

35. Rare Central Asian Summit Signals Regional Thaw [Electronic resource]. URL: <https://www.rferl.org/a/central-asian-summit-astana-kazakhstan-uzbekistan-tajikistan-kyrgyzstan-turkmenistan/29101686.html> (accessed: 13.07.2019).

36. Towards a new EU Strategy for Central Asia [Electronic resource]. URL: <https://biblio.ugent.be/publication/8548965/file/8548973.pdf> (accessed: 15.04.2019).

37. Zhussipbek G., Moldashev K. Rawlsian Liberalism and Rationalistic Maturidi Islam in Central Asia // Theorizing Central Asian Politics. The State, Ideology and Power. Ed. By Rico Isaaks and Alessandro Frigerio. Oxford, 2019.

Рукопись поступила в редакцию 19 июля 2019 г.

УДК 341.232.7 + 327.3(5) + 323.1(571.61/64)

Н. А. Коломейцева

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА СУБЪЕКТОВ РФ (НА ПРИМЕРЕ ЮГА ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА)

В статье комплексно проанализированы проблемы и перспективы реализации программ приграничного сотрудничества субъектами РФ в период современного кризиса международных отношений. Автором представлены факторы, препятствующие налаживанию приграничного сотрудничества в пределах южных границ Дальнего Востока, а интеграционные межрегиональные объединения рассмотрены в рамках институционального подхода. В заключение автор делает вывод о необходимости выхода российских регионов на более высокий уровень приграничного сотрудничества с административно-территориальными единицами стран Северно-Восточной Азии в условиях позитивных сдвигов в отношениях между Россией и странами региона.

К л ю ч е в ы е с л о в а: приграничное сотрудничество, внешняя политика, региональная политика, Дальний Восток, АТР.

Регионы Российской Федерации, являясь субъектами государственной внутренней и внешней политики, согласно логике федеративного строительства, имеют функции государства, предоставленные Федерацией в виде особых полномочий, находящихся в ведении субъекта РФ. Впрочем, подходы к определению функций государства, на наш взгляд, до сих пор изучены лишь поверхностно. В. В. Лазарев и С. В. Липень справедливо отмечали, что статья Л. А. Морозовой «Функции Российского государства на современном этапе» в журнале «Государство и право» остается «чуть ли не единственной специальной работой по теме, вышедшей с 90-х гг.» [2, 88].

Проводимая в последние годы федеральным Центром политика развития Дальнего Востока поставила перед регионами округа проблемы решения важных государственных задач, находящихся в области международных и межрегиональных отношений. В 2017 г. был принят долгожданный Федеральный закон № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества», который впервые ввел

общие принципы, задачи, направления и полномочия органов всех уровней власти в сфере приграничного сотрудничества.

Принятый закон наделяет каждый из 47 приграничных субъектов Российской Федерации отдельными полномочиями, правами и обязанностями при заключении соглашений о приграничном сотрудничестве или осуществлении политики в рамках уже принятых соглашений и договоров на государственном уровне. Кроме того, впервые на законодательном уровне введено понятие международной программы приграничного сотрудничества, осуществляемого субъектами соответствующих отношений. Наконец, закон создал систему согласования соглашений о приграничном сотрудничестве между муниципальными образованиями, субъектами и Правительством РФ, а также определил сроки формирования отчетности уполномоченными органами на региональном и муниципальном уровнях.

В 2018 г. Департамент международного сотрудничества Администрации Приморского края зарегистрировал три соглашения о приграничном сотрудничестве муниципальных образований региона [4, 13]. С принятием федерального закона в структуре департамента появился Отдел приграничного сотрудничества.

В то же время по-прежнему не приняты международные программы приграничного сотрудничества на юге Дальнего Востока в отличие от многочисленных проектов в Балтийском регионе, Поморье и на границе РФ с Казахстаном. Единственным (при этом нереализованным) подобным проектом в дальневосточном направлении является программа «Туманган» на пересечении границы Хасанского района Приморья с территориями провинций Цзилинь (КНР) и Северный Хамген (КНДР). В свое время авторы проекта предполагали вложить в развитие территории не менее 30 млрд долл. США инвестиций.

Отметим, что трудности с реализацией подобных проектов связаны не только с внешнеполитическими рисками и принимаемыми в связи с этим решениями государств, но также с отсутствием широкой инициативы на местах. Н. Н. Фролова выделяет несколько условий участия общественности в международных программах приграничного сотрудничества [5, 126], среди которых их открытость, честность, прозрачность и беспристрастность; допуск в проекты общественных организаций и поддержка властями всех уровней; учет потребностей участников сотрудничества и местного населения; наличие долгосрочного видения развития региона. При этом цели проекта не должны быть продиктованы лишь решением насущных проблем, а должны предполагать долговременное развитие региона в различных аспектах.

Негативную роль в налаживании приграничного сотрудничества между дальневосточными и сибирскими субъектами РФ и территориями сопредельных азиатских стран играют противоречия между государствами и недостаток опыта в создании подобных программ у территорий региона (как российских, так и азиатских).

Политика укрепления приграничных субъектов и территорий федеральных округов, по нашему мнению, придавала бы большую эффективность внешнеполитическому курсу страны, активизированному в последние годы во всех направлениях.

Джилберт Розман называл три фактора успешного взаимодействия регионов государств друг с другом: это тип власти, уровень открытости и степень централизации [6, 123–124].

Степень централизации и тип власти диктуют соотношение акторов в политическом процессе региона, что в конечном итоге отражается на развитии внешних связей субъекта. Например, при президентском типе правления развитие приграничных отношений во многом зависит от профессиональных и личностных качеств конкретных лидеров, их умения удержать ситуацию в определенном русле [1, 101–102].

Кроме того, Дж. Розман выделяет три типа открытости, два из которых характерны для дальневосточных приграничных территорий. Речь идет о проэкспортном и приморском типах.

Регионы проэкспортного типа строят приграничные отношения с соседями на основе привлекательности для зарубежных инвесторов своих экспортных производств или продукции.

Приморский тип открытости присущ большинству мировых приграничных регионов, значимая часть которых сосредоточена в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР). Принцип реализации этого типа заключается в создании экономических зон межрегиональной кооперации. Классический пример — «треугольники развития», участниками которых выступают не государства в целом, а правительства в лице своих регионов.

Важно отметить, что регионы при реализации данных форм приграничного сотрудничества не исполняют и не должны исполнять прямых «внешних» полномочий (в первую очередь входящих в исключительное ведение Федерации или центрального правительства), — субъекты должны руководствоваться принципами «открытого регионализма