальным, поскольку свобода передвижения российских граждан практически не изменилась. Введение Литвой визового режима для граждан России и других стран СНГ тогда не стало серьёзным препятствием для посещения региона. Для иностранных граждан, наоборот, регион стал открытым для посещения; для граждан Польши был введён безвизовый режим.

В 2000-е гг., особенно после вступления Польши и Литвы в ЕС, а затем и в Шенгенскую зону, экскави́зация стала сказываться на передвижении как российских, так и иностранных граждан. Если ранее жители Калининградской области могли посещать Польшу и Литву без виз по национальным паспортам, то в 2003 году от них уже стали требовать визу. Для поездок из эксклава в другие регионы России по железной дороге и автомобильным транспортом были введены специальные транзитные документы. С 2005 г. для сухопутного транзита в Россию стал необходим загранпаспорт. С 2007 г. визы для посещения калининградцами соседних стран стали платными. Однако в 2012 г. вступило в силу Соглашение между Россией и Польшей о малом пограничном передвижении (МПП), которое облегчило взаимные посещения для жителей Калининградской области и соседних польских регионов.

По данным Министерства по туризму Калининградской области, число туристов, посетивших эксклав, выросло за постсоветский период в 1,5 раза (с 400 тыс. в конце 1980-х гг. до 600 тыс. чел. в 2014 г.) [5]. Основной прирост общего числа туристов обеспечили российские граждане, доля которых выросла с 68,3% в 1997 г. до 93,7% в 2014 г. (рис. 1). При этом почти половину потока составили жители Москвы (27,9%) и Санкт-Пе-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

тербурга (22,7%). Как и в советское время, основные цели посещения Калининградской области для российских туристов — лечебно-оздоровительный (48%) и культурно-познавательный туризм (28%) [5].

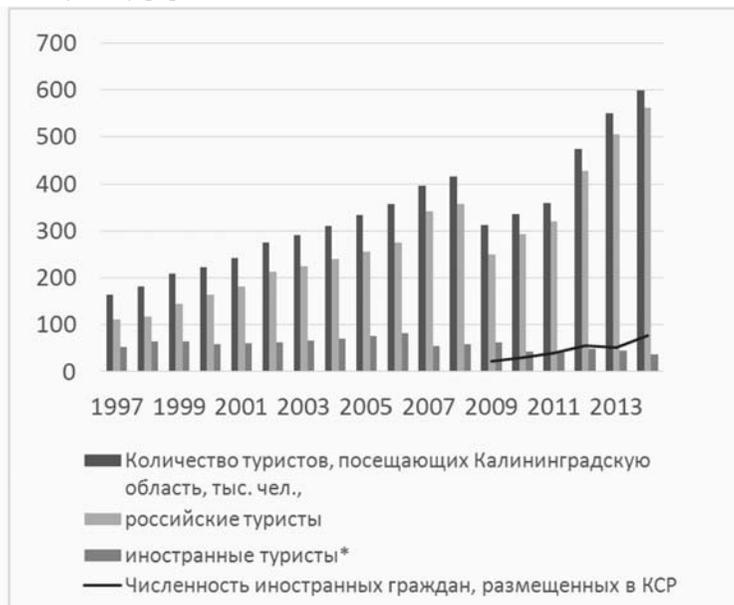


Рис. 1. Число туристов, посещающих Калининградскую область [2, 3].

* Иностранные граждане, въезжающие по туристическим визам (по данным Пограничной службы ФСБ РФ).

После официального открытия области для иностранцев в 1991 г. первыми посещать регион начали так называемые «ностальгические туристы» — граждане Германии, родившиеся на территории бывшей Восточной Пруссии. В конце 1990-х — начале 2000-х гг. к ним добавились их дети и внуки, а также просто любознательные немцы, интересующиеся историей своей страны. «Ностальгический туризм» — общий феномен для всего российско-польского и некоторых участков российско-литовского пограничья, где граждане Германии составляют значительную часть потока туристов.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

В отличие от российских туристов, иностранцы посещают Калининградскую область преимущественно с культурно-познавательными (46%) и деловыми (35%) целями. Кроме граждан Германии, доля которых среди иностранных туристов сохраняется на уровне 60–70% в течение всего постсоветского периода, иностранные граждане прибывают в регион также из Литвы и Польши, но их доля не так велика (в среднем по 3–5% на каждую страну). Однако жители сопредельных регионов Литвы и Польши, регулярно приезжающие в Калининградскую область за покупками, с личными или деловыми целями, составляют значительный потенциал для увеличения числа иностранных туристов в области.

Местное приграничное передвижение как ресурс для развития въездного туризма. В 2014 г. через все пункты пропуска на территорию Калининградской области прибыло 2205 тыс. граждан, что на 40% больше, чем в 2012 г. При этом три четверти (1738 тыс. чел.) иностранцев въехало через пункты пропуска на российско-польской границе. По данным Центрального статистического управления Польши, 88% пересечений на российско-польской границе в 2013 г. обеспечили именно польские граждане, которые в 50% случаев использовали карточки местного приграничного передвижения. Декларируемые гражданами Польши цели позволяют квалифицировать их поездки в качестве туристских: 92,1% пересекают границу для покупок, 5,5% — с туристическими, 1,2% — с частными целями, 0,6% — по делам бизнеса. При этом продолжительность поездок 97% иностранцев не превышает одного дня [1, 2].

Эта категория иностранцев подпадает под определение «посетителя»¹, совершающего туристскую поездку, хотя и очень короткую. В среднем один такой посетитель в 2013 г. расходовал за поездку около 260 злотых (примерно 2600 руб.), из которых 88% уходило на покупку топлива. Почти 96% поляков ездят

¹ Согласно одному из распространённых определений, туризм — это система акторов, социальных практик и территорий, затронутых на различных этапах рекреационной деятельностью, связанной с перемещением и временным нахождением людей в местности, не являющейся ареной их повседневной жизни.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

за покупками на расстояние не более 30 км от границы, а значит, не доезжают до Калининграда, ограничиваясь посещением ближайшей бензозаправки. Следовательно, даже постоянно посещающие Калининградскую область жители соседних воеводств Польши не интересуются регионом как потенциальным местом для экскурсионного туризма или отдыха. По мнению Т. Омаськи, руководителя Польского культурного центра в Калининграде, главная причина отсутствия интереса поляков к Калининградской области — недостаток информации об интересных событиях в регионе, а также негативные стереотипы, которые по-прежнему сильны даже у жителей приграничных регионов. Проведённый лабораторией геополитических исследований ИГ РАН в 2013 г. опрос 675 студентов Балтийского федерального университета (Калининград), Гданьского (Польша) и Клайпедского (Литва) университетов показал, что несмотря на режим МПП, 88% литовских и 68% польских студентов никогда не бывали в России, тогда как подавляющее большинство их российских сверстников как минимум один раз посетили соседние страны. У 28% польских студентов Калининград ассоциируется с «бедностью», «низким уровнем жизни», «теневой экономикой», «контрабандой», «водкой», «мафией», и т.п. Только у 5% респондентов ассоциации были безусловно положительными, тогда как у 68% — нейтральными [8].

Для привлечения туристов из соседних польских воеводств необходимо наладить качественную систему информирования о событиях (концертах, фестивалях, распродажах), проходящих в регионе. Большим подспорьем могло бы стать изучение польского опыта по привлечению калининградских туристов. Сегодня практически каждый калининградец может найти информацию об актуальных коммерческих предложениях по отдыху и шопингу в соседних воеводствах Польши, собранную в один каталог. К нему часто прилагается карточка, позволяющая получить скидки во всех ресторанах, магазинах и отелях, предоставивших в каталоге свою информацию. Эти каталоги распространяются по почтовым ящикам, во многих магазинах, туристских информационно-сервисных центрах, на заправках и пунктах пропуска. Частью системы информирования могла бы стать специальная сертификация заведений на предмет готовности к приёму туристов из Польши (или других стран).

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Приграничное сотрудничество в сфере туризма: основные барьеры и возможности

На сегодняшний день Калининградская область в качестве бренда «России в Европе» малоинтересна в силу недостаточного числа объектов соответствующей тематики, способных привлечь туристов. Что касается прусского наследия, которое в наибольшей степени привлекает иностранных туристов (согласно опросам, основным для них является деловой и культурно-познавательный туризм), то его вероятно более перспективно продвигать именно в сотрудничестве с Литвой и Польшей в рамках общего бренда «бывшая Восточная Пруссия». При этом визовый режим — одно из основных препятствий для формирования такого продукта.

В среднем граждане государств-членов Европейского союза имеют возможность свободно (без визы или же с визой на въезде в страну) посещать 160–170 стран. Так, например, граждане Германии могут свободно посещать 173 страны, Латвии — 160, Литвы — 159, Польши — 158 стран. Эта статистика свидетельствует о том, что жители Европейского союза просто не привыкли получать визы для поездок в другие страны.

Возможно, для Калининградской области, учитывая её эксклавное, а значит в какой-то мере «островное», положение можно было бы предусмотреть особые условия для её посещения иностранцами. Можно сказать, что эксклавность в данном вопросе может неожиданно сыграть положительную роль, поскольку турист, приехавший по особой визе, всё равно не сможет попасть на основную территорию России, минуя пункты пропуска. Подобные подходы уже опробованы в некоторых странах. Так, по прибытии на китайский остров Хайнань турист в составе группы не менее двух человек может получить за 30 долларов визу сроком на 21 день. При этом соответствующие службы работают 24 часа в сутки 7 дней в неделю. Похожие возможности имеют туристы при посещении ряда островных территорий Соединённого Королевства.

Для предоставления дополнительных возможностей туристам, желающим посетить Калининградскую область, Представительство МИД в Калининграде в качестве эксперимента

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

с 1 февраля 2002 г. получило особые консульские функции по выдаче краткосрочных виз для посещения региона на срок до 72 часов. Граждане стран Шенгенской зоны, а также Великобритании и Японии имеют возможности получить визу в одном из трёх консульских пунктов, расположенных на границе: в Мамоново (пропускной пункт Мамоново 1 — Гроново) и Багратионовске на границе с Польшей, а также в Храброво (международный аэропорт). Практика получения подобной визы формально связана с необходимостью покупки туристического продукта у одной из шести аккредитованных турфирм. В реальности турфирмы предлагают купить хотя бы страховку, которая вместе с визой обходится в 65 долларов США. Турфирма принимает у туриста документы, передаёт их в калининградское представительство МИД, которое клеивает российскую визу в паспорт туриста непосредственно в момент пересечения границы. По данным представительства, чаще всего услугой «виза на границе» пользуются граждане Германии, Франции, Великобритании, скандинавских стран и Польши.

По словам опрошенных нами сотрудников представительства МИД России в Калининграде, данной возможностью пользуется от 500 до 1500 иностранных туристов в год, поэтому консульские пункты работают только «по звонку» из аккредитованных турфирм. В связи с небольшим спросом на данную услугу и негативным фоном вокруг новых правил оформления шенгенских виз для россиян, МИД принял решение прекратить «эксперимент» с 1 января 2015 г. Затем по просьбе правительства региона упрощённый порядок был продлён до 31 декабря 2015 г.

Проинтервьюированные нами представители аккредитованных турфирм сообщили, что одной из причин непопулярности услуги «виза на границе» является небольшой период её действия. Это ограничивает возможности для разработки качественного туристического продукта. Кроме того, большие неудобства связаны с тем, что визу возможно получить только в рабочие дни и строго с 9:00 до 18:00. Турфирмы особо подчёркивают, что в случае отмены или задержки рейса турист рискует надолго застрять в транзитной зоне аэропорта. В туристско-информационном центре и отделе международной и межрегиональной туристской деятельности Министерства по туризму Ка-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

лининградской области также считают, что для роста популярности данной услуги необходимо расширить практику выдачи виз на границе. Согласно результатам нескольких опросов, проведённых по заказу Министерства по туризму, иностранные граждане предпочитают приезжать в Калининградскую область на срок не менее десяти дней.

Существуют и другие возможности для безвизового въезда в регион. Так, с 2009 г. безвизовый въезд (не более, чем на 72 часа) на территорию региона имеют также граждане иностранных государств в составе туристических групп, прибывших в регион на круизном судне. Однако для развития круизного туризма существуют серьёзные инфраструктурные ограничения — отсутствуют специально обустроенные порты (идёт подготовка к строительству специального терминала в г. Пионерский). Так, по данным Калининградского отделения Речморфлота, с 2011 по 2013 гг. морской порт Калининграда принял всего лишь 15 круизных судов. Для сравнения, в 2012 г. соседний с Калининградской областью порт Клайпеды принял 44 круизных лайнера, порт Гдыни — 70 лайнеров.

Существенные ограничения на развитие трансграничного туризма накладывают также режим пограничной зоны с российской стороны и недостаток двусторонних пунктов пропуска (рис. 1). Принятые Государственной Думой в 2005 г. поправки к закону о государственной границе возродили советские ограничения мобильности и хозяйственной деятельности на приграничных территориях. Первоначально в состав погранзоны попали 35% всех городских поселений региона, в том числе Советск, Багратионовск, а также наиболее привлекательные для туристов приморские курортные города и посёлки (Светлогорск, Зеленоградск, Янтарный). К 2013 г. площадь погранзоны сократилась почти на 60%, однако в её составе оказались многие районы, которые с самого начала приграничного сотрудничества рассматривались как потенциальные объекты для организации трансграничного туризма: знаменитая Роминтенская (Ромницкая) пуца на границе с Польшей, где уже проложены велодорожки для туристов; Виштынецкое озеро на границе с Литвой, где также согласно последней областной программе развития туризма планируется создать крупную рекреационную зону

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

(проект кластера «Европейский Байкал»). Ослабление режима пограничной зоны могло бы создать условия для реализации давно обсуждавшейся идеи трансграничного туристского маршрута «Европейский велосипедный путь “Железный занавес”» [1, с. 138]. Одной из точек этого маршрута могло бы стать и место стыкования границ трёх стран — России, Польши и Литвы недалеко от уже упоминавшихся Роминтенской пуши и Виштынецкого озера. Таким образом, государственная граница может стать фактором развития особого «приграничного туризма» [1].

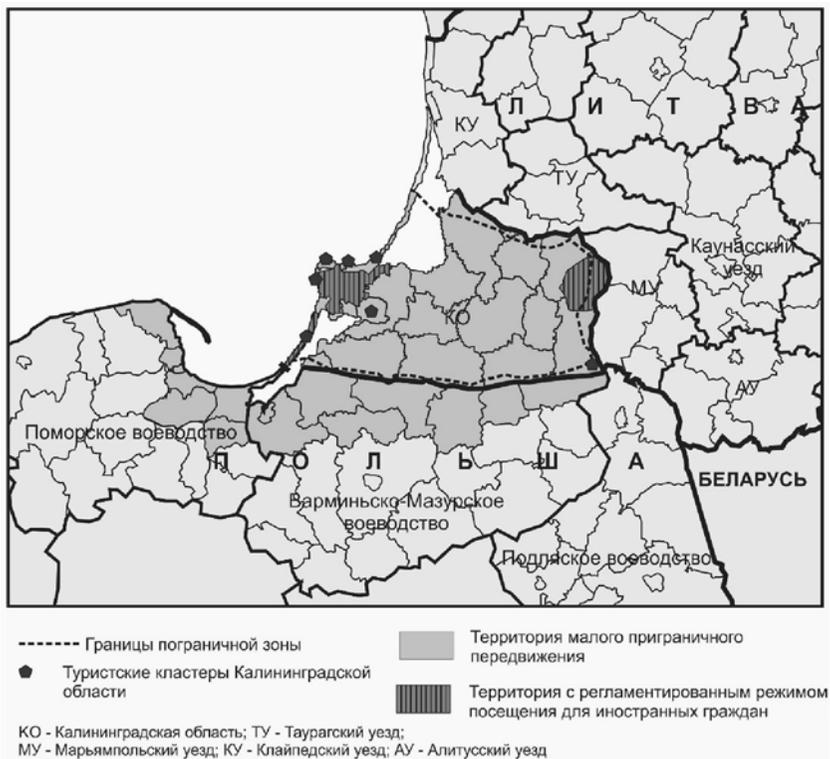


Рис. 2. Режим границы как фактор развития въездного туризма в Калининградской области.

Другой проблемой является недостаточное развитие приграничной инфраструктуры. В Калининградской области уста-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

новлен 21 международный пункт пропуска, однако фактически функционируют только пятнадцать (8 автомобильных, 5 железнодорожных, 1 морской, 1 воздушный). Несмотря на строительство новых пунктов пропуска (в 2010 г. был построен крупный пункт Мамоново — Гжехотки), и на российско-польской, и на российско-литовской границах многие из них работают с большой перегрузкой. В рамках программ приграничного сотрудничества, а также в соответствии с планами Росграницы, идёт модернизация некоторых пунктов пропуска (например, Черняховск — Кибартай), строительство новых подъездных дорог, мостов (в районе пункта пропуска Советск — Панемуне) и пр.

Режим границ тормозит развитие водного туризма, на который также возлагаются большие надежды как в программах приграничного сотрудничества, так и в документах стратегического планирования. Сам факт прохождения государственных границ по пограничным рекам (Неман, Шешупе и др.) крайне осложняет их использование в целях туризма. Эпизодические показательные сплавы по ним удаётся осуществлять только в рамках событий, поддерживаемых властями приграничных регионов и связанных с приграничным сотрудничеством. По этой же причине трудноосуществимыми следует признать и планы организации международного водного маршрута «Е-70», хотя в рамках российско-литовской программы приграничного сотрудничества на 2014 г. уже запланированы проекты, связанные с обустройством некоторых внутрироссийских элементов этого пути (создание стоянки для судов на стрелке рек Преголи и Деймы в Гвардейске).

Государственные границы пересекают Куршский и Вислинский заливы, что также накладывает серьёзные ограничения на развитие водного туризма. До сих пор затруднено сообщение между речными вокзалами Балтийска и Эльблонга, практически отсутствуют необходимые для развития малого судоходства и яхтинга пункты пропуска, не разработаны особые правила пересечения морской границы для судов такого типа, сильно затруднён заход судов третьих стран в Куршский и Вислинский заливы.

Только в 2013 г. в рамках проекта государственно-частного партнёрства удалось открыть сезонный пункт пропуска «Рыбачий — Нида», который потенциально должен способствовать

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

развитию российского и международного яхтинга. Пункт пропуска работает на заявительной основе и пока имеет чрезвычайно небольшое число судозаходов (не более 20 за сезон). Возможное решение проблемы — распространение режима МПП на водные пункты пропуска, однако препятствием для этого являются бюрократические процедуры и необходимость многочисленных согласований с российским, литовским и польским законодательством, а также европейскими регламентами. Другой возможный способ преодоления части пограничных барьеров в развитии водного туризма — распространение на владельцев и пассажиров спортивных, парусных и прогулочных судов безвизового режима длительностью до 72 часов.

Ещё одна проблема, препятствующая развитию въездного туризма, — особые зоны с регламентированным для иностранцев режимом посещения. Такие зоны, границы которых появились на некоторых памятках для туристов совсем недавно, охватывают значительные территории в Нестеровском и Краснознаменском районах, а также в курортных Зеленоградском и Гурьевском районах. Учитывая то, что попасть во многие курортные прибрежные города невозможно без заезда в эти зоны, безостановочный транзит через них разрешён. В Балтийском городском округе подобная закрытая зона, занимающая большую его часть, мешает развитию приграничного сотрудничества в сфере туризма на Балтийской косе и в частности одному из якорных проектов региона — строительству велодорожек «От косы до косы». Строительство планируется завершить к 2018 г., но использование её иностранцами очевидно будет затруднено.

Выводы. Успешное развитие Калининградской области во многом производно от успешного международного, в том числе и приграничного сотрудничества. При этом туризм — одна из немногих сфер, где негативные стороны географического положения: «тотальная пограничность» и изолированность от основной территории страны — могут стать мощным стимулом развития. Эксклавное положение создаёт условия для радикального ослабления визового режима, что должно положительно сказаться на привлечении иностранных туристов.

Трансграничные туристические маршруты и историко-культурное наследие Восточной Пруссии, продвигаемые в програм-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

мах приграничного сотрудничества, могут сыграть важную роль для привлечения иностранных туристов. Ослабление визового режима и развитие приграничного сотрудничества в сфере туризма будут способствовать формированию общего для приграничья трёх стран туристического продукта. Эти действия не могут снять все барьеры, препятствующие развитию туризма, но позволяют решать комплекс проблем, связанный с режимом границы и её обустройством, совместным использованием трансграничных экосистем, регулированием хозяйственной деятельности в сфере туризма в приграничной полосе.

Исследование было выполнено в Институте географии РАН при поддержке проекта Российского научного фонда «Российское пограничье: вызовы соседства» №14-18-03621.

Источники:

1. *Александрова А.Ю., Ступина О.Г.* Туристское регионоведение: влияние региональной интеграции на туристский рынок. — М.: Кнорус М, 2014.
2. Аналитический обзор миграционной ситуации и деятельности УФМС России по Калининградской области за 2014 год. Калининград: УФМС РФ по Калининградской области, 2015.
3. Аналитический обзор миграционной ситуации и деятельности УФМС России по Калининградской области за 2012 год. Калининград: УФМС РФ по Калининградской области, 2013.
4. Аналитический отчёт о проведённом выборочном обследовании населения Калининградской области (II квартал). Калининград: НТЦ «Перспектива», Министерство по туризму Калининградской области, 2014.
5. Ведомственная статистика Министерства по туризму Калининградской области, Калининград, 2015.
6. *Драгилева И.И., Корнеевец В.С., Кропинова Е.Г.* Международное сотрудничество и развитие туризма в Калининградской области // Регион сотрудничества, 2005. №1. — С. 11–19.
7. *Клемешев А.П.* Российский эксклав на Балтике: эволюция эксклавноности и поиск путей её преодоления // Балтийский регион. 2009. №2. — С. 102–115.
8. *Колосов В.А., Вендина О.И.* Геополитическое видение мира, идентичность и образы друг друга в представлениях молодых

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

- жителей Калининграда, Гданьска и Клайпеды // Балтийский регион. 2014. №4. — С. 7–30.
9. *Кропинова Е.Г.* Международная кооперация в сфере туризма и формирование трансграничных туристских регионов на Балтике // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2010. №1. — С. 113–119.
 10. *Рожков-Юрьевский Ю.Д.* Политико-географические особенности развития Калининградской области как эксклавного региона России: автореф. дис. канд. геогр. наук. Калининград, 2013.
 11. *Себенцов А.Б., Зотова М.В.* Потенциал ЭГП Калининградской области: ограничения и перспективы реализации // Балтийский регион, 2013 №4(18). — С. 113–131.
 12. *Фёдоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеевец В.С.* Россия на Балтике: 1990—2012 годы: монография. — Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта, 2013. — 252 с.
 13. *Timothy D.J.* Tourism and Political Boundaries, London and New York, Routledge Advances in Tourism.
 14. *Wieckowski M.* Tourism development in the borderlands of Poland. Geographia Polonica, 2010, 83, 2. — P. 67–81.

СООТНОШЕНИЕ ПРИГРАНИЧНОГО И ПЕРИФЕРИЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РОССИЙСКО-БЕЛОРУССКОГО ПРИГРАНИЧЬЯ

К.А. Морачевская

Санкт-Петербургский государственный университет,

г. Санкт-Петербург;

E-mail: k.morachevskaya@spbu.ru

Приграничное положение, потенциально предоставляющее дополнительные ресурсы для развития, и эффект периферийности, «работающий» в противоположном направлении, совокупно влияют на социально-экономическое развитие большинства регионов нового пограничья России [9, 10]. Периферийность, как правило, означает низкую экономическую активность на территории, за исключением отдельных видов туризма, ведения экологически чистого сельского хозяйства, охоты, рыболовства и некоторых других отраслей. При этом крайняя периферийность обычно не позволяет реализовать потенциал, связанный с приграничным положением.

Исключая случаи ограничений на ведение определённых видов деятельности в приграничных полосах, приграничное положение создаёт дополнительные институциональные, инфраструктурные, транспортно-логистические и прочие условия для развития разнообразных видов экономической деятельности. Это проявляется в формировании совместных предприятий, в частности использующих общую ресурсную базу и рынок сбыта товаров, развитии т.н. «трансграничного предпринимательства», кооперации

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

производства, создании благоприятных условий для привлечения и притока инвестиций и т.д. Эти преимущественно положительные процессы (исключая, например, теневой характер значительной части трансграничного малого предпринимательства или вытеснение местных производителей по отдельным группам товаров) часто не могут развиваться из-за периферийности регионов.

Феномен барьерности в социально-экономическом развитии на открытых границах не получил должного освещения в работах отечественных исследователей в 1990–2000-е годы. Между тем, низкий уровень социально-экономического развития российско-белорусского приграничья, существующего в условиях Таможенного союза, Союзного государства России и Белоруссии, доказывает наличие барьеров для эффективного использования приграничного положения.

В период 1989–2015 гг. население многих районов российско-белорусского приграничья сократилось более чем на треть. Более 50% муниципальных образований имеют к настоящему моменту плотность сельского населения менее 5 чел./км², то есть относятся к «очень слабо заселённым» по типологии Т.Г. Нефёдовой, П.М. Поляна и А.И. Трейвиша [2]. Коэффициент естественной убыли в отдельных районах приграничья достиг в 2014 году — 20%. По объёмам промышленного и сельскохозяйственного производства Псковская, Смоленская и Брянская области в основном уступают своим соседям по Северо-Западному и Центральному федеральным округам. Трансграничные же сравнения уровней, например, сельскохозяйственного производства показывают, что приграничные с Белоруссией регионы России находятся в условиях двойной периферийности — в рамках макро- и трансграничного регионов. По А.И. Даньшину, в российско-белорусском приграничье реализация примерно одинаковых природной и социальной составляющих сельскохозяйственного потенциала осуществляется с разной интенсивностью [3]. Так, существенных различий плотности сельского населения и доли занятых в сельском хозяйстве по обе стороны границы не наблюдается. При этом в российском приграничье урожайность зерновых культур до 2 раз ниже, чем в белорусском, производство молока — до 4 раз ниже и т.д. [1]. В приграничных районах крайне низкий уровень торговли и инвестици-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

онной активности. Заработная плата лишь незначительно превышает пособия по безработице и пенсии, что не создаёт стимулов к производительному труду, сужает налогооблагаемую базу. При среднероссийском значении в 32,5 тыс. руб. на 2014 г. средняя заработная плата в отдельных районах российско-белорусского приграничья составляла всего 15–16 тыс. руб. [1].

Историко-географические особенности приграничных с Белоруссией регионов России заложили генетические предпосылки для преобладающей роли периферийности в социально-экономическом развитии. При этом частые изменения границ и их статуса не создали устойчивых структур в территориальной организации населения и хозяйства, связанных с границей.

Продолжительное или перманентное обладание статусом административного центра способствовало формированию ограниченного числа полюсов социально-экономического развития в российско-белорусском приграничье: Псков, Великие Луки, Смоленск, Брянск, Клинцы. Длительная административная подчинённость большей части территории центрам, расположенным вне пограничья, заложила её генетическую периферийность не только в административно-политическом, но и социально-экономическом отношении. Реформы, направленные на укрупнение административно-территориальных единиц, проходившие в XX в., не только усилили периферийность присоединяемых территорий, но и расширили проблемные зоны территорий, к которым присоединяли соседей со слабым потенциалом развития (например, современные Гдовский, Дедовичский, Порховский, Себежский и другие районы).

Для российско-белорусского приграничья характерны слабая реализация преимуществ особого приграничного положения или нивелирование положительных эффектов от его реализации со стороны негативных социально-экономических процессов. Проиллюстрируем соотношение приграничного и периферийного положения в социально-экономическом развитии отдельными примерами.

Приграничность и периферийность во многом определяют инвестиционную активность (рис. 1). Приграничность региона может служить основой для его потенциальной инвестиционной привлекательности, в частности ввиду близости рынков сосед-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

них стран. Кроме того, приграничность часто является фактором, обуславливающим вложение бюджетных инвестиций в социально-экономическое развитие региона — «ворот» страны. Последнее относится и к периферийным регионам, для которых государственные капиталовложения иногда являются единственным источником выживания. Периферийность снижает инвестиционную привлекательность территории. Недоинвестированность приводит к закреплению периферийных свойств.

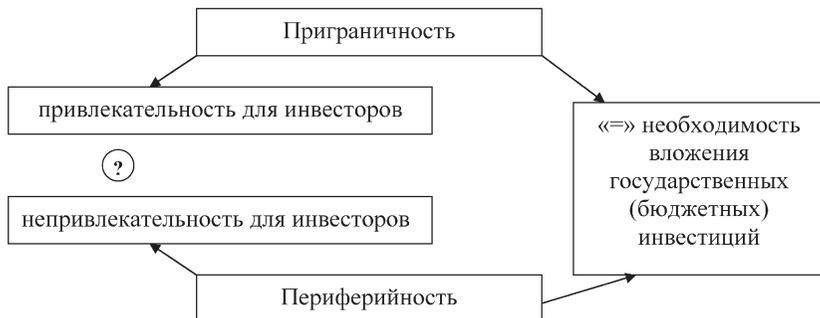


Рис. 1. Влияние приграничных и периферийных свойств региона на приток инвестиций.

Анализ показателей инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях Псковской, Смоленской и Брянской областей в 2000–2010-е гг. позволяет заключить, что роста объемов инвестиций по мере приближения к границе не наблюдается. Поэтому приграничное положение, если и является дополнительным плюсом при выборе объекта инвестирования, то только в рамках субъекта федерации в целом, без внутренней дифференциации. Решающим фактором является степень периферийности. Она определяет повышенную инвестиционную активность в крупных городах областей и смежных с ними районах. При этом взаимосвязи между периферийностью городов и районов и притоком в них инвестиций не наблюдается. На уровне городских округов и муниципальных районов для всех рассматриваемых регионов характерен эффект концентрации инвестиций в 2–5 территориальных единицах в каждой области. В 52 муниципальных образованиях душевые показатели

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

инвестиций не превосходят 10 тыс. руб., а среднедушевой объем инвестиций в Усвятском районе Псковской области в отдельные годы не достигает даже 1 тыс. руб. [6–8].

Примером как положительных, так и отрицательных проявлений влияния приграничного положения являются трансграничные экономические связи. Относительно развитое экономическое сотрудничество приграничных городов и районов России с Белоруссией осуществляется в формах производственного кооперирования, торгового обмена, взаимопомощи (например, в сельском хозяйстве), проявляется в развитии белорусского малого предпринимательства. Возникающая при этом конкуренция белорусских производителей вызывает глубокий кризис и даже закрытие предприятий в городах и районах Псковской, Смоленской и Брянской областей (в первую очередь этому подвержена молочная отрасль). Существуют и нелегальные формы экономического взаимодействия, а поездки российских жителей приграничья в Белоруссию за покупками продовольственных товаров создают их дефицит для местного населения.

На территории российских приграничных регионов действует некоторое число предприятий с участием белорусских инвестиций. В качестве примеров можно привести предприятия «Тэрапласт» (производство пластиковых изделий), «Хатэй оликом» (переработка древесных материалов), «Арт» (производство чулочно-носочных изделий) в Велижском районе или СП «Евроглаз» (производство средств автоматизации), СП «Росвест» (производство обуви), СП «Алкей» (швейное производство) в Руднянском районе и др. [4, 6–8]. Большинство совместных и белорусских предприятий относятся к лёгкой, пищевой, химической и деревообрабатывающей отраслям. Производимая ими продукция ориентирована в основном на местное или внутриобластное потребление. Таким образом, очевидно, что приграничность играет роль в улучшении социально-экономической обстановки в муниципальных районах, но масштабы этого влияния весьма ограничены.

Определяющий фактор присутствия белорусских бизнесменов в российском приграничье — институциональный (более мягкие условия налогообложения и регистрации предприятий, существующие в России). К положительным проявлениям белорусского малого предпринимательства относятся повышение

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

занятости, более высокий уровень зарплат в сравнении с аграрным сектором, где занята основная доля населения районов. При этом отмечается множество случаев, когда зарегистрированные в российских приграничных регионах предприятия белорусских резидентов скрывают от налоговых органов место своей регистрации, таким образом оставаясь «в тени».

Существует две основные цели белорусской стороны в развитии экономических отношений с российскими регионами, соответствующие двум формам влияния приграничного положения на социально-экономическое развитие:

- 1) российские приграничные районы выступают связующим звеном в отношениях с Москвой или играют роль пробной площадки для выхода на российский рынок. Здесь приграничность в развитии регионов определяет их роль, как буферной зоны;
- 2) российские приграничные районы выступают площадкой для развития бизнеса, так как условия, в том числе налоговые, в РФ более мягкие; в России имеется спрос при недостатке предложения в конкретных товарных нишах. В этом случае приграничность проявляется в наличии различных трансграничных градиентов — организационно-правовых, в уровне развития той или иной отрасли промышленности или сельского хозяйства и т.п.

Таким образом, положительное влияние приграничного положения, обуславливающего наличие форм трансграничных экономических взаимодействий, проявляется в:

- увеличении налогооблагаемой базы региональных и местных бюджетов;
- создании новых рабочих мест;
- диверсификации рынка товаров и услуг и т.д.

При этом основное отрицательное воздействие можно заметить в:

- наличии теневых сфер деятельности и связанных с ним проблем;
- конкуренции белорусских производителей в российском приграничье, особенно по отдельным группам продовольственных товаров.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Среди трансграничных экономических взаимодействий можно выделить экстенсивное и интенсивное использование приграничного положения. Большая часть контактов скорее экстенсивные — по принципу «любое взаимодействие с любым соседом» (необязательно в сопредельном государстве), без использования трансграничных градиентов в обеспеченности сырьевыми ресурсами, продуктами потребления, рабочей силой, рекреационными ресурсами и т.д. Более перспективны с точки зрения позитивного социально-экономического эффекта интенсивные контакты, основанные на вышеперечисленных градиентах. Примеры интенсивного использования транзитного положения — строительство транспортно-логистического комплекса в Краснинском районе, участие в проектах развития транспортных коридоров международного значения в Красногородском районе и пр. Экстенсивный характер использования приграничного положения предполагает трансграничные контакты по типу «выживания» — например, помощь белорусской сельхозтехникой в обработке полей, уборке урожая, поставки из-за отсутствия собственного сырья (например, белорусского молока на российские маслосыродельные заводы), наблюдаемые в Злынковском, Шумячском, Руднянском, Невельском и других районах. Эти взаимодействия усложняют хаотичность (непостоянство) и теневой характер (особенно в сфере малого бизнеса) отношений.

Результаты проведённых опросов населения [5] показали, что частота трансграничных связей в российско-белорусском приграничье находится в прямой зависимости не от близости к границе, а от положения той или иной территориальной единицы в региональной системе «центр–периферия». При этом интенсивные однонаправленные трансграничные связи наблюдаются в случае близости приграничного города или района к региональному центру соседнего государства, что обуславливается физическими параметрами (расстояние) и историческими причинами.

Анализ проведённого в узловых точках каждого из профилей опроса (исследовались два трансграничных профиля: Новозыбков — Злынка — Добруш — Гомель и Десногорск — Рославль — Шумячи — Чаусы — Могилёв) показал, что популярность объектов инфраструктуры вне городов проживания зависит от центр-периферийных отношений и иерархии населённых

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

пунктов. Чем выше иерархический ранг поселения, тем реже население совершает подобные перемещения. Наиболее ярко это явление выражено в выборе мест учёбы. Так, жители районных центров Шумячи и Чаусы чаще всего получают образование в Смоленске и Могилёве соответственно, жители Злынки — в Новозыбкове и Брянске, Добруша — в Гомеле. Перечень мест обучения жителей населённых пунктов более высокого иерархического ранга (Рославль, Десногорск, Новозыбков) разнообразнее — Москва, Смоленск, Брянск, Обнинск, Могилёв, Псков, Калуга и др. Минимальная мобильность наблюдается у жителей Гомеля и Могилёва, что обусловлено размещением в этих городах большого числа учебных заведений.

Различия в трансграничных перемещениях по профилям существенны. Для профиля Новозыбков — Злынка — Добруш — Гомель именно белорусский вектор является основным направлением перемещения за покупками продовольственных товаров, для получения медицинских услуг и с целью проведения культурного досуга. А для занимающего сходное со Злынккой положение белорусского Добруша доля поездок в российские города, в частности, Новозыбков не превышает 5%. Среди целей трансграничных поездок для российских жителей преобладают покупка продовольственных товаров, получение медицинских услуг и проведение культурного досуга. Для российских населённых пунктов по профилю Десногорск — Рославль — Шумячи — Чаусы — Могилёв поездки реже, чем раз в полгода, составляют от 75 до 95% (при увеличении показателя в направлении к границе).

Таким образом, относительно низкий уровень социально-экономического развития российско-белорусского приграничья, имеющийся в условиях Таможенного союза, Союзного государства России и Белоруссии, доказывает ограниченность примеров эффективного использования приграничного положения. В российско-белорусском приграничье в одних случаях возможности развития экономики, связанные с особым местоположением, не реализуются, а в других — положительное воздействие приграничности снижается отрицательными социально-экономическими явлениями. Приграничность не компенсирует всех негативных последствий периферийности большинства городов и районов, но играет существенную роль для развития му-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

ниципальных образований вдоль международных полимагистралей. В то же время для внутренней и внешней периферии приграничных областей в ближайшей и среднесрочной перспективе развитие интенсивных трансграничных контактов не представляется объективно возможным. Такие города и районы характеризуются минимальным уровнем экономической активности, что наряду с особенностями транспортно-географического положения сводит на нет потенциал влияния на их социально-экономическое развитие приграничного положения.

Источники:

1. База данных показателей муниципальных образований России // <http://www.gks.ru/dbscripts/munst>.
2. Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен: Монографический сб. / Под ред. Т.Г. Нефёдова, П.М. Полян, А.И. Трейвиш. — М.: ОГИ, 2001. — 558 с.
3. *Даньшин А.И.* Сельскохозяйственный потенциал районов-аналогов Беларуси и России // Географические науки в обеспечении стратегии устойчивого развития в условиях глобализации: мат. межд. науч.-практ. конф. / Под ред. И.И. Пирожника. — Минск: Изд. центр БГУ, 2012. — С. 225–227.
4. Механизмы межрегионального экономического сотрудничества Беларуси и России / Под ред. П.Г. Никитенко. — Минск, 2003. — 146 с.
5. *Морачевская К.А.* Приграничность и периферийность как факторы развития приграничных с Белоруссией регионов России: Дис. ... канд. геогр. наук. — М., 2013. — 196 с.
6. Официальный сайт Администрации Брянской области // <http://www.bryanskobl.ru>.
7. Официальный сайт Администрации Псковской области // <http://www.pskov.ru>.
8. Официальный сайт Администрации Смоленской области // <http://admin.smolensk.ru>.
9. Российско-белорусское приграничье: двадцать лет перемен: монография / Под ред. А.П. Катровского и Ю.П. Ковалёва. — Смоленск: Универсум, 2012. — 288 с.
10. Российско-украинское пограничье: двадцать лет разделённого единства / отв. ред. В.А. Колосов, О.И. Вендина. — М.: Новый хронограф, 2011. — 352 с.

УПРАВЛЕНИЕ ПРИГРАНИЧНЫМ СОТРУДНИЧЕСТВОМ И ПРИНЦИПЫ ВЫСТРАИВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНОЙ КОММУНИКАЦИИ

Е. В. Михайлова

*кафедра географии мирового хозяйства географического факультета
МГУ им. М. В. Ломоносова, Москва;
E-mail: mikhaylovaev@yandex.ru*

Возможность участвовать в приграничном сотрудничестве — одна из привилегий приграничных территорий. Так как взаимодействие с соседями зачастую принимает форму объединения усилий для решения общих проблем, приграничное сотрудничество надлежит рассматривать как особый инструмент создания и поддержания трансграничной среды, благоприятной для деятельности и развития каждой участвующей в нём приграничной территории.

Понимая приграничное сотрудничество как стадийный процесс, предлагается выделять в его составе шесть базовых и две дополнительные ступени: инициацию сотрудничества, его институционализацию, экстенсификацию, интенсификацию, стабилизацию, модернизацию, агломерирование приграничных территорий и их постагломерационное развитие.

Предполагается, что развитие приграничного сотрудничества происходит спиралеобразно и состоит из повторяющихся витков «экстенсификация — интенсификация — стабилизация — модернизация» (рис. 1). Каждому новому витку спирали соответствует более широкий охват направлений и форматов приграничного сотрудничества, а также более высокая интенсивность трансграничных контактов, что на рис. 1 отображено с по-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

мощью возрастающей нумерации фаз приграничного сотрудничества.

Две заключительные стадии развития приграничного сотрудничества доступны, как правило, для смежных приграничных муниципалитетов и возможны после прохождения одного и более витков развития приграничного сотрудничества.

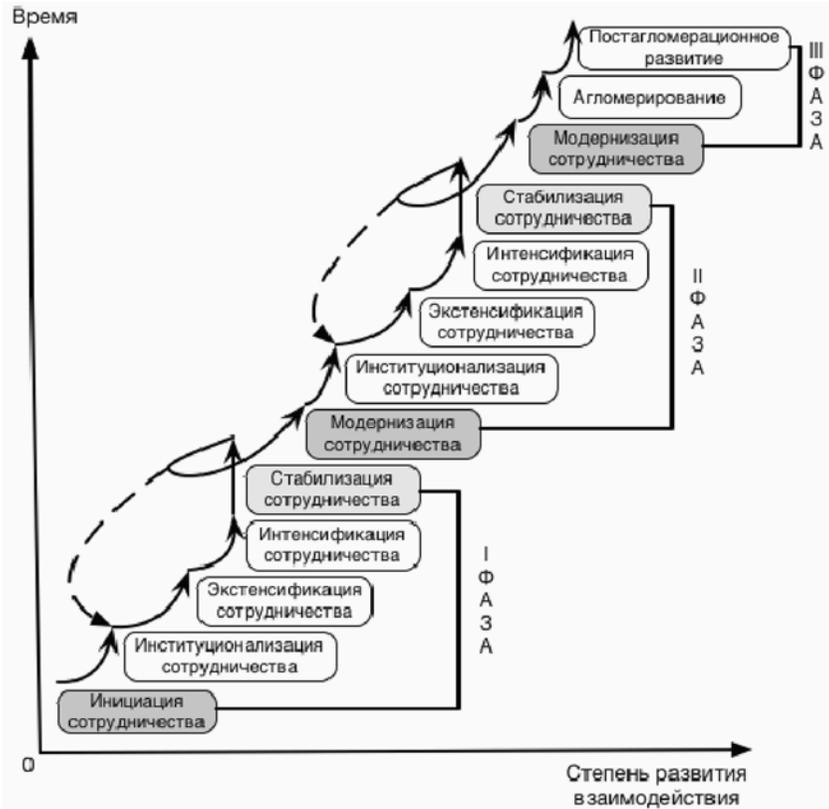


Рис. 1. Схема развития приграничного сотрудничества как стадийного процесса [составлено автором].

В отличие от предыдущих попыток схематизации приграничного сотрудничества, предпринятых В.В. Куценко [1] и О.А. Пастарнаковой [2], сформулированная концепция разви-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

тия приграничного сотрудничества как стадийного процесса объединяет форматы трансграничного взаимодействия до момента его нормативно-правового оформления в одну стадию и сосредоточивает внимание на детализации институционально структурированного диалога.

Предпосылкой для первой стадии развития приграничного сотрудничества — его инициации — является установление и поддержание открытого режима пересечения границы, подразумевающего предоставление возможности жителям приграничья посещать сопредельную территорию другого государства. На этой стадии происходит налаживание контактов между потенциальными участниками сотрудничества и формируется первый опыт их совместной проектной работы.

Успешная реализация первых проектов сотрудничества и заинтересованность в их продолжении способствует институционализации приграничного сотрудничества, а именно его нормативно-правовой и организационной формализации. Типичными проявлениями стадии *институционализации* являются подписание двусторонних соглашений, определение должностных лиц, ответственных за координацию приграничного сотрудничества, и составление планов сотрудничества.

Ввиду стремления перейти от сотрудничества в пилотных сферах к взаимодействию по более широкому спектру направлений на регулярной основе, наступает стадия *экстенсификации* сотрудничества. Она протекает в виде увеличения числа и категорий участников и укрупнения имеющихся проектов сотрудничества за счёт привлечения новых организаций и создания проектов в не задействованных ранее сферах деятельности.

Однако, в результате анализа достигнутых результатов сотрудничества приходит осознание того, что взаимодействие на более ранних этапах создания проектной ценности способно приносить качественно иные результаты совместной работы. Переход от экстенсификационного наращивания приграничного сотрудничества к его *интенсификации* заключается в трансформации имеющихся проектов сотрудничества таким образом, что их результаты представляют собой продукт, созданный общими усилиями (в отличие от обмена конечными плодами деятельности, свойственного предыдущим стадиям приграничного сотрудничества).

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Со временем определённые форматы сотрудничества закрепляются в качестве отработанных и привычных, что свидетельствует о наступлении стадии *стабильного развития* приграничного сотрудничества. Другим проявлением этой стадии является повышение автономности участников приграничного сотрудничества. Как видно на рис. 2, стадия стабильного развития может длиться сколь угодно долго, поскольку, в отличие от предыдущих стадий, она не опирается на исчерпаемые ресурсы.

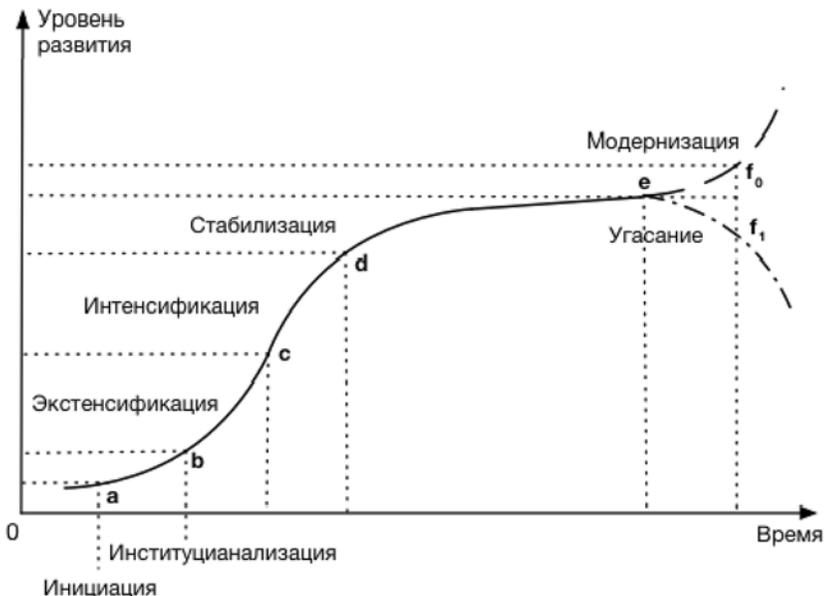


Рис. 2. Кривая развития приграничного сотрудничества [составлено автором].

Действительно, ограниченность полномочий муниципалитетов задаёт лимиты стадии институционализации, определяющей нормативно-правовые основы трансграничного диалога и предмет ведения совместных органов, координирующих приграничное сотрудничество. Демографическая и организационная ограниченность препятствует непрерывному расширению числа участников приграничного сотрудничества и его направлений, что свидетельствует о существовании пределов для ста-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

дии экстенсификации. Ограниченные возможности органов местного самоуправления по пробуждению мотивации муниципальных служащих и других участников процесса совершенствовать приграничное сотрудничество создают потенциальный барьер для интенсификации и модернизации приграничного сотрудничества.

Нарушение стадии стабильного развития чаще всего вызвано проявлением таких дестабилизирующих факторов, как смена руководства приграничных муниципалитетов, изменение муниципальной, региональной или национальной стратегии развития, изменение системы финансирования муниципалитетов и др. Их действие приводит систему взаимодействия приграничных территорий в точку бифуркации (на рис. 2 — точка **e**) — в ситуацию выбора между сценариями *модернизации* или *угасания* приграничного сотрудничества. В случае, если ощущение истощенности старых форматов сотрудничества приводит к чувству усталости, становится неизбежным редуцирование трансграничного диалога, выражающееся в свёртывании некоторых направлений и форматов приграничного сотрудничества. Напротив, если возникает импульс для пересмотра содержания, форм и задач взаимодействия, стоит ожидать модернизации приграничного сотрудничества. На этом этапе производится корректировка стратегии развития приграничных территорий и обновление структур, ответственных за развитие приграничного сотрудничества.

В случае перехода в точку **f₀** приграничное сотрудничество продолжает поступательный возрастающий тренд. Переход в точку **f₁** означает смену тренда на нисходящий и наступление угасания приграничного сотрудничества (на рис. 1 и 2 сценарий редуцирования приграничного сотрудничества отображён пунктирной линией). Спад в приграничном сотрудничестве может остановиться в любой стадии, предшествующей стабилизации, или привести систему связей приграничных территорий к её начальным показателям. Практика свидетельствует о том, что, несмотря на степень снижения числа и масштаба трансграничных проектов, с течением времени взаимодействующие приграничные территории возобновляют развитие приграничного сотрудничества.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Анализ отечественной и зарубежной практики развития приграничного сотрудничества показал, что существует вероятность непоследовательного прохождения предложенных стадий трансграничного диалога. К примеру, фаза стабилизации сотрудничества может наступить в любой момент после заключения двусторонних соглашений, а желание перехода на новый уровень взаимодействия и вызванная им модернизация может прийти до достижения пост-стабилизационной стагнации в приграничном сотрудничестве.

Временной лаг между стадиями развития приграничного сотрудничества может варьироваться от нескольких месяцев до нескольких лет. Наиболее характерно замедление в смене стадий между периодами стабилизации и модернизации.

Агломерирование и постагломерационное развитие — прогрессивные формы взаимодействия приграничных территорий, они опираются на предшествующие многолетние трансграничные контакты. Выдвижение идеи формирования трансграничной агломерации на базе смежных приграничных муниципалитетов обычно происходит на стадии мобилизации приграничного сотрудничества, начиная со второго витка его развития. Продвижение к агломерированию может занять несколько лет или десятилетий подготовительной работы с жителями смежных приграничных поселений, от привлечения их к участию в совместных мероприятиях до вовлечения в деятельность по подготовке и реализации долгосрочных совместных проектов и участия в формировании совместных координирующих органов.

На практике стадия агломерирования выражается:

- в объединении усилий и ресурсной базы смежных приграничных муниципалитетов для предоставления услуг населению;
- в совместном использовании, развитии и поддержании в надлежащем состоянии объектов инфраструктуры;
- в совместном позиционировании с целью привлечения инвестиций и туристических потоков;
- в создании совместных органов координации развития трансграничной агломерации.

С момента получения признания пары смежных приграничных поселений в качестве трансграничной агломерации, как

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

на внутригосударственном, так и на международном уровне, материализованного в виде роста инвестиций и туристического потока в смежные приграничные муниципалитеты, можно говорить о наступлении стадии постагломерационного развития. Её основная задача — поддержание устойчивого развития сопредельных приграничных территорий. На данной стадии необходимо проведение оценки эффективности процесса агломерирования и регулярного информирования внешних и внутренних акторов приграничного сотрудничества о результатах социально-экономического развития смежных приграничных муниципалитетов.

Отвечая на вопрос о том, какая стадия развития приграничного сотрудничества наиболее благоприятна для социально-экономического развития приграничной территории, стоит назвать стадию стабильного развития. Как видно на графике (рис. 2), кривая развития приграничного сотрудничества состоит из шести отрезков, наиболее протяжённый из них — отрезок **de**, соответствующий стадии стабилизации. Несмотря на замедление роста, значения кривой продолжают расти, поскольку этой стадии свойственны высокие показатели развития смежных приграничных территорий и связей между ними. Отличие стадии стабилизации состоит в накоплении предшествующих восходящих тенденций развития приграничного сотрудничества. Показатели развития при этом более высоки и устойчивы по сравнению с начальной стадией приграничного сотрудничества в каждой рассматриваемой фазе (на каждом витке спирали развития приграничного сотрудничества).

Концепция развития приграничного сотрудничества как стадийного процесса и тезис о желательности достижения стадии стабилизации легли в основу формулирования *принципов выстраивания коммуникации в процессе приграничного сотрудничества*. Перечень принципов был составлен по результатам анализа литературы, отечественного и зарубежного опыта развития смежных приграничных территорий и включает правила коммуникации с тремя категориями контрагентов:

- 1) с субъектами, входящими во внутреннюю среду приграничной территории, в частности с местными жителями, бизнес-сообществом и представителями гражданского общества;

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

- 2) со смежной приграничной территорией;
- 3) с субъектами, входящими во внешнюю среду приграничной территории, в том числе с федеральными и региональными органами управления сопредельных государств, международными ассоциациями и организациями, другими административными единицами сопредельных государств и третьих стран, потенциальными инвесторами и туристами.

Принципы взаимодействия в процессе приграничного сотрудничества *с субъектами внутренней среды приграничной территории*:

- ориентация на вовлечение в приграничное сотрудничество и информирование о нём максимально широкого числа субъектов внутренней среды приграничной территории;
- обеспечение равенства участников в процессе планирования, осуществления и корректировки приграничного сотрудничества;
- учёт замечаний и предложений по совершенствованию приграничного сотрудничества, высказанных субъектами внутренней среды приграничной территории;
- стимулирование самоорганизации участников приграничного сотрудничества в процессе выработки идей и форм взаимодействия;
- предоставление помощи в подборе партнёрской организации и ведению проектной деятельности (желательно, путём предоставления типовых инструкций о подготовке грантовых заявок и осуществлению проектного менеджмента в условиях определённой границы);
- выражение поддержки и признания активным участникам приграничного сотрудничества.

Принципы взаимодействия в процессе приграничного сотрудничества *со смежной приграничной территорией*:

- установка на постоянное развитие направлений и форм приграничного сотрудничества;
- приверженность концепции непрерывного обучения, выражающейся в постоянном поиске новых идей, изучении

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

международного опыта и внедрении адаптированных лучших практик;

- соблюдение баланса между экономическим и социокультурным приграничным сотрудничеством;
- преемственность в планировании направлений приграничного сотрудничества.

Принципы взаимодействия в процессе приграничного сотрудничества с субъектами внешней среды приграничной территории:

- ориентация на публичность осуществления приграничного сотрудничества путём информационного сопровождения основных проектов и достижений (желательно, с использованием языков международного общения);
- осознание включённости сотрудничающих смежных приграничных территорий в двусторонние международные, макрорегиональные и мировые процессы, связанное с этим глобальное позиционирование;
- открытость для расширения состава партнёров за счёт укрупнения масштаба сотрудничества;
- следование стратегическим приоритетам и ориентирам более высоких уровней управления (региональных, национальных, макрорегиональных и международных).

Источники:

1. Кущенко В.В. Особые режимы внешнеэкономической деятельности: право и практика — М., 2004. — С. 61–66.
2. Пастарнакова О.А. Становление приграничного сотрудничества как социального института. 2008. URL: <http://cheloveknauka.com/stanovlenie-prigranichnogo-sotrudnichestva-kak-sotsialnogo-instituta>

ОТ КАКИХ ТРАНСГРАНИЧНЫХ УГРОЗ НЕ МОЖЕТ ЗАЩИТИТЬ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАНИЦА

С.А. Панарин

*Институт востоковедения Российской академии наук, Москва;
E-mail: sergpanar@mail.ru*

Как автор этого текста, я ни в коей мере не претендую на то, чтобы сказать так называемое «новое слово» о государственной границе. Для этого я не обладаю ни накопленным за долгое время багажом специальных знаний, ни, за исключением единственного случая, опытом исследования сюжетов, связанных с границей между государствами. Всё, что я предлагаю ниже читательскому вниманию, — это совокупность собственных размышлений по поводу границы как сложного, я бы сказал, композитного, феномена человеческой истории. Я рискнул предложить эти размышления, вероятно, на взгляд специалиста, дилетантские, только потому, что они представляют собой попытку более или менее системного подхода к границе под специфическим углом зрения, о котором будет сказано ниже. Или же, как минимум, — относительно систематизированный материал, который может пригодиться для выработки такого подхода.

Что такое государственная граница?

Ответов на этот вопрос, то развёрнутых до размеров книги, то сводящихся к краткому определению, — множество. Их много потому, что они даются не только в специальных работах по международному праву, по теории фронта или по истории конкретной границы, но и в большинстве текстов, в которых тема границы не является основной, рассматривается *в связи*

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

с какой-то иной проблемой. Как следствие, перед исследователем, стремящимся найти устраивающее его определение границы или предложить своё с учётом уже имеющихся, открывается целый океан вариантов. К примеру, только историография книг об истории охраны российской границы, выпущенных в 1990-х годах, насчитывает 37 названий [9]. Поэтому здесь я ограничусь отсылкой к одному давнему, но до сих пор актуальному англоязычному тексту [14] и к относительно недавнему краткому, но содержательному тексту русскоязычному [1], а также к собственной статье [6, с. 142–145] и к аналитическому обзору концепций границы [3]. Конечно, предлагаемые ниже определения границы основываются на более широком круге чтения, а также на личных впечатлениях, навеянных неоднократными пересечениями границы и опытом работы в приграничье.

Итак, что же такое государственная граница?

Это, во-первых, *линия в пространстве* — разделительная линия между государствами. Как таковая, она может быть проведена на карте и на местности. На карте она проводится с помощью условного изображения, на местности может быть обозначена в виде специально размеченной полосы на земле и отчасти на воде и зрительно не фиксируемым образом — в воздухе.

Это, во-вторых, *непременный атрибут государства* как такового, одновременно показатель его состояния — силы или слабости — и характеристика его природы. (Ибо режим, устанавливаемый государством на границе, как и типовые образцы поведения людей государства, — это режим поддерживаемых ценностных приоритетов, которыми руководствуются вообще все институты государства, а не только обслуживающие границу.) Кроме того, в наше время — это ещё и *свидетельство контроля* государства над определённой территорией, дееспособности государства, самого его наличия. (Ибо, говоря словами Энтони Гидденса, национальное государство «существует только тогда, когда осуществляет единый административный охват всей территории, на которую, как оно утверждает, распространяется его суверенитет» [12, с. 119].)

В-третьих, это *средство обеспечения безопасности*, инструмент защиты государства и его граждан от трансграничных

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

угроз. Как таковая, государственная граница одновременно является символом и индикатором выполнения государством одной из его главных его функций — функции защиты своей территориальной целостности, своего конституционного строя, своих граждан.

В-четвёртых, это *формализованное установление* — институт, специализирующийся на осуществлении защитной функции границы. Он легитимируется национальным законодательством и в подавляющем большинстве случаев, но не всегда, признаётся и международным правом.

Наконец, государственная граница — это также совокупность формальных и неформальных институтов, обеспечивающих различные виды и способы экономического, социального, гуманитарного взаимодействия соседних государств и приграничного населения по обе её стороны. Но эта ипостась границы к защите имеет лишь косвенное отношение, поэтому далее касаться её я не буду.

Что такое трансграничные угрозы?

Чтобы ответить на этот вопрос, нужно сначала уточнить, какой смысл передаётся латинским префиксом *trans-*. В составе глаголов этот префикс указывает на переход *через* что-либо, на другую сторону чего-либо и на действие, *соединяющее* два пункта, два берега и т. д. (*trans-figo* — пронзаю насквозь) [5]. При соединении с прилагательным, образованным от существительного «граница», *транс-* помогает выявить тоже два оттенка значения. Прежде всего, префикс указывает на нечто, находящееся за границей, по ту её сторону, там, где нас нет, там, от чего мы отделены границей. Но он также указывает на то, что может находиться *по обе стороны границы*, то есть одновременно и там, где нас нет, и где мы есть. Примеры такого смысла — словосочетания типа «транснациональные корпорации» и «транснациональная миграция».

Процессы глобализации выражаются, помимо прочего, в том, что разные страны могут сталкиваться с одними и теми же проблемами не потому, что эти проблемы по чьей-то злой воле были «переправлены» с одной стороны границы на другую.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

А потому, что по обе стороны границы развитие происходило в сходном направлении и в примерно одинаковом темпе.

Таким образом, трансграничные угрозы разделяются на два больших класса. Один класс образуют угрозы, которые создаются стихийным процессом, начавшимся за рубежом, либо целенаправленным действием зарубежного субъекта. Другой — те, что являются следствием одного и того же качества или свойства сущностей и/или форм, разделённых границами и лишь по этому признаку считающихся разными. Очевидно, что от угроз второго класса граница не защитит — ведь их источник лежит не вовне, а внутри, совпадая при этом у нескольких государств [6, с. 18–20].

Далее я буду говорить исключительно об угрозах первого класса, источник которых более или менее уверенно локализуется не у Нас (Своих), а у Них (Чужих) — за (*trans*) границей. Эти угрозы можно также называть внешними. Однако определение их как трансграничных представляется более точным, поскольку им акцентируется внимание не на положении за границей, а на движении *через* неё, на её пересечении. То есть на действии, направленном на преодоление защитной функции границы, действии, в ходе которого угрозы из потенциальных становятся реальными, из гипотетических — фактическими.

Так, «ограниченные» трансграничные угрозы определить можно по-разному. Скажем, по их замкнутости на тот или иной аспект или грань безопасности, например, на безопасность физическую или экономическую. Однако не все такие «аспектные» угрозы актуализируются именно на границе. Может возникнуть страшная угроза физической безопасности людей из-за цунами, и по своей природе эта угроза не соотносится с границей как средством защиты. Трансграничные угрозы можно также определять по их преимущественным средствам или формам — например, военные и невоенные угрозы. Или по их степени — сильные, слабые, незначительные; либо по их временной протяженности — постоянные и разовые. Эти критерии соотносят угрозы с границей, однако самой сути отношения «граница — угроза» они всё-таки, как мне кажется, не передают.

Оптимальным мне представляется определение трансграничных угроз по их *субстанции*, когда на первый план выходит

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

ответ на вопрос, кто носитель угрозы, в чём или в ком она заключена. А субстанций, которые одновременно и имеют непосредственное отношение к границе, напрямую соотносятся с ней, и способны её пересечь, всего три. Это, во-первых, идеи, во-вторых, вещи и, в-третьих, люди. Впрочем, имеется и ещё один класс носителей угроз в виде не обладающей разумом органики: растения, животные и микроорганизмы. Однако они могут быть приравнены к одной из «аспектных» угроз — к эпидемиологической угрозе, поэтому здесь не рассматриваются.

Далее я попробую рассмотреть троицу «идеи — вещи — люди» в том ракурсе, который обозначен в заглавии статьи: от каких трансграничных угроз государственная граница не может защитить. При этом я буду делать два допущения.

Во-первых, я буду представлять границу близкой к идеальной. То есть иметь в виду такую границу, которая в её качестве разграничительной линии и пространственной полосы оборудована всеми необходимыми и самыми совершенными, из всех имеющихся, средствами слежения и контроля. В качестве символа она воплощает в себе государство сильное, но не репрессивное, государство безопасное, но не секьюритизированное. То есть не стремящееся любой ценой представить «как содержащий экзистенциальную угрозу, требующую для её предотвращения таких мер и оправдывающую такие действия, которые не укладываются в рамки нормативных политических процедур» [11, с. 23]. А в качестве института — чётко легитимированное учреждение со штатом высокопрофессиональных сотрудников, в целом не подверженных коррупции и искушению властью.

Во-вторых, говоря об угрозах, я имею в виду, что даже идеальная граница не может быть абсолютно непроницаемой: какие-то содержащие угрозу идеи, вещи и люди просачиваются через любые фильтры. Вопрос в силе и частоте таких просачиваний: если они совершаются редко и в незначительном объёме, то на среднестатистическом уровне ими можно пренебречь и считать соответствующие трансграничные угрозы такими, от которых граница защищает. Если же речь идет о просачиваниях относительно частых и массовых, то тут налицо как раз такие угрозы, от которых граница, как бы хорошо она по формальным показателям ни функционировала, не может защитить в принципе.

Граница vs идеи

Идеи здесь понимаются и в узком, и в широком смысле. В узком смысле — как определённая идеология, либо её элементы. В широком — как способ мировидения, отношения к миру со всеми производными, вплоть до манеры одеваться или обращать на что-то внимание. В то же время, идеи в обоих смыслах не существуют в отрыве от своих носителей — вещей или людей. Идея в узком смысле воплощается в первую очередь в вещи — в книге, газете, листовке, записи, картинке, короче говоря, в любом аудиовизуальном тексте. Идея в широком смысле потому им и обладает, что находит самое разнообразное воплощение и в вещах, и в людях, и в невербальных представлениях.

До исторически недавнего времени идеи в обоих смыслах могли переноситься из государства в государство лишь через границу, что позволяло границе, пусть не всегда и не в полном объёме, пресекать угрозы, исходившие от идей. В позднем СССР через границу не пускали считавшиеся политически опасными печатные тексты вроде «Доктора Живаго» и грозящие «моральным разложением» артефакты вроде шариковых ручек с смонтированным изображением женщины, раздевающейся при переворачивании ручки. И, конечно, предполагаемых персональных носителей того и другого.

Тот экземпляр романа Пастернака, который я прочитал где-то в конце 1970-х годов, был из числа допечаток издания на русском языке, выпущенного издательством Джанджакомо Фелтринелли в 1959 году. Ручку с соблазнительной девушкой мне продемонстрировал наш экспедиционный водитель, вывезший её из королевского Афганистана. Оба эти примера свидетельствуют о прорехах в пресловутом железном занавесе, опущенном на советскую границу. Однако известен и пример едва ли не стопроцентно эффективной блокировки движения идей через границу. Имеется в виду КНДР в период с конца 1950-х годов до 2009 года. Там такой результат достигался даже не столько посредством эффективного пограничного режима — на деле граница с Китаем всегда была проницаемой с обеих сторон, — сколько за счёт жесточайшего контроля над передвижениями

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

населения внутри страны и тотального господства официальной пропаганды [4, 5, 13].

Всё же северокорейский случай представляет собой скорее исключение, чем правило. Даже в КНДР ничтожной части её граждан из «верхов» давалась возможность перемещаться из идейно чистого национального пространства в пространство нестерильное, отравленное буржуазной или ревизионистской идеологией, а значит — хотя бы в малой степени с ней знакомиться, как и приобретать вещи, несущие эту «заразу». Что уж говорить о других авторитарных режимах с потугами на тоталитарность: ни одному из них не удавалось наглухо и, самое главное, надолго сохранить идеологическую невинность своих подданных. С появлением же новых информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) надежды на абсолютную самоизоляцию в национальных границах и вовсе стали утопическими. С самого начала ИКТ очень сильно ослабили ограничение, налажавшееся границей на свободное движение идей. Не исключено, что со временем постоянно обновляющиеся ИКТ вообще его ликвидируют. Можно сказать и так: если не сейчас, то в близкой перспективе граница в её нынешнем понимании просто-напросто лишится функции, с которой она и ранее не очень-то хорошо справлялась даже при наличии разной толщины и прочности «берлинских стен», — функции защиты от идей. Разве что удастся, как о том периодически мечтается тем или иным политикам охранительного направления, с помощью тех же технологий провести надёжно запирающиеся виртуальные государственные границы. Но верится в это с трудом.

Граница vs вещи

Вещи пересекают границу в сопровождении людей и без них. При этом соотношение вещей, непосредственно сопутствующих человеку и перемещающихся относительно независимо от него, уже давно, неуклонно и ускоряющимися темпами меняется в пользу последнего способа перемещения. Между тем, с точки зрения защитной функции границы, оба способа далеко неравнозначны. Одно дело — выявить опасную вещь при личном досмотре пассажира и его багажа, другое — проследить за содержанием громадных товарных потоков, пересекающих госу-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

дарственные границы ежедневно и ежечасно. Конечно, и при отправке/получении таких потоков проверяется соответствие ассортимента сопроводительным оборотным документам. Однако возможностей для злоупотреблений, в частности для внедрения в массу своей безопасный товар некоторого количества опасных вещей, гораздо больше, чем при их личной транспортировке. В принципе нельзя исключить и возможность, проигранную в дебютном романе американского писателя Терри Хейза [8] — подмены целой партии безопасных лекарств смертоносной вакциной.

С появлением революционных ИКТ быстро набрала силу электронная торговля. Фактически происходит новый качественный сдвиг: от движения однородных масс вещей к движению *массы* вещей, состав которой определяется индивидуальными запросами и потому стандартизирован лишь в той мере, в какой на его формирование влияют мода и реклама. Кроме того, через Интернет проще приобрести компоненты собираемой вещной угрозы, каждый из которых сам по себе безопасен. Одновременно устраняются розничные посредники — целая категория лиц, способных вольно или невольно удостовериться в том, что из себя представляет товар, затребованный покупателем. Более того, торговля через Интернет тяготеет и к устранению оборотных документов на товар, даже в форме электронной записи. Ведь при ней в документе, на основании которого совершается доставка товара заказчику, основное внимание уделяется «передаче прав (права принять поставку или права на распоряжение грузом)» [2].

При таких родовых особенностях электронной торговли практикуемый или предлагаемый к введению выборочный контроль над нею поможет в обнаружении перемещающихся по её каналам реально или потенциально опасных вещей скорее случайно, чем систематически.

Граница vs люди

Процесс пересечения границы людьми может быть представлен различным образом в зависимости от того, каким критерием его описания мы руководствуемся. Если нас в первую очередь интересует трансграничные угрозы, сопряжённые с та-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

ким пересечением, то наибольшее значение приобретают, на мой взгляд, два критерия — *легальности* и *размерности*.

С точки зрения закона люди пересекают границу легально, либо делают/пытаются сделать это нелегально. И легальное, и нелегальное пересечение прямо соотносятся с границей в её функции защиты: первое — позитивным образом, второе — негативным. Легальное пересечение официально удостоверяет безопасность для государства и его жителей всех прошедших пограничный контроль лиц, тогда как сам факт нелегального пересечения представляет собой нарушение принятого режима безопасности и потому нарушитель априори воспринимается и аттестуется как носитель угрозы. На деле ни легальное, ни нелегальное пересечение не могут быть однозначно отождествлено: первое — с полным отсутствием угроз, второе — с непрерывным её наличием. В первом случае даже идеальную границу может пересечь террорист, во втором — беженец, поставленный в такие условия, что у него просто нет времени для легализации пересечения.

Очевидно, что при существующих формах пограничной защиты от людей возможны три варианта конечного результата.

Вариант первый: граница удостоверяет безопасность основной массы пересекающих её людей и отсекает часть тех, кто представляет угрозу.

Вариант второй: граница пропускает часть тех, кто представляет угрозу, одновременно ошибочно удостоверяя, что они не представляют опасности.

Вариант третий: граница неверно идентифицирует часть тех, кто не представляет угрозу, как её потенциальных носителей.

Люди, пересекающие границу, являются переносчиками как идей в широком и узком смысле, так и вещей, которые могут быть опасными и безопасными при их использовании в качестве вещи и/или нести идейную нагрузку для принимающего государства либо не представляющую, либо представляющую угрозу безопасности. При легальном пересечении и эффективном контроле вещи, опасные как вещи, могут быть отсечены практически полностью, вещи, опасные в плане их идейной нагрузки, — в лучшем случае частично. При несостоявшемся нелегальном

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

пересечении отсекаются любые вещи и идеи, при состоявшемся — получается ровно наоборот. Можно, наверное, даже сказать, что нелегальное пересечение более эффективно в смысле доставки через границу чреватых угрозой идей и вещей, чем людей.

Теперь используем критерий размерности трансграничных людских потоков. В этом случае процесс пересечения становится более вариативным. Через границу люди двигаются в одиночку и парой, семьёй и делегацией, туристической группой и бригадой гастарбайтаров, толпой беженцев и армией вторжения. Очевидна прямая пропорциональная зависимость между массой, пересекающей границу, и эффективностью границы как средства защиты от трансграничных угроз. Как показали события 2015–2016 годов в Европе, при огромном наплыве желающих пересечь границу пропускные пункты справляются плохо, остаётся их совсем открыть, фактически отменив все ограничения, или же совсем закрыть, заменив либеральный миграционный режим на северокорейский. Однако и сохранение обычного ограничительного режима легального перехода, и его полное закрытие автоматически влечёт за собой нарастание масштабов нелегальных пересечений.

Как видим, в экстраординарных ситуациях граница плохо защищает или почти не защищает от людей — возможных носителей угрозы даже тогда, когда эти люди не вооружены, не организованы и не обучены насилию. Когда же на границу обрушивается масса людей вооружённых, организованных и обученных убивать, то есть армия, защитная функция границы прекращается в течение относительно короткого времени — о чём свидетельствует история всех войн за последние сто лет.

Заключение

Начиная свои размышления о границе, я совершенно не предполагал, к чему они меня приведут. Я понимаю, что можно было проиграть ещё больше ситуационно обусловленных вариантов взаимодействия с границей идей, вещей, людей. Можно было также посмотреть на эффективность границы под аспектным углом зрения — насколько она защищает или не защи-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

щает, например, от информационных, экологических, эпидемиологических и иных «отраслевых» угроз. Но и в рамках того, что было сделано, на мой взгляд, очевиден вывод: большинство существующих в мире границ, в том числе и российская граница, практически неспособны отсекают потенциально опасные идеи и в значительной степени — опасные вещи. Государственная граница более или менее сохраняет свою функциональность при пересечении её людьми, но и тут она эффективна лишь в штатных ситуациях и пасует перед ситуациями нештатными, такими, как массовый приток беженцев.

Впрочем, этого следовало ожидать. Ведь сейчас мы живём в мире где, как образно, но точно сформулировал Зигмунт Бауман [10, с. 111], время в супружестве с пространством заняло место активного партнёра. В приложении к государственной границе этот тезис означает, что институт, намертво привязанный к линии в пространстве, вряд ли может вообще оставаться функциональным, когда сотни тысяч людей могут перемещаться с высокой скоростью. И уж тем более тогда, когда они могут довольно быстро скапливаться у этой линии и всей своей массой давить на неё...

Похоже, что в том виде, в каком мы её знаем сейчас, границе не выжить.

Источники:

1. Граница: понятие и термины // Отечественные записки, 2002, №6. Доступно на: Журнальный зал. URL: http://magazines.russ.ru/oz/2002/6/2002_06_25.html (дата посещения: 05.03.2016).
2. Ежегодник ЮНСИТРАЛ. Том XXXIV В: 2003 год / Комиссия Организации Объединённых Наций по праву международной торговли. Нью-Йорк, 2007.
3. Колосов В.А. Теоретическая лимнология: новые подходы // Международные процессы, 2004. Т. 2, №1 (4). — С. 40–65.
4. Ланьков А.Н. Официальная пропаганда в КНДР: идеи и методы (1995) // Русский переплёт. URL: <http://www.pereplet.ru/history/Author/Russ/L/lankov/lanprop.html> (дата посещения: 14.10.2013).

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

5. *Ланьков А.Н.* Репрессивный аппарат и контроль над населением в Северной Корее (1995) // Великие властители прошлого. URL: <http://vlastitel.com.ru/kim/repress.htm> (дата посещения: 08.03.2016).
6. *Панарин С.А.* Национальное государство перед вызовом трансграничных воздействий: предисловие // Трансграничные вызовы национальному государству / Автор проекта, науч. и литератур. ред. Сергей Панарин. — СПб.: Интерсоцис, 2015. — С. 7–36.
7. *Панарин С.А.* Русскоязычные у внешних границ России: вызовы и ответы (на примере Казахстана) // Диаспоры, 1999, №2–3. — С. 136–168.
8. *Хейз Т.* Я Пилигрим. — М.: Азбука; Азбука Аттикус, 2015.
9. *Ширяев В.А.* Защита и охрана государственной границы Российской Федерации: историография 90-х гг. XX в. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — Тамбов, 2013, №9. Ч. 1 — С. 199–202.
10. *Bauman Z.* Liquid Modernity. Cambridge: Polity, 2000.
11. *Buzan B., Waever O., de Wilde J.* Security: A New Framework for Analysis. Boulder (Col.): Lynne Rienner Publishers, 1998.
12. *Giddens A.* The Nation-State and Violence. Volume Two of A Contemporary Critique of Historical Materialism. — Cambridge: Polity Press, 1992.
13. Korea, Democratic People's Republic of // Country Reports on Human Rights Practices. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, February 28, 2005. Available at: U. S. Department of State. Diplomacy in Action. URL: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2004/41646.htm> (access date: 07.03.2016).
14. *Kristof L. K.D.* The Nature of Frontiers and Boundaries // Annals of the Association of American Geographers, 1959, Vol. 49, №3. — P. 269–282.
15. Trans-2 // Большой латинско-русский словарь. Доступно на: Linguaeterna. URL: <http://linguaeterna.com/vocabula/show.php?n=46354> (дата обращения: 06.03.2016).

Раздел 2.

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЕЙ И ПУТИ РАЗВИТИЯ ПОГРАНИЧНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ПОЛИТИКИ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

О.В. Евсеев, А.И. Забоев

*ФГБУ «Научный центр по комплексным транспортным проблемам
Министерства транспорта Российской Федерации»*

(ФГБУ «НЦКТП Минтранса России»), г. Москва;

E-mail: ncktp@mintrans.org

С 1 января 2015 г. начал функционировать Евразийский экономический союз (ЕАЭС), в состав которого на сегодняшний день входит пять государств — Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация. В соответствии со статьёй 86 Договора о формировании ЕАЭС (далее — Договора) Стороны проводят скоординированную (согласованную) транспортную политику (ССТП).

Понятия скоординированной и согласованной политики в рамках ЕАЭС отличаются от общеупотребимых в данном контексте, поэтому целесообразно дать их определение и привести соответствующие комментарии.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

В соответствии со статьёй 2 Договора [1], под «скоординированной» понимается политика, предполагающая осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза, необходимых для достижения целей Союза, предусмотренных Договором. Таким образом, скоординированная транспортная политика, разрабатываемая органами ЕАЭС, реализуется государствами-членами в координации с органами ЕАЭС для достижения цели, задач и приоритетов, указанных в Статье 86 («Транспорт») Договора.

Под «согласованной» понимается политика, осуществляемая государствами-членами в различных сферах, предполагающая гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза, в такой степени, которая необходима для достижения целей Союза, предусмотренных Договором [1]. С учётом этого, согласованная транспортная политика разрабатывается и реализуется государствами-членами для достижения целей, задач и приоритетов, указанных в Статье 86 («Транспорт») Договора, в том числе, при необходимости, на основе решений органов ЕАЭС.

Различия в понятиях скоординированной и согласованной транспортной политики станут ясны ниже при описании этапов и механизмов её реализации.

В соответствии с Договором Основные направления скоординированной (согласованной) транспортной политики (ОНСТП) определяют общие подходы сторон в отношении принципов развития единого транспортного пространства (ЕТП) и общего рынка транспортных услуг (ОРТУ) на автомобильном, железнодорожном, водном, воздушном видах транспорта с учётом различий международно-правового обеспечения интеграции и технологической совместимости рынков транспортных услуг и реализуются путём разработки, принятия и осуществления согласованных мер, общих стандартов, регламентов и требований в сфере транспорта.

В соответствии с этим, целями реализации Основных направлений являются:

- создание Единого транспортного пространства на базе сбалансированного и опережающего развития транспортной инфраструктуры государств-членов ЕАЭС;

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

- обеспечение доступности и качества транспортно-логистических услуг с учётом потребностей экономик государств-членов ЕАЭС и реализации их транзитного потенциала;
- обеспечение доступности транспортных услуг для граждан государств-членов ЕАЭС и их устойчивой мобильности;
- интеграция транспортных систем государств-членов ЕАЭС в мировую транспортную систему и эффективное использование совокупного транзитного потенциала;
- повышение безопасности транспортных систем государств-членов ЕАЭС;
- снижение негативного воздействия транспорта на окружающую среду и повышение вклада транспортной системы в устойчивое развитие.

Исходя из положений Статьи 86 Договора, государства-члены определяют приоритетными задачами ССТП:

1. Формирование единого транспортного пространства на базе координации развития транспортной инфраструктуры и согласованного транспортного планирования.
2. Создание общего рынка транспортных услуг, в т.ч. принятие согласованных мер по обеспечению общих преимуществ в сфере транспорта.
3. Интеграция транспортных систем государств-членов в мировую транспортную систему.
4. Создание и развитие евразийских транспортных коридоров.
5. Эффективное использование транзитного потенциала государств-членов.
6. Создание логистических центров и транспортных организаций, обеспечивающих оптимизацию процессов перевозки.
7. Повышение качества транспортных услуг и реализация лучших практик в сфере грузовых и пассажирских перевозок.
8. Обеспечение безопасности на транспорте.
9. Снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье человека.
10. Формирование благоприятного инвестиционного климата.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

11. Привлечение и использование кадрового потенциала государств-членов.
12. Развитие науки и инноваций в сфере транспорта.

Реализация этих целей и задач основана на использовании следующих принципов и общих подходов к реализации ССТП:

1. Цели и задачи ССТП реализуются поэтапно с учётом различий в современном состоянии транспортных комплексов государств-членов ЕАЭС и должны способствовать постепенному выравниванию их развития.
2. ССТП предполагает, что транспортные предприятия всех форм собственности развиваются и функционируют на коммерческих началах и в условиях конкуренции как равноправные субъекты рынка транспортных услуг государств-членов и всего Союза в целом.
3. Основные направления ССТП учитывают и ни в какой своей части не могут противоречить национальным транспортным политикам и стратегиям государств-членов ЕАЭС, реализация которых осуществляется с учетом ОНСТП.
4. ССТП не может предусматривать дискриминации поставщиков транспортных услуг одного или нескольких государств-членов ЕАЭС в пользу поставщиков транспортных услуг других государств-членов ЕАЭС.
5. ССТП реализуется на основе принципов прозрачности (транспарентности) состояния и планов развития транспортных систем, а также нормативного правового и технического регулирования функционирования и развития транспортных комплексов государств-членов ЕАЭС.
6. Взаимоотношения государств-членов ЕАЭС в сфере транспорта с третьими странами, не являющимися государствами-членами ЕАЭС, а также международными межправительственными организациями, регулируются соответствующими двусторонними и многосторонними соглашениями государств-членов ЕАЭС. Вместе с тем, в целях обеспечения общих преимуществ на глобальном рынке транспортных услуг стороны могут разрабатывать и применять общие подходы в отношении указанных третьих стран/организаций.
7. Стороны будут согласованно действовать в интересах транспортной отрасли в любых национальных органах и

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

органах Союза в целях совершенствования и применения законодательства в сфере таможенного, налогового, административного и иных видов регулирования в целях снижения административных барьеров и создания благоприятных условий для развития отрасли, способствующих сокращению времени нахождения транспортных средств, грузов, пассажиров в пути следования, увеличению грузопотоков (при этом Стороны принимают во внимание, что к техническим и административным барьерам не относятся меры по сохранности объектов транспортной инфраструктуры Сторон).

8. ССТП формируются с учётом задач социально-экономического развития государств-членов ЕАЭС.
9. ССТП формируется и реализуется на основе принципов открытости для общественного обсуждения всех мер, предусмотренных Основными направлениями ССТП.
10. ССТП формируется в соответствии с принципами экологичности и устойчивого развития, зафиксированными в Резолюции ООН, принятой на 70-й сессии Генеральной ассамблеи ООН «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года».

Данные цели, задачи и принципы реализуются посредством следующих основных инструментов.

В области скоординированной транспортной политики:

- международные договора и соглашения, подписанные в рамках Евразийского экономического союза;
- решения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета, Евразийской экономической комиссии;
- договора и программы, включая программы либерализации, разрабатываемые Евразийской экономической комиссией во исполнение положений Приложения №24 к Договору о Евразийском экономическом союзе;
- модельные нормативные акты, а также международные стандарты и практики, рекомендованные высшими органами ЕАЭС государствам-членам ЕАЭС.

Основные инструменты реализации согласованной транспортной политики могут быть разделены на две основных груп-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

пы с учётом уровня принятия решений, вида регламентирующих документов, а также обязательности действия.

Группа 1. Многосторонние инструменты с обязательным характером действия:

- решения ежегодных совещаний министров транспорта государств-членов ЕАЭС;
- публичные обзоры (аналитические доклады) по конкретным направлениям согласованной транспортной политики, состоянию и перспективам развития отдельных секторов транспортных услуг в ЕАЭС;
- межведомственные многосторонние договора и программы;
- единые (унифицированные) правила (перевозок и др.);
- совместные планы мероприятий;
- паспорта Евразийских транспортных коридоров;
- перечень согласованных показателей и индикаторов развития транспорта;
- согласованные требования (к инфраструктуре, поставщикам транспортных услуг и др.).

Группа 2. Многосторонние инструменты с рекомендательным характером действия:

- рекомендации ежегодных совещаний министров транспорта государств-членов ЕАЭС;
- выработка совместных позиций (мер) Сторон в отношении третьих стран;
- временные рабочие группы (ad hoc) по конкретным вопросам;
- экспертные консультации Сторон;
- различные формы обмена опытом, в т.ч. научно-практические конференции и семинары;
- проведение совместных мероприятий под эгидой всех государств-членов (фестивали и конкурсы студентов, конкурсы перевозчиков и др.);
- создание бизнес-ассоциаций ЕАЭС по видам транспорта, в частности в области автомобильного транспорта и гражданской авиации;
- создание ассоциаций общественных и научных организаций (советы ректоров транспортных вузов и др.).

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Указанные инструменты применяются с учётом технологических особенностей различных видов транспорта.

Ряд инструментов согласованной транспортной политики могут быть использованы при проведении скоординированной транспортной политики. В частности, органы ЕАЭС могут инициировать работу по выработке единых (унифицированных) правил в области транспорта, паспортизации евразийских транспортных коридоров, выработке перечня согласованных показателей и индикаторов развития транспорта, а также согласованных требований (к инфраструктуре, поставщикам транспортных услуг и др.).

Органы, ответственные за проведение скоординированной транспортной политики, могут инициировать выработку совместных позиций (мер) Сторон в отношении третьих стран, проведение совместных мероприятий, включая научно-практические конференции и семинары, фестивали и конкурсы, участвовать в экспертных совещаниях и заседаниях *ad hoc* групп.

В рамках реализации инструментов ССТП и в целом Основных направлений ССТП Стороны будут разрабатывать и представлять на утверждение Евразийского межправительственного совета двухлетние планы мероприятий по реализации ССТП.

Ограниченные возможности в рамках данной статьи не позволяют подробно раскрыть все зафиксированные в Договоре задачи и приоритеты скоординированной (согласованной) транспортной политики. Вместе с тем, представляется целесообразным охарактеризовать такой ключевой общеотраслевой приоритет как формирование Единого транспортного пространства (ЕТП) ЕАЭС.

Под ЕТП понимается совокупность транспортных систем государств-членов ЕАЭС для беспрепятственного перемещения пассажиров, багажа, грузов и транспортных средств, обеспечивающая техническую и технологическую совместимость транспортных процессов на всей территории ЕАЭС, гармонизированное законодательство в области транспорта и единые правила конкуренции. ЕТП охватывает деятельность всех видов транспорта и распространяется на поставщиков транспортных и вспомогательных услуг, связанных с организацией перевозок, всех форм собственности, вне зависимости от страны учреждения.

Формирование ЕТП предполагает решение широкого круга задач, пересекающихся и дополняющих другие направления со-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

гласованной (скоординированной) транспортной политики в рамках ЕАЭС.

К числу первоочередных приоритетов формирования ЕТП относятся:

- интеграция транспортной инфраструктуры и технологическая интеграция на различных видах транспорта, техническое перевооружение транспортных систем в целях существенного улучшения использования транспортного потенциала государств-членов ЕАЭС и эффективного обслуживания их населения и экономики, а также обеспечения в полной мере мобильности граждан, безопасности от актов незаконного вмешательства, безопасности движения и охраны окружающей среды;
- рациональная гармонизация нормативного правового регулирования транспортной деятельности, унификация технических стандартов и транспортных технологий в государствах-членах ЕАЭС, в частности на основе многосторонних соглашений и конвенций в области транспорта, успешного международного опыта и наилучших практик;
- выявление и последовательное устранение технических и административных барьеров, препятствующих реализации принципа «четырёх свобод» на всем пространстве Евразийского экономического союза;
- обеспечение свободного транзита пассажиров и грузов;
- использование положительного опыта интеграции транспортных систем в рамках Содружества Независимых Государств и Евразийского экономического Сообщества (ЕврАзЭС), особенно в области железнодорожного транспорта, а также в сфере гражданской авиации и использования воздушного пространства;
- формирование скоординированной тарифной политики и условий налогообложения транспортных средств и транспортных услуг и гармонизации транспортных налогов и сборов на основе принципа «загрязнитель платит» и «пользователь платит»;
- создание благоприятных условий для повышения инвестиционной привлекательности транспортных систем государств-членов ЕАЭС;

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

- создание благоприятных условий для обновления парка автомобильного и железнодорожного подвижного состава, воздушных, морских и речных судов;
- внедрение интеллектуальных транспортных систем;
- обеспечение сближения квалификационных требований к персоналу организаций, занимающихся транспортной деятельностью, и правил допуска к её осуществлению для работников транспорта, обеспечение на основе соответствия этим требованиям недискриминационного трудоустройства в сфере транспорта для граждан государств-членов ЕАЭС, разработка и реализация программ совместной подготовки профессиональных кадров в области транспорта;
- гармонизация механизмов обязательного страхования гражданско-правовой ответственности перевозчиков перед пассажирами и владельцев транспортных средств перед третьими лицами;
- реализация принципов устойчивого транспорта в контексте Резолюции ООН «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.», принятой 70-й сессией Генеральной ассамблеи ООН 25 сентября 2015 г.

Формирование ЕТП имеет свои особенности применительно к отдельным видам транспорта. С учётом этого, государства-члены ЕАЭС в настоящее время проводят переговоры, имеющие целью определить наполнение каждой цели и каждого приоритета скоординированной (согласованной) транспортной политики на каждом конкретном виде транспорта. Эти переговоры проходят в рамках Рабочей группы по подготовке ОНСТП, экспертами которой являются авторы настоящей статьи.

Скоординированная (согласованная) транспортная политика стран ЕАЭС будет реализовываться поэтапно с учётом интересов, уровня экономического развития и состояния рынка транспортных услуг государств-членов и их обязательств, принятых каждым при вступлении во Всемирную торговую организацию и иных международных договоров. Этапность будет различаться, как применительно к отдельным видам транспорта, так и ключевым приоритетам. Реализация общеотраслевых приоритетов будет осуществляться в 3 этапа.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

На первом этапе (до 2020 г.) предполагается завершить работу по анализу и рациональной гармонизации законодательной и нормативной правовой базы государств-членов ЕАЭС в части, касающейся транспорта, в целях формирования ЕТП и Общего рынка транспортных услуг. Государства-члены ЕАЭС завершат процесс присоединения к важнейшим международным соглашениям и конвенциям, определяющим условия функционирования транспорта, согласуют вопросы их ратификации и применения, унифицированных на международном уровне норм, стандартов и технологий перевозок. Будут заключены международные договоры в рамках ЕАЭС о гармонизации профессиональных и квалификационных требований к работникам, о гармонизации правил перевозок пассажиров и грузов различными видами транспорта по территориям государств-членов ЕАЭС, в том числе требований к предельно допустимым массам, осевым нагрузкам и габаритам автомобильных транспортных средств, а также порядка получения специальных разрешений на проезд крупногабаритных и/или тяжеловесных транспортных средств при осуществлении международных автомобильных перевозок по международным транспортным коридорам в рамках ЕАЭС. На первом этапе государства-члены ЕАЭС разработают и согласуют проекты совместных программ и/или дорожных карт по реализации конкретных задач и приоритетов скоординированной (согласованной) транспортной политики, зафиксированных в пп. 2 и 3 Статьи 86 Раздела XXI «Транспорт» Союзного договора.

На втором этапе (2020–2024 гг.) реализация ОНСТП будет увязана с процессом горизонтальной экономической интеграции и формированием в полном объёме Единого экономического пространства, включающим выравнивание экономических условий хозяйствования и правил конкуренции, гармонизацию тарифного, налогового, трудового, социального и иного регулирования, созданием института экономического оператора ЕАЭС. На этом этапе ЕЭК проведёт мониторинг, среднесрочный обзор реализации ОНСТП, а также совместных программ/дорожных карт по реализации конкретных задач и приоритетов скоординированной (согласованной) транспортной политики, и, при необходимости, корректировку их положений. Государства-члены ЕАЭС внесут соответствующие коррективы в национальные программы и стратегии развития транспорта.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

На третьем этапе (с 2025 г.) формирование ЕТП и Общего рынка транспортных услуг будет в целом завершено, а положения Договора будут подвергнуты пересмотру с учётом новых интеграционных реалий. Важной задачей третьего этапа станет разработка согласованной позиции в рамках международных межправительственных и региональных транспортных организаций, а также в отношении третьих стран. На основании достигнутого опыта государства-члены ЕАЭС разработают и приступят к реализации Транспортной стратегии ЕАЭС до 2040 г., Транспортного Кодекса ЕАЭС и других наднациональных законодательных и нормативных правовых актов в области транспорта.

Реализация ОСНТП позволит обеспечить следующие интеграционные и социально-экономические эффекты:

- повышение мобильности граждан, что создаст стимулы для развития социальных и культурных связей, а также взаимного туризма;
- гармонизация процессов товародвижения между государствами-членами ЕАЭС и транзита по их территории, повышение скорости доставки и снижение транспортной составляющей в цене перевозимых товаров;
- взаимный доступ перевозчиков и других поставщиков транспортных и сопутствующих услуг на рынки государств-членов Союза, с учётом положений двусторонних и многосторонних соглашений государств-членов ЕАЭС с государствами, не являющимися членами Союза;
- повышение уровня интеграции транспортных систем государств-членов ЕАЭС в мировую транспортную систему. Также будут созданы предпосылки для устойчивого обеспечения евроазиатских транспортных связей и роста экспорта транспортных услуг государств Союза;
- повышение эффективности использования транзитного потенциала Союза и продвижение интересов перевозчиков государств ЕАЭС на мировом рынке транспортных услуг.

Источники:

1. Договор о Евразийском экономическом союзе. — М.: РГ-Пресс. — 498 с.

ПУНКТЫ ПРОПУСКА ЧЕРЕЗ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ГРАНИЦУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК КЛЮЧЕВОЕ ЗВЕНО ТРАНСГРАНИЧНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

А.Б. Володин

*ФГБОУ ВО «Московская государственная академия
водного транспорта», г. Москва;
E-mail: ab.volodin@mail.ru*

Современное экономическое и социальное развитие Российской Федерации немислимо без широких международных экономических, культурных и гуманитарных связей как с сопредельными государствами, в том числе имеющими с Россией общие исторические корни, так и со странами всего мира.

Протяжённость государственной границы Российской Федерации составляет более 61 тыс. км. Россия граничит на суше и на море с 16 государствами. Большинство субъектов Российской Федерации являются пограничными, а более 13 тыс. километров российской государственной границы получили этот статус после 1991 г.

Трансграничная инфраструктура представляет собой совокупность объектов и технологий в области транспорта и смежных с ним отраслей, систем безопасности, связи и телекоммуникаций, которые расположены в пограничном пространстве России и сопредельного государства. Особенность трансграничной инфраструктуры — технологическая общность её элементов, при этом имеющих разную государственную принадлежность, правовой статус и режим организации работы.

К объектам трансграничной инфраструктуры относятся автомобильные и железнодорожные пути сообщения, путепрово-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

ды, аэропорты, морские и речные порты, обеспечивающие пересечение государственной границы и в целом международное грузовое и пассажирское сообщение, а также пункты пропуска.

Пункты пропуска через государственную границу имеют особенное значение в системе трансграничной инфраструктуры, ведь именно они являются ключевым звеном в транспортном сообщении между государствами. И именно с пунктов пропуска начинается знакомство с нашей страной.

Пункты пропуска через государственную границу используют совокупность технологически увязанных с транспортными объектами современных специализированных систем, позволяющих осуществлять государственный контроль на границе в целях обеспечения безопасности общества и государства. Они служат коридорами, через которые проходит международное транспортное сообщение. Если транспорт страны сравнивают с кровеносными сосудами человека, то государственные контрольные органы в пунктах пропуска — это органы чувств.

Несмотря на снижение в 2014–2015 гг. объёмов фактической работы, пропускная способность пунктов пропуска уступает пропускной способности транспортной инфраструктуры, а их техническое оснащение не соответствует мировым стандартам. Только 20% пунктов пропуска в полной мере соответствуют Единым типовым требованиям к оборудованию и материально-техническому оснащению, а $\frac{2}{3}$ из них нуждаются в реконструкции и модернизации.

За период 2004–2015 гг. было построено и реконструировано более 100 пунктов пропуска и их участков, закрыто как неперспективные 72, установлено новых 38 пунктов пропуска. Были реализованы крупные проекты, среди которых пункты пропуска: морские Пассажирский порт Санкт-Петербург и Козьмино; воздушные Сочи, Казань, Уфа и Шереметьево; автомобильный Адлер и др.

При реализации проектов строительства пунктов пропуска были допущены и ошибки, в связи с чем, некоторые важные, с точки зрения трансграничного сообщения, объекты до сих пор не действуют (железнодорожный пункт пропуска Нестеров, автомобильные Краскино и Пограничный, морские Находка, Восточный и Караузек.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

В настоящее время, по оценке экспертов, на инфраструктуру пунктов пропуска за счёт всех источников финансирования тратится не более 6 млрд. руб. в год, что в масштабах страны требует приложения значительных усилий по поиску оптимальных решений в текущих условиях финансирования. Важная проблема — энергоснабжение отдалённых объектов.

Пункты пропуска влияют на транспортную инфраструктуру, приграничное сотрудничество и экономическое развитие регионов. Это влияние проявляется, например, в увеличении стоимости товаров, перемещающихся через границу.

Число физических лиц и транспортных средств, ежегодно пересекающих государственную границу Российской Федерации, увеличивалось до 2014 г. Если в 1993 г. через государственную границу РФ было пропущено более 35 млн. человек и около 5 млн. единиц транспорта, то в 2000 г. — 75 млн. человек и 12 млн. единиц транспорта, а в 2011 г. — более 135 млн. граждан и 20 млн. единиц транспорта. Однако, вследствие событий на Украине и установления режима санкций с западными партнёрами, фактические объёмы пропуска через пограничные пункты РФ в 2014 г. сократились на 18% по сравнению с 2013 г., а на российско-украинском участке — даже на 40%. Однако снижение показателей трансграничного перемещения не привело к исчезновению «пробок» на границе вследствие низкой пропускной способности пунктов пропуска и загруженности отдельных участков границы. Экспертами Федеральной таможенной службы подсчитано, что 1 час простоя на границе приносит убытки в размере 0,04% от стоимости товара, а один день задержки товаров снижает объём экспорта страны на 1% [1].

Средняя стоимость оснащения пункта пропуска составляет:

- в пределах морского терминала — 100–150 млн. руб.;
- в пределах аэропорта с пропускной способностью до 500 чел. в час — 250–300 млн. рублей;
- в пределах аэропорта с большей пропускной способностью, например, «Пулково» (Санкт-Петербург) — более 1 млрд. руб.;
- автомобильного (с начальной стадии) — 1,5–2 млрд. руб.;

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

- железнодорожного (с начальной стадии) — 5 млрд. руб. (по сути, строительство новой приграничной железнодорожной станции с путевым хозяйством, перронами и пр.).

Учитывая, что федеральное правительство пока не может в полной мере профинансировать масштабную реконструкцию всех пунктов пропуска (на это, по предварительным оценкам экспертов, требуется около 1 трлн. руб.), чаще задействуется механизм государственно-частного партнёрства. В настоящее время более половины объектов строительства (реконструкции) пунктов пропуска осуществляется частными компаниями за свой счёт.

Инфраструктура пункта пропуска должна интегрироваться в объекты и технологию транспортной инфраструктуры (морские и речные порты, аэропорты, железнодорожные станции, автовокзалы), находящиеся на путях международного сообщения, так как технология их работы непосредственно влияет на пропускную способность транспортных объектов и качество предоставляемых транспортниками услуг, конкурентоспособность транспортных коридоров. В качестве негативных примеров можно привести полную остановку проектов строительства или реконструкции пунктов пропуска: речного Хабаровск, морского Новороссийск, железнодорожных Аксарайский и Дербент, в связи с тем, что на первоначальной стадии реализации проекта не были согласованы вопросы использования смежной транспортной инфраструктуры с её владельцами. В этой связи целесообразно унифицировать подходы к планированию и проектированию приграничных транспортных объектов.

Другая инфраструктурная проблема, согласно мнению большинства экспертов, — неоправданно завышенные требования к создаваемой инфраструктуре. В результате создаются избыточные площади и мощности, не используемые государственными контрольными органами [1].

Сложившаяся ситуация приводит к снижению темпов развития транспортной инфраструктуры на путях международного сообщения, выливающимся в простоях транспортных средств и товаров на границе, увеличении стоимости и сроков строительства транспортных объектов.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Для приведения инфраструктуры пунктов пропуска в нормативное состояние необходима унификация требований к проектированию, строительству пунктов пропуска, их интеграция с объектами и технологией транспортной инфраструктуры, применение перспективных интеллектуальных технологий, внедрение автоматизированной информационной системы «единое окно» [2]. Сокращение затрат на создание пунктов пропуска — это последующее сокращение стоимости их эксплуатации, оплачиваемой из федерального бюджета. В целях более точной оценки работы пунктов пропуска, целесообразно включить в систему отраслевого (транспортного) статистического наблюдения показатели (индикаторы) эффективности работы пунктов пропуска и их пропускной способности.

Источники:

1. *Володин А.Б.* Совершенствование организации проектирования пунктов пропуска через государственную границу // Бюллетень транспортной информации. — М.: 2015, №11 (245). — С. 3–7.
2. *Володин А.Б. Галай А.Г.* Подходы к созданию автоматизированной информационной системы «единое окно» // Бюллетень транспортной информации. — М.: 2015, №5 (239). — С. 12–16.

РОЛЬ ВНУТРЕННЕГО ВОДНОГО ТРАНСПОРТА В ФОРМИРОВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЯСА «ШЁЛКОВОГО ПУТИ»

Т.Ю. Кондрашенко

*ФГБОУ ВО «Московская государственная академия
водного транспорта», г. Москва;
E-mail: tanka62@rambler.ru*

Транспортный коридор — это комплекс коммуникаций различных видов транспорта (магистральных железнодорожных, автодорожных и водных путей), многофункциональных транспортных узлов, расположенных на определённом географическом направлении и работающих по единым техническим, технологическим стандартам и нормам в гармонизированном правовом поле, как на территории одного государства, так и на территории нескольких государств — участников международного транспортного коридора (МТК).

Термин «транспортный коридор» впервые появился в среде российского транспортного сообщества после определения на 2-й (1994 г.) и 3-й (1997 г.) Общеевропейских конференциях по транспорту десяти панъевропейских транспортных коридоров. По территории Российской Федерации проходят 3 из 10 панъевропейских МТК. Для каждого из коридоров были созданы управляющие комитеты, которые занимались проблематикой развития инфраструктуры и функционирования этих транспортных систем. Формирование системы панъевропейских коридоров предполагалось закончить к 2010 г.

Идеология создания сети международных транспортных коридоров строилась по широтно-меридиональному принципу для организации мощных многовекторных реверсивных маршрутов движения товарных потоков в международном интермо-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

дальном сообщении с использованием различных видов транспорта.

Эта идеология не случайна, поскольку правовая база осуществления перевозок пассажиров и грузов всегда строилась по отраслевому принципу для каждого из видов транспорта. Попытка объединить все виды транспорта в понятие коридора имела важную стратегическую цель — оптимизацию процессов доставки товаров и грузов, в том числе с упрощённым порядком таможенных досмотров и пересечения госграниц, и согласованное (стандартизированное) развитие транспортной инфраструктуры различных видов транспорта.

Когда большинство европейских государств объединились в Евросоюз, начался процесс формирования «трансъевропейских транспортных сетей» (проект TEN-T). В 2005 г. Группой высокого уровня (ГВУ; встречи представителей Белоруссии, Казахстана, России и Украины по созданию единого экономического пространства) подготовлен аналитический доклад о перспективных «трансъевропейских транспортных осях», развитие инфраструктуры которых будет способствовать расширению влияния ЕС на соседние регионы и страны. В рамках транспортного диалога Россия — ЕС работает Постоянный совет партнёрства министров транспорта и рабочие группы по видам транспорта и инфраструктуре.

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) и Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) ООН в 2003 г. инициировали процесс формирования системы «Евроазиатских транспортных связей». В 2008 г. подготовлен объединённый отчёт «Совместное исследование о развитии евроазиатских транспортных связей», одобренный главами транспортных ведомств 18 государств, эксперты которых участвовали в разработке данного документа. Все транспортные связи представлены для различных видов транспорта — железнодорожного, автомобильного, водного (водный представлен прибрежными и морскими маршрутами).

Результатом работы Комитета по транспорту ЭСКАТО ООН в целях развития и формирования устойчивой международной комплексной интермодальной транспортно-логистической системы в Азиатско-Тихоокеанском регионе появились два меж-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

правительственных соглашения по сетям азиатских автомобильных и трансасиатских железных дорог.

Развитие внутреннего водного транспорта осуществляется в соответствии с Европейским соглашением о важнейших внутренних водных путях международного значения (СМВП) 1996 г. У Российской Федерации, как участника соглашения, «узких мест и недостающих звеньев в сети важнейших внутренних водных путей международного значения» (в редакции соглашения) нет, есть «стратегические узкие места» на нижнем Дону и Волге.

Изменение геополитической ситуации и позиционирования России в мировом сообществе выдвигают новые требования к транспорту, как элементу системы национальной безопасности. Для этого необходимы прорывные высокотехнологичные транспортные проекты, направленные на реализацию не только экспортного потенциала России, но и использования стратегических возможностей всех видов транспорта, прежде всего, внутреннего водного.

Внутренний водный транспорт имеет ряд конкурентных преимуществ по сравнению с другими видами транспорта — наименьшее влияние на биосферу, низкая транспортная составляющая доставки грузов, возможности для применения современных транспортных технологий. В российских условиях этот вид транспорта имеет существенный недостаток — сезонность работы, поэтому доля внутреннего водного транспорта в перевозках грузов в РФ составляет 1,6% (для сравнения: в Румынии — 22%, в Китае — 15%, в Германии — 12% с прогнозом увеличения до 20% к 2020 г.). Для устранения этого недостатка необходимо создание нового незамерзающего воднотранспортного соединения круглогодичной эксплуатации между Каспийским, Чёрным и Азовским морями.

Создание этого пути нацелено, прежде всего, на использование российской воднотранспортной системы в международной транспортной интеграции государств Каспийского, Черноморского и Средиземноморского регионов, Европы и Азии в формировании экономического пояса «Шёлкового пути». Эти шаги вызваны необходимостью освоения быстро растущих перевозок грузов в сообщении Китай — Европа через страны Каспийского региона в обход России. Планы сообщества ТРАСЕКА

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

направлены на решение вопросов доставки грузов без участия Российской Федерации, тогда как Китай озабочен проблемой сохранения конкурентоспособности своих товаров на мировых рынках.

Прогноз развития грузовой базы внутреннего водного транспорта на южном направлении делается с учётом перевозок нефтяных грузов с Каспия в Европу и привлечения транзитных грузов Прикаспийских государств и государств Центральной Азии и Китая на российские транспортные коммуникации. Он свидетельствует о том, что без создания нового незамерзающего воднотранспортного пути, учитывающего особенности организации судоходства в Российской Федерации, повысить эффективность использования транспортной системы России сложно.

Протяжённость существующей судоходной трассы между Чёрным и Каспийским морями, проходящей по Азовскому морю, Дону, Волго-Донскому судоходному каналу, Волге и Каспийскому морю (до Астраханского рейда) составляет около 1750 км. Среднегодовая длительность навигационного периода для осуществления транзитных перевозок на этом водном пути составляет 233 дня или 64% календарного года. Нужно признать, что у существующего водного пути имеются такие преимущества, как развитая путевая инфраструктура, наличие сети речных и устьевых портов, меньшая потребность в инвестициях для развития. Однако, пропускная способность существующего Волго-Донского судоходного канала на сегодняшний день практически исчерпана. Существующий маршрут не обеспечивает надёжного и устойчивого круглогодичного судоходства между Чёрным и Каспийским морями. При существенном росте транзитных перевозок усилятся труднопреодолимые проблемы водоснабжения шлюзованных систем и потребности в коренной реконструкции всех гидротехнических сооружений, что может привести к прекращению транспортной деятельности на длительный срок.

Следует учитывать тот факт, что данный маршрут входит в систему магистральных водных путей России, обеспечивающих основные объёмы экспортно-импортных перевозок внутренним водным транспортом, и его открытие для плавания су-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

дов под иностранными флагами сопряжено со значительными техническими, экономическими и правовыми проблемами. Новое судоходное соединение по рекам Кубань, Кума и Терек будет иметь протяженность около 1000 км (на 40% короче существующего маршрута) и обеспечивать круглогодичную навигацию.

Создание нового судоходного канала имеет ряд объективных предпосылок. В настоящее время наблюдается повышение уровня Каспийского моря. Это объективный многовековой процесс, усиливающийся в последнее время в связи с изменением климатических условий и глобальным потеплением.

Планирующийся воднотранспортный путь Каспийское море — Азово-Черноморский бассейн с использованием рек Терек, Кума и Кубань предполагает использование естественных русел и создание системы водохранилищ и каналов, как в целях судоходства, так и для сельскохозяйственных и энергетических нужд.

Кубань впадает в Азовское море в районе порта Темрюк (единственный незамерзающий порт в этом бассейне), хотя в исторической ретроспективе она впадала в Чёрное море в районе проектируемого порта Тамань. При строительстве нового воднотранспортного пути необходимо предусмотреть возможность соединения Кубани с Чёрным морем по старому руслу.

Трасса планируемого водного пути проходит по регионам, климатические условия которых обеспечивают круглогодичную положительную температуру. При создании южного воднотранспортного пути всесезонной эксплуатации можно будет доставлять грузы из Каспийского региона в Европу без перевалки в пути следования в судах «река-море» с использованием европейской воднотранспортной системы Рейн — Майн — Дунай (например, по маршруту Актау — Антверпен) или с применением барже-буксирных технологий перевозок и организацией работы флота по системе «тяговых плеч».

В 2015 г. в Казахстане завершилось строительство железнодорожного пути с китайской колеей 1435 мм от пограничного перехода Дружба (Достык) до порта Актау. В настоящее время страны-участницы МТК ТРАСЕКА (Украина, Азербайджан, Грузия и др.) сформировали пониженную тарифную ставку и осу-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

ществили пилотную перевозку контейнерного поезда из Ильичёвска (Украина) через Грузию (Батуми, Потти), Азербайджан (Баку), Казахстан (Актау) в Китай, минуя Россию. Прибалтийские государства и Белоруссия заявили о желании присоединиться к перевозкам по данному маршруту, соединив его с проектом «Викинг» — контейнерно-контрейлерного поезда из Клайпеды в Ильичёвск.

При организации судоходства по новому каналу, при минимальном изменении правового регулирования использования внутренних водных путей России для международного судоходства, на планирующийся воднотранспортный путь можно переключить все грузопотоки. Реализация проекта позволит создать полноценный международный воднотранспортный коридор из Европы в Азию в обход существующих проблемных участков морских маршрутов: Баб-эль-Мандебского пролива (пираты Сомали), Суэцкого канала, проливов Дарданеллы и Босфор, Гибралтарского пролива.

Для определения возможности строительства нового воднотранспортного соединения, его технических характеристик, необходимых объёмов инвестиций и источников их финансирования, эксплуатационных затрат, экономической эффективности необходимы научно-исследовательские разработки и соответствующие технико-экономические обоснования.

Источники:

1. Материалы ЕЭК и ЭСКАТО ООН.
2. Транспорт России, информационно-статистический бюллетень, январь–декабрь 2014 г.

ПОЛОЖЕНИЕ МОРСКИХ ПОРТОВ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ТРАНСПОРТНЫХ КОРИДОРОВ

Г.И. Литвиненко

Московская государственная академия водного транспорта,

г. Москва;

E-mail: litgi@mail.ru

По данным Федерального агентства морского и речного транспорта (Росморречфлот), по состоянию на ноябрь 2015 г. на территории Дальневосточного федерального округа расположено 28 морских портов, 22 из которых относятся к Дальневосточному бассейну. На долю портов Дальневосточного бассейна в 2013 г. приходилось 24,6% общего грузооборота портов России.

Порты бассейна, в соответствии с выполняемыми ими функциями, можно разделить на три группы.

Порты первой группы — это основные порты (транспортные узлы), обеспечивающие перевалку российских внешнеторговых грузов и грузов международной торговли, следующих транзитом по российской транспортной системе. Эти порты имеют большие резервы для развития портовых производственных мощностей и сухопутных подходов. К портам этой группы относятся Ванино, Владивосток, Восточный, Находка и Посyet, связанные с транспортной системой страны железнодорожными подходами или трубопроводами. Пять этих портов переваливают более 70% грузов, проходящих через бассейн.

Ко второй группе относятся порты, связанные трубопроводами с шельфовыми месторождениями Сахалина и обслужи-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

вающие потребности одной компании. Это порты Пригородное и Де-Кастри. Их грузооборот составляет более 20% от грузооборота портов бассейна.

К третьей группе относятся остальные порты, которые расположены в местностях, где отсутствуют сухопутные коммуникации, и которые в настоящее время обеспечивают перевалку грузов для обеспечения жизнедеятельности населенных пунктов Севера и Дальнего Востока. Их пропускная способность используется на 10–50%, и предпосылок для увеличения грузовой базы и роста грузооборота нет.

Особняком стоит порт Зарубино, который имеет железнодорожные и автомобильные подходы, удачное расположение, возможности для развития и полностью не загруженные мощности.

По состоянию на 01.01.2014 суммарная мощность (пропускная способность) грузовых терминалов морских портов Дальневосточного бассейна составляла 191,9 млн. т. в год, что составляет 22,3% от мощности всех портов России.

Географическое положение Приморского и Хабаровского краёв (близкое расстояние от границы Китая, удобство для развития логистических транзитных перегрузочных комплексов) как нельзя лучше подходит для образования международных транспортных коридоров (МТК).

В настоящее время, на фоне санкций и неопределённых отношений со странами ЕС, Россия вынуждена осуществлять более тесные торгово-экономические отношения со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Прежде всего, ей необходимо развивать торговые пути и сопутствующую инфраструктуру в отношениях с КНР, Японией, Республикой Корея и КНДР.

Указанные пути позволят нарастить грузооборот для дальневосточных российских портов и превратить их в транзитные базы для оборота товаров между Китаем и странами Азиатско-Тихоокеанского региона. К Дальневосточному бассейну тяготеют транспортные коридоры «Транссиб», «Приморье-1» и «Приморье-2».

Каждому из коридоров присвоено собственное обозначение:

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

- **коридор «Транссиб» — TS:** Берлин (Германия) — Варшава (Польша) — Минск (Белоруссия) — Москва — Екатеринбург — Владивосток/Находка/Восточный;
- **коридор «Приморье-1» — PR1:** Харбин — Муданьцзян — Суйфэньхэ — Пограничный — Уссурийск — Владивосток/Находка/Восточный — порты АТР;
- **коридор «Приморье-2» — PR2:** Хуньчунь — Краскино — Посьет/Зарубино — порты АТР.

Российские морские порты являются начальными и конечными пунктами российской части маршрутов международных транспортных коридоров. На Востоке это порты Владивосток, Восточный, Находка, Зарубино и Посьет. Через пограничные станции Хасан, Гродеково, Забайкальск, Наушки Транссибирская магистраль обеспечивает выход на сеть железных дорог КНДР, Китая и Монголии.

В настоящее время пропускная способность Транссиба составляет около 120 млн. т грузов в год, но при этом наблюдается острый дефицит провозной и пропускной способности, связанный с инфраструктурными ограничениями. Экспертный анализ работы морских портов Приморского края показал, что за последние 10 лет транзитный грузопоток стабильно снижался, вплоть до 2011 г. После 2011 г. наметился рост транзитных грузов, в том числе контейнерных.

24 октября 2014 г. правительством Российской Федерации утвержден паспорт инвестиционного проекта, предусматривающего развитие железнодорожных подходов к морским портам и увеличение объёма перевозок по Транссибу и БАМу на 66 млн. т. в год.

Основной программный документ развития транспортных коридоров, в том числе и Транссиба, на среднесрочный период — Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010—2020 годы)». В рамках указанной программы действует ряд подпрограмм в различных областях транспорта. В подпрограмме «Развитие экспорта транспортных услуг» предусмотрен инвестиционный проект «Комплексное развитие инфраструктуры международного транспортного коридора «Транссиб»». Этот проект предполагает создание в Хабаровском и Приморском краях современных транспортно-ло-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

гистических комплексов, а также комплексное развитие морских портов Восточный и Находка, Владивостокского и Южно-приморского транспортных узлов в увязке с развитием Транссибирской железнодорожной магистрали.

Коридор «Приморье-2» соединяет китайскую провинцию Гирич (через Хуньчунь) с российскими портами Посыет, Славянка и Зарубино (через Краскино). В рамках развития коридора «Приморье-2» китайская компания по управлению государственными активами «Чжун Гун Синь» летом 2014 г. подписала соглашение с группой компаний «Транзит-ДВ» из Приморья. Согласно соглашению, партнёры совместно построят, а затем будут эксплуатировать мощности порта Славянка и прилегающую инфраструктуру. В порту Славянка будет сооружён контейнерный терминал мощностью до 500 тыс. контейнеров, осуществлена реконструкция автомобильной дороги от государственной границы до посёлка Славянка (из двухполосной — в четырехполосную), будет создана придорожная инфраструктура, построены социальные объекты и жильё. До окончания строительства терминала перегрузка контейнеров на суда будет осуществляться на рейде. Указанная технология перегрузки контейнеров успешно себя зарекомендовала во время испытаний. В порту Зарубино, который также включён в данный коридор, предполагается построить контейнерный и зерновой терминалы, перегрузочный комплекс для Ro-Ro грузов, а также терминал для приёма пассажирских судов.

Большие надежды возлагаются на транспортный коридор «Приморье-1», который уже работает. С его помощью пограничная железнодорожная станция Суйфэньхэ в Китае соединяется с портом Восточный. Маршрут составляет 500 км, тогда как путь через порт Далянь составляет около 1,3 тыс. км. Коридор проходит вдоль автотрассы Уссурийск — Пограничный — граница и следует на порты Владивосток и Находка/Восточный. Этот маршрут обеспечит китайский контейнерный транзит в Америку, Японию и Южную Корею. Использование коридора «Приморье-1» позволяет не только сократить время доставки грузов, но и существенно сэкономить на транспортных издержках.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Грузовая база МТК будет распределяться следующим образом: 60% — северо-восточные провинции Китая, 30% — страны АТР, 10% — российские экспортно-импортные грузы.

При разработке схем территориального планирования предлагается включить проекты развития коридоров «Приморье-1» и «Приморье-2» в пределы территорий опережающего развития (ТОР) с предоставлением инвесторам соответствующих льгот. Финансовые средства на развитие этих проектов будут только частными, за исключением финансирования строительства пунктов пропуска через государственную границу РФ.

Вопрос повышения конкурентоспособности международных транспортных коридоров носит комплексный характер. Он включает в себя совершенствование таможенного законодательства, развитие конкурентной тарифной политики, упрощение процедур оформления транзитных грузов, разработку технологических схем взаимодействия различных видов транспорта, развитие транспортной инфраструктуры, в частности железнодорожных и автомобильных подходов к портам и пограничным переходам, создание национальной сети мультимодальных контейнерных терминалов — логистических центров.

Источники:

1. Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. — М., 2011.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПЕРЕВОЗОК ВОДНЫМ ТРАНСПОРТОМ

В.К. Новиков

*ФГБОУ ВО «Московская государственная академия
водного транспорта», г. Москва;
E-mail: VKNovikov@yandex.ru*

Трансграничные перевозки (ТГП) являются одним из специфических видов деятельности водного транспорта, связанного с перевозкой грузов и пассажиров по водным путям, что приводит к своеобразному загрязнению окружающей среды (ОС), особенно на этапе таможенного контроля в порту, где осуществляются процессы приёмки, погрузки-выгрузки и перевалки грузов, обслуживание судов и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций с экологическими последствиями, в случае их возникновения.

В соответствии с Федеральным законом от 10.02.2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» каждый такой вид деятельности должен быть направлен на предотвращение негативного воздействия на ОС и ликвидацию его последствий.

Базельской конвенцией (1989 г.) определено, что каждая страна обязана принимать надлежащие меры с тем, чтобы ТГП осуществлялись таким образом, чтобы здоровье человека и ОС были ограждены от отрицательных последствий, к которым может привести такая перевозка.

Выступая на заседании Совета Безопасности РФ 20.10.2015, посвящённому реализации государственной политики в области обеспечения радиационной, химической и биологической (РХБ) безопасности страны, президент В.В. Путин потребовал обеспечить безопасность объектов, на которых ис-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

пользуются опасные РХБ вещества, минимизировать риски распространения вредоносных инфекций, не допустить их попадания в Россию из-за рубежа.

По состоянию на настоящее время, экологическая обстановка во многих портах РФ, в том числе связанных с ТГП, неблагоприятна. Так, например, в порту Туапсе расширение хозяйственной деятельности, связанной с нефтеперевалкой, привело к ухудшению рекреационного потенциала близлежащих курортных районов и загрязнению водной среды. Большие неприятности создаёт перевалка в портах сыпучих грузов, в результате чего поступает большое число жалоб от жителей близлежащих районов на шум, запылённость воздуха, плёнку угольной пыли в акватории портов. Пылевые частицы при вдыхании могут вызывать заболевания дыхательной системы [4].

Основную роль в загрязнении атмосферы в портах судами играют выбросы вредных веществ с отработавшими газами (ОГ) дизельных двигателей судов, работающих на традиционном дизтопливе. Число различных веществ и соединений, входящих в ОГ, насчитывает несколько сотен. Они обладают различной токсичностью, как это показано в табл. 1 [2].

В целях сохранения окружающей среды Международной морской организацией (ИМО) принято решение о проведении контроля выбросов вредных веществ с судов с постоянным ужесточением правил в части количества выбросов. Считается, что наиболее реальным путём выполнения требований ИМО является путь перевода судов на природный газ, который экологичнее традиционных топлив (табл. 2).

Эти преимущества природного газа нашли широкое подтверждение в зарубежной практике, где газ изначально использовался в качестве топлива на судах-метановозах, а в настоящее время — уже на всех типах судов и на других видах транспорта [5, 7, 8]. В отечественной практике кораблестроения процесс перехода на природный газ находится только на стадии обсуждения.

Большую неприятность для водной среды, с точки зрения её загрязнения, доставляют балластные воды (БВ), принимаемые на борт судна. По оценкам ИМО, на судах, плавающих в регионах Мирового океана, ежегодно перемещается в качестве

Состав и токсичность отработавших газов
дизельных двигателей судов ВТ

Наименование веществ, класса вещества	Характеристика токсичности	ПДК максимально-разовая, мг/м ³	ПДК средняя-суточная, мг/м ³	Класс опасности
Оксид углерода СО	КЯ, НС	5,0	1,0	4
Углеводороды С _n Н _m	КЯ, КТ, Г, НС, Н, П, ПО, СС, С, РС	1,4–200	1,0 2,5	2–4
Сажа		0,15	0,05	4
Двуокись серы SO ₂	КЯ, Г, П, РС	0,5	0,5	3
Оксиды азота NO	КЯ, КТ, НС, О, П, РС	0,085	0,085	2
Акролеин С ₃ Н ₄ O	НС, РС	0,3	0,3	2
Формальдегид СН ₂ O	О, П, ПО, НС, РС, С	0,035	0,003	2
Бенз(а)пирен С ₂₀ Н ₁₂	К, М	–	1.10 ⁻⁶	1

Примечание: О — общее токсическое действие, Г — поражение зрительного нерва и сетчатки глаза, К — коцероген, КТ — яды, действующие на кроветворение (вызывают изменение числа лейкоцитов, эритроцитов), КЯ — кровяные яды (вызывают непосредственное изменение состава крови), М — мутаген, Н — наркотики, НС — поражение нервной системы, П — поражение печени, ПО — поражение почек, РС — раздражение слизистых оболочек глаза и дыхательных путей, СС — поражение сосудистой системы, С — образование смога.

Источник: [2].

балласта около 12 млрд. т водяного балласта, который является главным фактором, обуславливающим ежедневное перемещение более 7 тыс. различных биологических видов микроорганизмов [6]. Многие из этих гидробионтов не только выживают в БВ, но и успешно адаптируются к новым условиям в прилега-

Таблица 2.

Удельные выбросы при сжигании 1 т топлива (кг)

Наименование вещества	Используемое топливо				
	дизельное	бензин	моторное масло	мазут	природный газ
Оксиды серы	3,9	0,8	23,4	40,8	–
Оксиды углекислые	25,6	375,0	25,6	5,3	1,53
Оксида азота	68,1	83,3	68,1	10,7	8,05
Углеводороды	18,1	229,2	18,1	–	–
Сажа	6,1	1,3	6,1	–	–
Бенз(а)пирен	0,0061	0,625	0,0061	–	–

ющих акваториях портов при сбросе балласта. При этом в результате конкуренции они могут подавлять или полностью вытеснять местные виды, что приводит к значительному ухудшению качества воды, распространению паразитов и болезней, в том числе опасных для человека [1].

Например, в бухте Сан-Франциско 99% биомассы составляют организмы, ранее здесь не жившие. При сбрасывании балласта в портах захода чужеродные организмы, не встречая сопротивления, быстро размножаются и начинают угрожать существованию постоянно живущих организмов. Американскими учёными в результате проведённых исследований воды, используемой в качестве балласта на пришедших из иностранных портов судах, установили, что болезнетворные микробы могут путешествовать на огромные расстояния в БВ, а после прихода судна в порт они могут стать возбудителями массовых заболеваний у жителей побережья. Например, холероподобные бактерии вызвали заражение устриц у побережья Северной Америки. В результате тяжёлые отравления получили сотни людей.

Группа ученых США из Смитсоновского центра исследований ОС проанализировала состав БВ в судах, прибывших из стран Европы и Средиземноморья, и обнаружила, что в них содержатся бактерии и вирусы. Концентрация бактериальных клеток в литре воды достигала почти 1 млрд., а вирусных частиц — более 7 млрд.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

С БВ судов могут перемещаться и патогенные для человека организмы, в том числе и такие опасные, как холерный вибрион *Vibrio cholerae*. Считается, что перенос с БВ этого возбудителя вызвал эпидемии холеры в Южной Америке. В результате к 1994 г. холерой заболело более миллиона человек, более 10 тысяч погибло [9].

Америка, в свою очередь, одарила Старый Свет гребневиком, который питается планктоном, мелкими водными организмами, мальками рыб и их икрой. В последующем он попал в Чёрное море, нашёл там благоприятные для себя условия и настолько размножился, что нанёс существенный ущерб местному рыболовству.

В информационной записке Дальневосточного отделения РАН о работах в 2008 г. в районе Владивостока показано наличие видов микроводорослей, продуцирующих опасные для человека и животных биотоксины, вызывающие диарейные, амнезийные и нервно-паралитические отравления. Впервые обнаружены виды микроводоросли, способные продуцировать политоксины, распространяющиеся не только по пищевым цепям, но и с аэрозолями над поверхностью воды. В этих случаях возможно массовое отравление людей, находящихся вблизи береговой полосы.

В целях предотвращения распространения чужеродных организмов БВ, в 1990 г. на 31-й сессии Комитета по защите морской среды (КЗМС) была образована рабочая группа по БВ, которая разработала руководство по решению проблемы чужеродных видов. В 1991 г. была принята резолюция КЗМС МЕРС.50(31) — «Руководство по предотвращению внесения нежелательных водных и патогенных организмов в результате сброса с судов БВ и осадков».

В Руководстве указано, что способность водных патогенных организмов к выживанию после транспортировки может быть уменьшена путём незначительных изменений таких факторов окружающей среды, как солёность, температура, наличие питательных веществ и освещённость. В числе других возможных мер предотвращения переноса биологических организмов с БВ в Руководстве предусмотрена обработка химическими веществами и биоцидами, термическая обработка, удаление рас-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

творённого кислорода, обработка магнитным полем, ионизация серебром, защитное покрытие танков, фильтры, дезинфекция ультрафиолетовым излучением.

Большинство из изложенных в Руководстве мероприятий реализованы на практике во многих странах мира, но полностью исключить перенос вредоносных организмов и инфекций в БВ пока не удаётся.

Не менее опасным путём распространения чужеродных организмов является биологическое обрастание судов, в результате которого часть корпуса судна, находящаяся в воде, покрывается слоем морских организмов (бактерии, грибы, водоросли, моллюски, кишечнорастворимые, членистоногие и др., всего около 2000 видов), как это показано на рисунках.



Рис. 1. Пример обрастания судна морскими организмами.

Обрастание судна начинается с образования на его поверхности плёнки из бактерий и одноклеточных водорослей и заканчивается фазой устойчивого биоценоза. Интенсивность обрастания зависит от многих факторов: времени года, солнечной радиации, температуры, солёности и глубины. Скорость развития, мощность (толщина слоя и биомасса) и разнообразие видов обрастателей определяются, главным образом, температурой воды. В холодных (арктических и антарктических) водах их число невелико, биомасса составляет 2–5 кг/м² в год. В тёплых водах (тропических и субтропических) число видов обрастателей и темпы их роста значительно возрастают, биомасса достигает 100 кг/м² в год.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Наряду с переносом чужеродных организмов, обрастание наносит большой вред самому судоходству. Так, обрастание подводной части корпусов судов приводит к потере скорости на 8–15%, росту расхода топлива на 20–35% за междудоковый период [3].

Одним из основных способов защиты от обрастания было нанесение на корпус судна специальных противообрастающих покрытий, содержащих ядовитые соединения ртути, мышьяка, олова, меди. Однако по результатам исследований было установлено, что эти покрытия являются источником токсичных веществ для обитателей водной среды.

Специалистами предложен метод ультразвуковой защиты путём возбуждения высокочастотными колебаниями в обшивке корпуса судна, препятствующими поселению личинок. Исследована возможность газовой защиты корпуса судна от обрастания путём подачи в пристенный слой воды продуктов сгорания топлива судовой энергетической установки [8].

Мировым сообществом признано, что инвазия чужеродных организмов посредством водного транспорта уже привела к значительным экономическим убыткам и пагубному воздействию на водную среду, её обитателей и на здоровье населения. Так, вселение в начале 1980-х годов североамериканского гребневика *Mnemiopsis leidyi* в Чёрное море привело к снижению запасов хамсы. Предприятия Новой Зеландии, занятые разведением моллюсков и ракообразных, были закрыты из-за потребляемых ими токсичных микроводорослей-динофлагеллят, вызывающих у людей отравление.

В территориальные воды России тоже могут быть занесены чужеродные организмы с БВ и биологическими обрастаниями судов. РХБ загрязнение окружающей среды в районе порта может произойти в результате чрезвычайных ситуаций с перевозимыми грузами в ходе выполнения грузовых операций и перевалки.

В целях выполнения обязательств РФ, вытекающих из Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов (грузов) Правительством РФ принято Постановление от 01.07.1996 №766, в п. 24 которого определено, что «государственный контроль и надзор за ТГП включает в себя

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

контроль за соблюдением организациями требований по обеспечению экологической безопасности при ТГП. При этом под экологической безопасностью понимается отсутствие угрозы для окружающей среды, защищённость жизненно важных интересов граждан, общества, государства, а также биосферы от внутренних и внешних воздействий.

Под контролем в области охраны окружающей среды (экологическим контролем) понимается система мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства, обеспечение соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов. Одним из важнейших путей обеспечения безопасности ТГП для окружающей среды и человека является своевременный и полный экологический контроль за всеми процессами ТГП в порту. Подтверждением этого является требование Таможенного кодекса РФ, в ст. 130 которого записано, что таможенное оформление товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу РФ, может быть завершено только после осуществления ветеринарного, фитосанитарного, экологического и других видов государственного контроля.

Экологическим контролем предусматривается выполнение комплекса мероприятий на следующих условно выделенных этапах ТГП в порту:

- 1. Таможенное оформление** (проверка документов и сведений, таможенный осмотр грузов и судов, проверка маркировки и упаковки грузов, осмотр помещений и территорий для целей таможенного контроля).
- 2. Грузовые операции и обслуживание судов** (разгрузка и перегрузка (перевалка) грузов, обслуживание судов — сдача судовых отходов, замена БВ, зачистка танков и бункеровка судов).
- 3. Ликвидация возникающих чрезвычайных ситуаций** с экологическими последствиями в процессе ТГП в порту.

На этапе таможенного оформления опасностями, приводящими к появлению загрязнений в окружающей среде, могут быть: не соответствие представленных документов перевозимому грузу, нарушение упаковки и маркировки и др.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

При **грузовых операциях и обслуживании судов** ситуации, связанные с загрязнением окружающей среды и подлежащие экологическому контролю, связаны со следующими действиями:

- погрузка-выгрузка и перевалка грузов;
- сдача и приём судовых отходов (нефте содержащих и сточных вод, мусора) на приёмные сооружения;
- балластные операции;
- проведение бункеровки судов;
- зачистка танков при изменении наименования перевозимого нефтепродукта;
- очистка судов от отходов и мусора, образующихся в ходе ТГП;
- выбросы отработанных газов главных и вспомогательных двигателей;
- испарение летучих паров углеводородов при загрузке нефтяных танкеров и танкеров-газовозов.

На **этапе ликвидации возможных чрезвычайных ситуаций** с экологическими последствиями экологическому контролю подлежат все мероприятия, связанные с локализацией или ликвидацией последствий.

Для каждого из перечисленных этапов характерны свои специфические методы экологического контроля.

На этапе **таможенного оформления** сущность контроля заключается в анализе документации, сопровождающей груз. Осуществляется проверка документов, обосновывающих ТГП грузов, принимаются решения о возможности выдачи разрешений на их ввоз, вывоз и транзит. Для этого используются документальный, визуальный и органолептический способы контроля.

На этапе **грузовых операций и обслуживания судов** должен осуществляться комплекс работ экологического контроля, заключающийся в проведении мероприятий в форме визуального наблюдения, органолептического и инструментального экспресс-контроля, а для углубленного контроля — лабораторный анализ за состоянием компонентов окружающей среды, подверженных воздействию.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

На этапе **ликвидации возникающих чрезвычайных ситуаций** с экологическими последствиями должен осуществляться визуальный и инструментальный контроль, а при необходимости и лабораторные исследования с выполнением ликвидационных мероприятий, удовлетворяющих экологическим требованиям.

В целях выполнения РФ обязательств, предусмотренных Базельской конвенцией о контроле за ТПП опасных отходов (грузов), Постановлением Правительства РФ от 17.10.2015 №1110 определены ответственными следующие федеральные органы исполнительной власти в пределах их компетенции: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство иностранных дел РФ, МЧС РФ, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. В частности, на Министерство природных ресурсов и экологии РФ возложена задача в обеспечении минимизации рисков попадания и распространения РХБ веществ и вредоносных инфекций с территорий сопредельных государств.

Выполнение этой задачи возможно путём практической реализации мероприятий по двум следующим направлениям:

1. Проведение экологического контроля на всех этапах ТПП.
2. Выполнение технических и технологических мероприятий, исключающих занос РХБ веществ и вредоносных инфекций судами водного транспорта и обеспечивающих выполнение мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций с экологическими последствиями в случаях их возникновения в ходе ТПП.

Для выполнения каждого из этих направлений необходимо проведение специальных исследований по разработке соответствующего нормативно-методического, технического и технологического обеспечения.

По направлению экологического контроля:

1. Формирование концепции экологического контроля ТПП водного транспорта.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

2. Разработка автоматизированной справочно-информационной подсистемы контроля состояния экологической безопасности ТГП.
3. Разработка нормативно-правовой и научно-методической базы контроля экологической безопасности ТГП.
4. Разработка программно-математического обеспечения функционирования автоматизированной справочно-информационной подсистемы контроля состояния экологической безопасности ТГП водного транспорта.
5. Анализ и формирование комплекта средств инструментального контроля, обеспечивающих функционирование автоматизированной справочно-информационной подсистемы контроля состояния экологической безопасности ТГП водного транспорта.

По направлению, обеспечивающему исключение заноса РХБ веществ и вредоносных инфекций в Россию судами водного транспорта, и выполнение мероприятий по ликвидации возникающих чрезвычайных ситуаций с экологическими последствиями:

1. Совершенствование системы обращения с БВ и их обработки.
2. Поиск путей и методов предотвращения биологического обрастания корпусов судов.
3. Перевод судов на использование природного газа в качестве моторного топлива.
4. Разработка экологически безопасной рецептуры зачистки судов и технических средств её применения.
5. Совершенствование существующей системы обращения с судовыми отходами в части применения более эффективных и экологически безопасных технологий их очистки и утилизации.

Реализации перечисленных направлений в организационном, научно-методическом, техническом и технологическом плане позволит обеспечить экологическую безопасность ТГП водного транспорта на требуемых международном и национальном уровнях.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Источники:

1. *Алимов А.Ф., Орлова М.И., Панов В.Е.* Последствия интродукций чужеродных видов для водных экосистем и необходимость мероприятий по их предотвращению. В кн.: Виды-вселенцы в европейских морях России. Сборник научных трудов. — Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2000. — С. 12–23.
2. *Латухов С.В.* Проблемы экологической безопасности судоходства: монография. / С.В. Латухов, В.А. Никитин, В.Н. Окунев, О.В. Соляков, П.Г. Химич. — СПб.: ГУМРФ им. адм. С.О. Макарова, 2015. — 160 с.
3. Морской энциклопедический справочник. Под ред. акад. Н.Н. Исанина. — Л.: Судостроение, 1987.
4. *Скороходов Д.А., Барина Л.Д., Садикова Н.П., Сорока Е.В.* Проблемы транспортировки (морем) сыпучих грузов. — Режим доступа: <http://www.morvesti.ru/arch>.
5. *Chandler K., Norton P., Clark N.* Dallas Area Rapid Transit's (DART) LNG bus fleet: Final Results. — CO.: U.S. Department of Energy national laboratory, 2000. — 47 p.
6. *David M., Perkovic M.* Ballast water sampling as a critical component of biological invasions risk management //Mar. Pollut. Bull. 2004. Vol. 49. P. 313–318.
7. LNG used to power the ferry «Glutra» in Norway — the world first ferry to run on LNG. — Bergen: Skipsrevyen AS, 2000. — 11 p.
8. *Sperling D., Gordon D.* Two Billion Cars: Driving Toward Sustainability. Oxford University Press, 2009. — 320 p.
9. The GloBallast pilot phase 2000–2004. — Режим доступа: <http://globallast.imo.org/the-globallast-pilot-phase-2000-2004>.

ИНСПЕКЦИОННО-ДОСМОТРОВЫЕ КОМПЛЕКСЫ В ПУНКТАХ ПРОПУСКА ЧЕРЕЗ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ГРАНИЦУ: НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ

С.В. Симочко

Акционерное общество «Российская электроника», г. Москва;

E-mail: Sergey.Simochko@scantronicsystems.com

На сегодняшний день значительную роль при проведении таможенного и пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации играют инспекционно-досмотровые комплексы (ИДК), позволяющие эффективно и за минимальное время проводить контроль грузового и легкового автотранспорта, контейнеров на предмет выявления признаков нарушения законодательства.

В Федеральной таможенной службе, Пограничной службе ФСБ России в настоящее время успешно функционируют более 60 ИДК, размещённых в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

В ФТС России создана система таможенного контроля крупногабаритных грузов и транспортных средств, представляющая собой ИДК различных типов и модификаций, размещённых как в пунктах пропуска через государственную границу, так и на таможенной территории Российской Федерации, интегрированных в единую автоматизированную информационную систему таможенных органов с возможностью управления ими и передачи информации, полученной с использованием ИДК.

Для функционирования ИДК сформирована централизованная система обеспечения эксплуатации с привлечением обслуживающей организации, располагающей сервисными цент-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

рами на всей территории Российской Федерации. В настоящее время сервисное обслуживание ИДК осуществляет АО «Российская электроника», имеющая сервисные центры в Москве, Санкт-Петербурге, Ростове-на-Дону, Новосибирске и Находке.

Работа созданной системы эксплуатации позволяет обеспечить устойчивое функционирование ИДК и поддержание их в постоянной готовности к применению: в 2008–2014 гг. 90% времени комплексы находились в исправном состоянии.

Акционерным обществом «Росэлектроника» разработана нормативно-техническая документация для проведения модернизации и применения составных частей, блоков и узлов отечественного производства, проведены теоретические исследования и осуществлено изготовление опытных образцов для использования при восстановлении работоспособности ИДК. Планируется проведение модернизации ИДК импортного производства, эксплуатирующихся в ФТС России, ПС ФСБ России, и широкое использование для восстановления работоспособности запасных частей, производимых российскими предприятиями.

В целях обеспечения технологической и информационной независимости в критически важной для государства сфере обеспечения транспортной и инфраструктурной безопасности в АО «Росэлектроника» Государственной корпорации «Ростех» развернут комплекс работ по созданию унифицированного модельного ряда ИДК на отечественной производственной базе. Важным элементом данной стратегии является не копирование образцов зарубежной досмотровой техники, а разработка и создание ИДК нового поколения на базе научно-технических заделов, инновационных технологических решений, созданных российскими специалистами, а также опыта эксплуатации зарубежной техники в условиях Российской Федерации.

Одним из первых практических результатов данной деятельности явилось создание ИДК СТ-6035, который установлен на многостороннем автомобильном пункте пропуска «Пограничный» в Приморском крае. Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации в мае 2014 г. в международном автомобильном пункте пропуска Пограничный проведены комплексные межведомственные испытания ИДК СТ-6035 с участи-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

ем экспертов Росграницы, ФТС России, ФСБ России, Минобороны России, АО «Росэлектроника», предприятий ГК «Росатом».

По результатам проведённых испытаний членами межведомственной экспертной комиссии было отмечено, что тактико-технические характеристики комплекса СТ-6035 позволяют эффективно решать задачи, стоящие перед таможенными органами, а также обеспечивать безопасность объектов критической и транспортной инфраструктуры Российской Федерации. Экспертной комиссией рекомендовано внедрение ИДК СТ-6035, а также технологий, основных компонентов и программного обеспечения отечественного производства, применявшихся при его создании, для государственных нужд.

Отличительные особенности ИДК СТ-6035 — высококачественное рентгеновское изображение и уникальные алгоритмы его обработки: определение физического состава четырёх групп материалов инспектируемого груза, оценка веса груза и его составных частей.

В настоящее время разработан и готов к серийному производству инновационный ИДК СТ-2630Т для контроля железнодорожных вагонов, являющийся модификацией ИДК СТ-6035. Данный ИДК позволит эффективно решать задачи обнаружения взрывчатых и наркотических веществ, оружия, боеприпасов, определять физический состав материалов инспектируемого груза, а также осуществлять оценку веса всего инспектируемого груза и его составных частей на скоростях движения железнодорожного состава до 70 км/ч, что достигается использованием в комплексе отечественного линейного ускорителя электронов с частотой повторения до 2000 Гц. Концепция комплекса СТ-2630Т предусматривает возможность его удалённого размещения и работу в автоматическом режиме с интеграцией в IT-инфраструктуру заказчика. Это подразумевает возможность размещения технологического оборудования на железнодорожном перегоне, а аппаратуры контроля полученной информации — в офисах заказчика.

Благодаря внедрённым инновационным техническим решениям и технологиям, АО «Росэлектроника» предлагает заказчику мобильный ИДК для контроля автотранспортных средств

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

и контейнеров СТ-2630М с высокими техническими характеристиками и новыми функциональными возможностями.

В настоящее время в АО «Росэлектроника» на основе достигнутых научно-технологических заделов проводятся работы по созданию многоакурсного конвейерного ИДК с автоматическим обнаружением взрывчатых и иных опасных веществ в объекте сканирования на основе компактных линейных ускорителей электронов с дуплетной модуляцией энергии. Проведение работ в данном направлении позволит создать комплекс, способный существенно повысить эффективность контроля автотранспортных средств и грузов в целях таможенного и пограничного контроля, а также обеспечения транспортной и инфраструктурной безопасности.

ЭЛЕКТРОННЫЙ АВТОМОБИЛЬНЫЙ ПУНКТ ПРОПУСКА: СОЗДАНИЕ ИНТЕГРИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

В.Н. Слобожанов

ОАО «Концерн «Орион», г. Москва;

E-mail: vns@concern-orion.ru

Компания «Концерн “Орион”» — это проектный офис в сфере информационных технологий холдинга «Российская электроника», входящего в Государственную корпорацию «Ростех». Разработка интегрированной системы управления пропуском через государственную границу (ИСУПГГ) осуществляется в рамках государственного контракта на выполнение научно-исследовательской и опытно-конструкторской работы, заказчиком которой выступает Росграница. В рамках этой работы проводится разработка аппаратно-программных средств системы, установка разработанных средств в четырёх автомобильных пунктах пропуска (АПП), а также в территориальных управлениях и центральном аппарате Росграницы, проведение в 2016 г. опытной эксплуатации. Объектами внедрения стали АПП «Чернышевское» (Калининградская обл.), «Торфяновка» (Ленинградская обл.), «Грайворон» (Белгородская обл.) и «Кяхта» (Республика Бурятия). После проведения государственных испытаний система должна быть установлена на всех АПП.

Целью создания ИСУПГГ в соответствии с требованиями заказчика являются:

- повышение пропускной способности АПП за счёт оптимизации транспортных потоков;
- автоматизация процессов учёта прохождения транспортных средств (ТС) через АПП с целью последующего

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

анализа информации и прогнозирования транспортных потоков при пересечении границы;

- сокращение времени нахождения ТС в АПП при ввозе и вывозе товаров, в том числе времени совершения всех видов государственного контроля в АПП.

Система состоит из 13 функциональных аппаратно-программных подсистем:

- 1) четыре функциональных подсистемы: диспетчеризация, весогабаритный контроль (ВГК), электронная очередь (ЭО) и подсистема управления транспортными потоками (УТП);
- 2) две обеспечивающих подсистемы: изготовление и выдача электронных пропусков (СКУД) и подсистема мониторинга и контроля эксплуатационных расходов в АПП (МКР);
- 3) четыре инфраструктурные подсистемы: система передачи данных (СПД), центр обработки данных территориального уровня (ЦОД), подсистема информационной безопасности (ИБ) и подсистема баз данных и нормативно-справочной информации (БД и НСИ);
- 4) две информационно-аналитические подсистемы: ситуационный центр Росграницы (СЦ) и единая информационно-аналитическая система (ЕИАС);
- 5) единая интеграционная шина, которая обеспечивает объединение всех подсистем в единую информационную систему.

Подсистема электронной очереди позволяет перевозчику или уполномоченному лицу на сайте с помощью любого вычислительного средства или смартфона зарезервировать себе время прохождения выбранного АПП. Эта информация передаётся в систему, попадает в базу данных, которая используется системой диспетчеризации. За определённое время, например, за 30 минут, диспетчеризация передаёт на внешние электронные табло соответствующий регистрационный номер автомобиля, информируя водителя ТС о приглашении прибыть в АПП.

Подсистема управления транспортными потоками предназначена для водителей транспортных средств. На подъездах к перекрёсткам дорог, которые ведут к разным АПП, устанавли-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

вается электронное табло с информацией для водителя о загруженности ближайших АПП с прогнозом времени на прохождение границы. Эта подсистема накапливает статистику времени прохождения транспортными средствами соответствующего АПП и с учётом электронной очереди делает прогноз.

В автомобильном пункте пропуска средства системы работают следующим образом. При въезде ТС в АПП осуществляется фотофиксация, распознавание государственного регистрационного номера и выдача водителю ТС электронной карты. Все последующие операции государственного контроля начинаются и заканчиваются фиксацией времени. В рамках НИОКР был разработан комплекс весогабаритного контроля, который обеспечивает возможность проведения всех измерительных операций без остановки транспортного средства и передачу результатов измерений в базу данных системы. После завершения всех операций контроля водитель при выезде возвращает в соответствующий терминал электронную карту. В случае отсутствия нарушений пропуск остаётся в терминале, и автоматически предоставляется возможность выезда с территории АПП.

В настоящий момент ещё нет достоверных данных по эффективности системы, однако тестовые прогоны транспортных средств дают основание ожидать улучшения ряда параметров. Так, например, время прохождения зоны весового и транспортного контроля должно сократиться на 70%, время ожидания в очереди не должно превышать 30 минут, а пропускная способность АПП должна увеличиться на 20%.

В целом ожидаемые результаты внедрения ИСУПГГ следующие:

- увеличение пропускной способности АПП за счёт автоматизации процессов контроля прохождения грузовых ТС, участка весогабаритного контроля, управления доступом к окнам таможенного контроля и оформления, контроля за целевым пребыванием ТС на территории АПП;
- повышение эффективности работы должностных лиц государственных контрольных органов (ГКО) за счёт диспетчеризации в рамках технологической схемы государ-

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

ственного контроля и доступа к аналитической информации по АПП в целом;

- эффективное управление государственным имуществом в АПП за счёт мониторинга и контроля расходования всех ресурсов жизнеобеспечения;
- улучшение условий пересечения государственной границы за счёт заблаговременного бронирования и возможности планирования времени пересечения (выезда из АПП), использования площадок-накопителей перед АПП.

Анализ результатов создания ИСУПГГ показывает возможности перехода к концепции «электронного АПП». Система позволяет обеспечить въезд и выезд с территории АПП без привлечения сотрудников ПС ФСБ России, получать и использовать для планирования информацию о местоположении и состоянии ТС в процессе государственного контроля, синхронизировать электронные очереди с пунктом пропуска сопредельного государства.

КОМПЛЕКСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЕЙ – ФАКТОР КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ СТРАНЫ

Н.Ф. Титюхин, Н.Я. Овчаренко

ЕвроАзиатская логистическая ассоциация, г. Москва;

E-mail: tityukhin@eala.ru

В настоящее время в рейтинге по международному индексу эффективности логистики Россия занимает не первые позиции среди стран-соседей. Это положение в значительной степени зависит от качества транспортной инфраструктуры и эффективности процесса оформления/очистки органами пограничного контроля, то есть скоростью, простотой и предсказуемостью формальностей. Цель статьи — сформулировать основные направления улучшения комплексного управления границей для повышения конкурентоспособности страны и активного продолжения процесса развития трансграничного сотрудничества.

Трансграничное сотрудничество — один из важнейших инструментов, позволяющих сглаживать трения, связанные с усилением пограничного режима после вступления в Евросоюз (ЕС) государств Центральной Европы. Оно позволяет развивать контакты между людьми по обеим сторонам границы, реализовывать совместные инициативы, устранять барьеры.

Главные барьеры в развитии трансграничного сотрудничества возникают из-за значительных диспропорций между новыми членами ЕС и их восточными соседями в финансовых возможностях, а также в технических вопросах, механизмах финансирования и восприятия внешней помощи, координации действий между определёнными субъектами из-за различий в области компетенции локальных властей, втянутых в трансграничное сотрудничество.

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Трансграничное сотрудничество реализуется, в основном, на уровне региональных властей и неправительственных организаций. Наиболее активно развивается сотрудничество на восточной границе Польши, чему способствует протяжённость границы, находящиеся в приграничных районах промышленные предприятия, а также проходящие через эту границу важные европейские транспортные коридоры.

Трансграничное сотрудничество актуально и для нашей страны. В последнее время большое внимание в Российской Федерации уделяется созданию так называемых Европейских групп по трансграничному сотрудничеству [2]. Государство планирует стимулировать региональные и местные органы власти к их созданию.

В Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 г. отмечается, что «сотрудничество с таможенными службами европейских государств осуществляется в рамках совместных проектов Комитета сотрудничества Россия — Европейский союз и на двусторонней основе».

Особой разновидностью саморегулируемых организаций выступают еврорегионы. Это форма международной интеграции, основанная на тесном сотрудничестве двух или нескольких территориальных образований, расположенных в приграничных районах соседствующих государств Европы [1, 3].

Во второй половине 1990-х гг. началось создание еврорегионов с российским участием. Калининградская область и её муниципальные образования стали частью еврорегионов «Балтика», «Неман», «Сауле», «Лына — Лава», «Шешупе», Псковская область вошла в еврорегион «Псков — Ливония», Республика Карелия — в еврорегион «Карелия», Курская область — в еврорегион «Ярославна», Ростовская область — в еврорегион «Донбасс» и т.д. На базе еврорегионов осуществляется приграничное сотрудничество России с Финляндией, Польшей, Латвией, Литвой и Украиной.

Всемирный банк регулярно проводит исследование уровня развития логистической отрасли в различных странах мира. Глобальный рейтинг стран формируется на основе индекса эффективности логистики (Logistics Performance Index, LPI) — показателя «логистической привлекательности и развития». Данные,

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

которые используются при расчёте рейтинга, основаны на опросе профессионалов, участвующих в международных перевозках. В 2014 г. рейтинг включал 160 стран.

Индекс эффективности логистики (LPI) представляет собой средневзвешенные оценки стран по шести основным показателям:

- 1) эффективность процесса оформления/очистки (то есть скорость, простота и предсказуемость формальностей) органами пограничного контроля, в том числе таможенных;
- 2) качество торговой и транспортной инфраструктуры, например, портов, железных дорог, автодорог, информационных технологий;
- 3) простота организации поставок по конкурентоспособным ценам;
- 4) компетентность и качество логистических услуг (например, транспортных операторов, таможенных брокеров);
- 5) возможность отслеживания и контроля перемещения грузов;
- 6) своевременность доставки грузов в пункт назначения в пределах запланированного или ожидаемого срока поставки.

Оценки по пятибалльной шкале международного индекса LPI и его составляющих для стран — соседей России по итогам 2014 г. даны в табл. 1 и 2.

По итогам 2014 г., в сравнении с аналогичным исследованием 2007 г., место России в рейтинге улучшилось на 9 позиций, сейчас она занимает 90-ю позицию из 160 (в 2009 г. — 94-ю из 155). Судя по рейтингу, лучше всего в России обстоит ситуация с логистической инфраструктурой (77-е место), хуже всего — с эффективностью процесса оформления на таможне (133-е место) и качеством международных перевозок (102-е место).

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Таблица 1.

Рейтинг стран – соседей России по международному индексу LPI и его составляющих по итогам 2014 г.

Место в глобальном рейтинге в 2014/2007 гг.	Страна	LPI	Таможня	Инфраструктура	Международные перевозки	Компетенции в логистике	Отслеживание и контроль перевозок	Своевременность доставки
1/3	Германия	4.12	2	1	4	3	1	4
24/15	Финляндия	3.62	8	28	20	19	39	38
28	Китай	3.53	38	23	22	35	29	36
30	Турция	3.50	34	27	48	22	19	41
31/40	Польша	3.49	32	46	24	33	27	15
36/42	Латвия	3.40	35	51	33	42	30	19
39	Эстония	3.35	26	35	34	39	47	49
46/58	Литва	3.18	44	39	55	57	49	43
61/73	Украина	2.98	69	71	67	72	45	52
88/133	Казахстан	2.70	121	106	100	83	81	69
90/99	Россия	2.69	133	77	102	80	79	84
99/74	Белоруссия	2.64	87	86	91	116	113	93

Источник: Всемирный банк.

Таблица 2.

Динамика показателей России в рейтингах, отражающих эффективность логистики

Показатель	2007	2009	2014
LPI	99	94	90
Инфраструктура	93	83	77
Таможенное обслуживание	136	115	133
Возможности отслеживания груза	119	97	79
Показатель своевременности доставки	87	88	84
Качество международных перевозок	97	96	102
Уровень логистической компетенции специалистов	83	88	80

Источник: Всемирный банк.

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Для повышения уровня развития логистической отрасли и создания благоприятных условий для роста транзитных перевозок, то есть повышения индекса эффективности логистики (LPI), России актуально развитие всех направлений оценки, а особенно пограничного и таможенного контроля и организации поставок по конкурентоспособным ценам.

Факторы, определяющие развитие инфраструктуры при взаимодействии морских портов с региональными системами

Для интермодального транспорта существует необходимость в развитии более широкого интегрального инструмента его оценки, который определит роль транспорта в цепочках поставок и его вклад в конкурентоспособность стран, обслуживающих международные транспортные коридоры. Наиболее важные факторы и критерии, которые определяют принятие решения по цепочке поставок:

- скорость и качество обслуживания, мощность товаропотоков и пассажиропотоков;
- время транзита и транзитные риски.

Пересечение международных границ по направлению к/из портов оказывает основное влияние на функционирование грузопотоков региональных систем. Препятствия, возникающие на переходах через границы, оказывают значительное влияние на страны, не имеющие выхода к морю.

«Современная хорошая мировая практика» показывает значительный потенциал для улучшения эффективности и устойчивости взаимодействия региональных систем и портов через более широкое распространение принятия успешных решений и инициатив.

Примеры «хорошей практики» в усилении эффективности и устойчивости товаро- и пассажиропотоков в региональной системе обычно выдвигаются на первый план и позволяют решить шесть задач:

- обеспечить заданный норматив скорости прохождения цепочки поставок в соответствии с требованиями торговли, минимизируя расстояния;

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

- создать условия развития транспортной инфраструктуры региональных систем;
- создать и обеспечить эффективное транспортно-логистическое обслуживание с использованием всех видов транспорта;
- применить на практике международные транспортные инициативы и способствовать развитию партнёрства;
- обеспечить инициативы для уменьшения задержки пересечения границы;
- сформировать статистические данные, соответствующие устойчивости прохождения товаро- и пассажиропотоков.

В частности, инициативы демонстрируют важность скоординированного подхода, часто требующего мультимодального и международного сотрудничества для преодоления традиционных барьеров, которые приводят к неэффективной деятельности транспорта региональных систем.

Для улучшения функционирования границы России с сопредельными государствами предлагается выстроить *приоритеты финансового плана на основе опыта стран ЕС* (рис. 1).

Таможенные проверки должны содействовать законной торговле и транзитным перевозкам, однако с учётом аспектов безопасности.

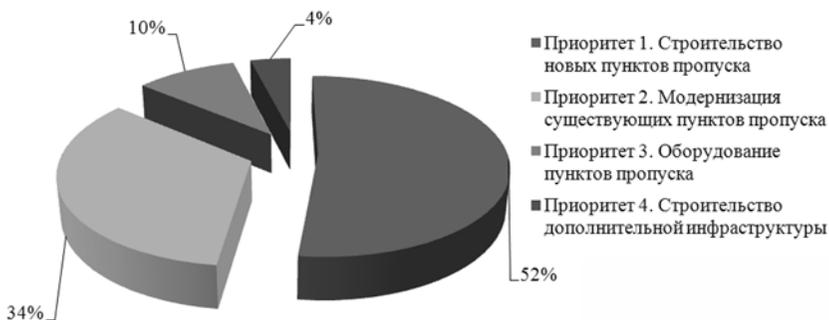


Рис. 1. Разделение средств по приоритетам (на примере стран ЕС) [составлено автором по данным ЕАЛА].

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Таможенные проверки должны выполняться на границе и внутри страны и распространяться на импорт, экспорт и транзит товаров:

- таможенный контроль транзита, экспорта, временного ввоза (в случаях вербальной декларации) и путешествующих лиц выполняется на контрольно-пропускном пункте (КПП);
- контроль коммерческих товаров, освобождаемых для свободного распространения, таможенный контроль временного хранения, транзит (открытие/закрытие), складское хранение, обработка для ввоза, обработка под таможенным контролем, временный ввоз, обработка для вывоза и экспорт (разрешение) должны производиться на внутреннем контрольном пункте (ВКП).

Этот порядок не исключает использование комбинированных точек КПП и ВКП.

Организация межведомственного сотрудничества в пунктах пропуска

Все проверки должны быть основаны на политике пограничного контроля (для КПП) и политике внутреннего контроля (для ВКП), а также на стратегии пограничного контроля в данном секторе. В дополнение к этому контроль должен опираться на анализ рисков с учётом данных разведки и методы селективности.

Одним из способов сократить время ожидания на КПП — сосредоточить проверки на границе на аспектах безопасности, а оформление (разрешение) при импорте и экспорте перенести внутрь страны.

Для транзитных грузов, включая товары, ввозимые через КПП и предназначенные для полного оформления на ВКП, должна иметься возможность предварительного декларирования/предварительного оформления, инспекция должна выполняться только в том случае, если установлен риск мошенничества.

Инфраструктура контрольно-пропускного пункта. Стандарты ЕС:

- число полос контроля (въезд, выезд) должно быть адекватно транспортному потоку и имеющемуся персоналу;

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

- отдельные контрольные линии для пешеходов, автобусов, грузовиков и автомобилей большой грузоподъемности, а также для особых грузов (например, опасные грузы);
- безопасные помещения для допросов и место для задержанных нарушителей;
- место для беженцев (доступ только для персонала, непосредственно занимающегося этим вопросом);
- коммуникационная сеть: телефоны, IT, Интернет и т.д.;
- оборудование для досмотра транспортных средств;
- надёжные помещения для задержанных товаров достаточного размера, чтобы хранить транспортные средства;
- мусоросжигательная печь для выполнения фитосанитарных и ветеринарных требований;
- помещения для персонала, которыми не пользуются посетители;
- специальное оборудование для проезжающих (парковка, общественные уборные), отдельные от персонала;
- банковские отделения и/или пункты обмена валют и страховые компании;
- оборудование для экспедиторских фирм-перевозчиков.

При разработке новых или модернизации существующих IT-систем необходимо принимать во внимание:

- совместимость с другими используемыми и планируемыми к использованию системами (не только внутри собственного ведомства, но и в отношении партнёров);
- безопасность (защита данных, регулирование доступа);
- отчётность (протоколы доступа, имена пользователей и т.д.);
- адаптируемость (добавление/улучшение компонентов/модулей пользователей и т.д.).

Гармонизированные процедуры на КПП соседних стран способствуют:

- ускорению транспортного потока и сокращению периодов ожидания на границе;
- облегчению совместных операций на территории нескольких государств;

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

- облегчению сбора и анализа стандартизированных данных.

Они могут охватывать создание совместных чрезвычайных планов и учений, синхронизацию деятельности и времени работы КПП, совместное патрулирование зелёных/голубых границ и контроль с одной остановкой, в зависимости от того, насколько близки отношения между соседними странами.

Контроль с одной остановкой — пример деятельности, при котором все проверки на КПП скоординированы ведомствами обеих стран и частично выполняются совместно, что требует высокого уровня координации.

В современном мире, в котором всё взаимосвязано, ни одна отдельная государственная администрация не может претендовать на способность самостоятельно решать трансграничные проблемы.

Источники:

1. Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2011 г. №1540-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года» // СЗ РФ. 2011. №39. Ст. 5489.
2. *Чернов С.Н.* Правовые основы парадипломатии европейских и российских регионов // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — №10.
3. *Шарифов М.Ш.* Современные институциональные формы взаимодействия государства и гражданского общества // Российский юридический журнал. — 2015. — №5.

Авторы

Володин Алексей Борисович — к.т.н., зав. кафедрой управления флотом и автоматизации транспортных процессов Московской государственной академии водного транспорта, генеральный директор Агентства по развитию трансграничной инфраструктуры;

Герасименко Татьяна Ильинична — д.г.н., проф., заведующая кафедрой географии и регионоведения Оренбургского государственного университета;

Горячко Марья Дмитриевна — к.г.н., доц. кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова;

Гуменюк Иван Сергеевич — к.г.н., ведущий эксперт Института природопользования, территориального развития и градостроительства БФУ им. И. Канта;

Евсеев Олег Владимирович — д.т.н., проф., директор ФБУ «Научного центра по комплексным транспортным проблемам» Министерства транспорта Российской Федерации, вице-президент Российской академии транспорта;

Забоев Александр Игоревич — заведующий отделом международного сотрудничества ФБУ «Научного центра по комплексным транспортным проблемам» Министерства транспорта Российской Федерации;

Зотова Мария Владимировна — к.г.н., с.н.с. лаборатории геополитических исследований Института географии РАН;

Колосов Владимир Александрович — д.г.н., проф., зам. директора Института географии РАН, президент Международного географического союза, вице-президент Русского географического общества;

Кондрашенко Татьяна Юрьевна — к.т.н., член-корр. РАЕН, доц. кафедры Управления флотом и автоматизации транспортных процессов Московской государственной академии водного транспорта;

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Литвиненко Геннадий Иванович — д.т.н., профессор кафедры водных путей, гидротехнических сооружений, портов Московской государственной академии водного транспорта;

Михайлова Екатерина Владимировна — н.с. кафедры географии мирового хозяйства географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова;

Морачевская Кира Алексеевна — к.г.н., ст. преп. кафедры региональной политики и политической географии Санкт-Петербургского государственного университета;

Новиков Василий Константинович — д.т.н., профессор, зав. кафедрой техносферной безопасности Московской государственной академии водного транспорта;

Овчаренко Нина Яковлевна — к.т.н., старший преподаватель кафедры «Правовая информатика» Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);

Осмоловская Лидия Геннадьевна — помощник директора Института природопользования, территориального развития и градостроительства БФУ им. И. Канта;

Панарин Сергей Алексеевич — к.и.н., руководитель Центра исследования общих проблем современного Востока Института Востоковедения РАН;

Себенцов Александр Борисович — к.г.н., с.н.с. лаборатории геополитических исследований Института географии РАН;

Симочко Сергей Владимирович — помощник заместителя генерального директора АО «Российская электроника»;

Слобожанов Василий Николаевич — генеральный директор ОАО «Орион»;

Титюхин Николай Федорович — Президент ЕвроАзиатской логистической ассоциации, председатель Общественного совета при Федеральном агентстве по обустройству государственной границы Российской Федерации.

Редакторы-составители:

к.г.н. **Заяц Д.В.**

к.г.н. **Зотова М.В.,**

к.г.н. **Себенцов А.Б.**

Abstract

This book includes the papers submitted to the conference «Cross-Border Infrastructure of Russia» held in February 2016 on the initiative of experts from the Institute of Geography RAS, Agency for the Development of Cross-Border Infrastructure and Moscow State Academy of Water Transport. Its objective was two-fold: firstly, to discuss the problems of cross-border cooperation and the development of border infrastructure, and secondly, to improve communication between the scholars from academic institutes and universities, specialists in applied disciplines and experts of regional authorities and governmental institutions (ministry of transport, Federal Custom Service, Border Guard Service, etc.).

Border studies became a quickly progressing interdisciplinary field focused on the change in the borders' role under the impact of globalisation and economic integration, the influence of borders on economy, social situation, identity, and everyday life in adjacent regions. However, the interaction between scholars from the Academy of Sciences and universities, and practitioners is still limited. The contribution of academics to the strategic planning of cross-border communications and infrastructure, and the management of cross-border flows is not insufficient. It is known that borders are an interface of interests and competences of many federal and regional authorities, whose coordination is an uneasy task. But the quality and the speed of border control are an important element of the country's competitiveness on international markets.

The first part of the book comprises the papers by the scholars from Moscow, and other cities devoted to the challenges related with Russia's neighbourhood and the diversity of the situation at different borders. In assessing their barrier function, they stress that under present conditions it is limited and its strengthening cannot protect from contemporary threats. Some authors consider the potential and the current state of cross-border cooperation in the Far East, the south of Siberia and Kaliningrad region, and ethnic, historical, cultur-

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

al and economic premises for the emergence of cross-border regions. They emphasize the importance of cross-border contacts for the development of Kaliningrad exclave region. A special attention is paid to twin cities and fluctuations in the relations between their municipal authorities provoked by national and local factors. An analysis of centre-periphery patterns on the regional and local level, on the one hand, and border location, on another hand, shows that in rural areas typical features of periphery are most often enhanced by the proximity to the state boundary, though there exist the opposite cases.

The second part integrates the papers on planning, design and management of cross-border communications and border infrastructure. The authors shed light on the principles of common transport policy in the Eurasian Economic Union. They show the need in the creation or considerable modernisation of cross-border infrastructure provoked by the tremendous increase of the flows of people and vehicles across Russian boundaries which continued until 2014. Cross-border infrastructure is rather costly, and federal funding is insufficient for its improvement. It makes important public-private partnership. Few authors analyze the role of inland navigation and seaports in communications with China and other neighbouring countries in the Asian-Pacific region, and environmental security of cross-border circulation by water. Finally, three papers are devoted to new technical means and organisational instruments which could increase the capacities of checkpoints and border security and at the same time accelerate border control.

A number of papers belong to the authors from the Laboratory of Geopolitical Studies at the Institute of Geography of Russian Academy of Sciences which is since a long time specialized in borders' theoretical problems and post-Soviet borders. The present book appeared thanks to the Russian Science Foundation's grant N 14-18-03621 "Russian borderlands: challenges of neighbourhood" and presents some results of this research.

Contents

PREFACE	5
Part 1. CROSS-BORDER COOPERATION: POLITICS, PERCEPTION, PRACTICE	8
<i>Kolosov V.A.</i> Russian borderlands: cooperation and challenges of neighborhood	8
<i>Kolosov V.A., Zotova M.V., Sebentsov A.B.</i> Approaches to the assessment of the barrier function of Russian borders	26
<i>Gerasimenko T.I.</i> Cross-border regions in the post-Soviet space: specifics, problems and prospects	44
<i>Goryachko M.D.</i> The potential for cross-border cooperation and regional development in the south of the Far East and Siberia	55
<i>Gumenyuk I.S., Osmolovskaya L.G.</i> The role of international cooperation in the development of the exclave Kaliningrad region	73
<i>Sebentsov A.B., Kolosov V.A., Zotova M.V.</i> The development of tourism in Kaliningrad region: opportunities and constraints	84
<i>Morachevskaya K.A.</i> The relation of cross-border and peripheral location in the socio-economic development of the Russian-Belarusian borderland	97
<i>Mikhailova E.V.</i> The management of cross-border cooperation and principles of cross-border communications' shaping	106
<i>Panarin S.A.</i> From what cross-border threats the frontier can't protect	115

РОССИЙСКОЕ ПОГРАНИЧЬЕ

Part 2. THE MANAGEMENT OF THE STATE BORDER AND THE DEVELOPMENT OF BORDER INFRASTRUCTURE127

Evseev O.V., Zaboiev A.I.

**The main directions of transport policy
in the Eurasian Economic Union127**

Volodin A.B.

**Border checkpoints as a key part of Russia'
cross-border infrastructure138**

Kondrashenko T.Yu.

**The role of inland navigation in the building
of the Economic Belt of the Silk Road143**

Litvinenko G.I.

**The seaports of the Far Eastern Federal District in the system
of international transport corridors149**

Novikov V.K.

**The environmental security of cross-border traffic
of water transport154**

Simochko S.V.

**The inspection system at border checkpoints:
the present and the future166**

Slobozhanov V.N.

**Electronic crossing points: the creation
of an integrated management system170**

Tityukhin N.F., Ovcharenko N.J.

**The complex management of the state border —
a factor of the country's competitiveness174**

Authors183

Abstract185

Социально-политические и инфраструктурные проблемы

Российское пограничье: социально-политические и инфраструктурные проблемы. / Под ред. В.А. Колосова и А.Б. Володина. — М., 2016. — 188 с.

Утверждено к печати
Ученым советом Института географии РАН

ISBN 978-5-94101-310-4

© Институт географии РАН и авторы статей, 2016

Сдано в набор 13.10.2016. Подписано к печати 10.11.2016.
Формат 60х90/16. Объем 12,5 п.л. Тираж 500 экз.
Издатель ИП Матушкина И.И.
Отпечатано в типографии ООО «САМ Полиграфист»



АГЕНТСТВО
ПО РАЗВИТИЮ
ТРАНСГРАНИЧНОЙ
ИНФРАСТРУКТУРЫ

Общество с ограниченной ответственностью

Команда Агентства по развитию трансграничной инфраструктуры состоит из профессионалов своего дела, участвовавших за последние 10 лет в реализации более ста проектов развития трансграничной инфраструктуры и пунктов пропуска через государственную границу, как со стороны заказчика, так и конечного исполнителя. Глубокое знание вопроса и налаженные партнерские отношения в разных сферах позволяют нам браться за самые сложные и масштабные проекты в качестве заказчика-застройщика, технического заказчика.

Основные принципы построения работы Агентства по развитию трансграничной инфраструктуры являются: законность, открытость, компетентность, высокое качество работ и услуг.

Выполним «под ключ» работы, касающиеся установления, реконструкции (строительства), открытия, функционирования (эксплуатации), пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации.

В комплекс услуг входит организация и осуществление следующих мероприятий:

- ✔ Предварительное консультирование по вопросам установления, реконструкции (строительства), открытия, функционирования (эксплуатации), пунктов пропуска;
- ✔ Разработка архитектурно-функциональной концепции обустройства пункта пропуска;
- ✔ Установление пункта пропуска;
- ✔ Решение о реконструкции (строительстве) пункта пропуска;
- ✔ Организация и сопровождение работ по проектированию инфраструктуры пункта пропуска;
- ✔ Организация и сопровождение процесса реконструкции (строительства) пункта пропуска;
- ✔ Организация и сопровождение мероприятий по открытию пункта пропуска;
- ✔ Организация и сопровождение мероприятий по эксплуатации пункта пропуска;
- ✔ Организация тематических конференций и семинаров;
- ✔ Организация курсов повышения квалификации для сотрудников организаций, учреждений, бизнес-структур, связанных с обустройством и эксплуатацией объектов трансграничной инфраструктуры.

129337, Москва, Ярославское ш., 12-1-45

тел. (916) 705-94-88, (903) 110-40-14

E-mail: arti@checkpointdesign.ru

<http://www.checkpointdesign.ru>



Закрытое акционерное общество «Проектно-Монтажный Центр «Авангард»

195271, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Бестужевская, д. 10. ИНН 7804302798, КПП 780401001
Тел./факс: (812) 386-80-38, факс: (812) 544-66-91, E-mail: info@avangard-pmc.ru,
<http://www.avangard-pmc.ru>

Компания основана в 1995 году. Сегодня ЗАО «ПМЦ «Авангард» это более 150 квалифицированных инженерно-технических работников проектного и технического отделов (проектировщики, технические специалисты), работников строительно-монтажного подразделения.

Работа с крупными корпоративными и государственными заказчиками, такими как Пограничная Служба ФСБ России, АК «Транснефть», НК «Лукойл», ФБУ «Служба морской безопасности», ФГУП «Росморпорт», Федеральная служба охраны России предполагает выполнение заказов на всей территории Российской Федерации.

Для обеспечения качества выполнения работ, сопровождения проектов и сервисного обслуживания наших заказчиков, компания развивает региональные дирекции. В настоящее время действуют дирекции в г. Владивосток и г. Краснодар, в 2015 году открыто представительство в Москве.

Мы имеем более чем 20-летний опыт работы в области создания комплексных, интегрированных систем безопасности крупных объектов «под ключ»:

- ✓ разработка концепции безопасности объекта;
- ✓ оценка уязвимости, план транспортной безопасности;
- ✓ проектирование и прохождение согласований;
- ✓ поставка оборудования;
- ✓ монтаж и пуско-наладка ;
- ✓ сдача объекта в эксплуатацию заказчику или государственной комиссии;
- ✓ сервисное обслуживание и обучение персонала заказчика.

По ряду крупных объектов компания выступает системным интегратором.

Компания имеет опыт работ в качестве генеральной подрядной организации по проектированию и строительству слабых систем.

Компания ЗАО «ПМЦ «Авангард» аттестована на соответствие системы качества ИСО 9001-2008, имеет лицензии, сертификаты и аккредитации различных министерств и ведомств, необходимых для выполнения работ.

На протяжении своей работы, компанией накоплен большой опыт решения задач охраны различных объектов, нами оборудованы сотни государственных и промышленных объектов, среди них резиденции Президента РФ, пункты пропуска через государственную границу РФ, морские порты, объекты нефтегазовой промышленности.

Нашими заказчиками являются — ФСБ РФ, ФСО РФ, МО РФ, Управление делами Президента РФ, ФГУП «Росморпорт», Федеральное агентство морского и речного флота, крупные промышленные предприятия — ПАО «Газпром», ОАО «Транснефть», ОАО «ОТЭКО», НК «Лукойл», ОАО «Еврохим», ОАО «СУЭК» и другие.

ЗАО «ПМЦ «Авангард» является одним из лидеров России в области реализации проектов комплексных систем безопасности. Средний годовой объем работ, выполняемых компанией, приближается к 1 млрд. руб.

195271, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Бестужевская, д. 10
тел./факс: (812) 386-80-38, факс: (812) 544-66-91

E-mail: info@avangard-pmc.ru

<http://www.avangard-pmc.ru>



ООО «СевЗапСпецСвязь» ИНН7813215630 КПП781301001
ОГРН1157847070237

■ 197022, г. Санкт-Петербург ул. Инструментальная 3, лит.В
☎ +7 (812) 98-61-0-61 , +7 (812) 924-99-13
⊕ <http://nwssv.ru> info@nwssv.ru

ООО «СевЗапСпецСвязь» — динамично развивающаяся российская компания. Основной потенциал компании — коллектив специалистов с большим опытом в проектировании и строительстве систем связи и безопасности.

Компания является специализированной, что позволяет выполнять работы с высоким качеством и в соответствии со всеми действующими нормативными документами. В компании внедрена система менеджмента качества, соответствующая требованиям международного стандарта ISO 9001:2008.

ООО «СевЗапСпецСвязь» выполняет полный комплекс работ в области инженерных систем:

- ✓ обследование;
- ✓ проектирование, включая необходимые согласования и прохождение экспертизы;
- ✓ поставка оборудования;
- ✓ монтаж;
- ✓ пусконаладочные работы;
- ✓ техническое обслуживание.

Компания предлагает услуги по проектированию и строительству по следующим направлениям:

- ✓ узлы специальной связи;
- ✓ структурированные кабельные системы;
- ✓ активное оборудование локальных и глобальных сетей связи;
- ✓ цифровые системы передачи данных и АТС;
- ✓ системы видеоконференцсвязи;
- ✓ волоконно-оптические, радиорелейные и медные линии связи;
- ✓ видеонаблюдение;
- ✓ контроль и управление доступом;
- ✓ охранно-пожарная сигнализация;
- ✓ пожаротушение;
- ✓ защита периметров;
- ✓ управление инженерным оборудованием объектов;
- ✓ электроснабжение и освещение;
- ✓ молниезащита и заземление;
- ✓ техническое обслуживание систем связи и безопасности.

ООО «СевЗапСпецСвязь»
ИНН/КПП 7813215630/781301001 ОГРН 1157847070237
197022, г. Санкт-Петербург, ул. Инструментальная 3, лит. В
+7 (812) 98-61-0-61 , +7 (812) 924-99-13
<http://nwssv.ru> info@nwssv.ru

Реализованные проекты



Наименование:

«Пункт пропуска через государственную границу Российской Федерации в морском порту «Большой Санкт-Петербург» на участке ММПК «Бронка».

Выполненные работы:

монтаж и ввод в эксплуатацию систем связи.



Наименование:

АО «Юго-Западная ТЭЦ»

Выполненные работы:

монтаж и ввод в эксплуатацию систем связи на объектах второй очереди строительства.



Наименование:

«Воздушный пункт пропуска через государственную границу Российской Федерации Калининград (Храброво)».

Выполненные работы:

проектирование раздела «Техническое оснащение средствами связи, безопасности и специального контроля».



Наименование:

«Новый аэровокзальный комплекс внутренних/международных воздушных линий Международного аэропорта «Большое Савино» (Пермь)».

Выполненные работы:

проектирование раздела «Техническое оснащение средствами связи, безопасности и специального контроля».

”Отличительная черта и несомненное достоинство издания — рассмотрение социально-политических и инфраструктурных проблем российского пограничья как специалистами по различным общественным дисциплинам, так и практиками — представителями бизнеса, сотрудниками профильных министерств и ведомств, связанных с регулированием пересечения государственной границы, её обустройством и управлением пограничной инфраструктурой“

Г. М. Федоров, д.г.н., профессор (БФУ им. И. Канта)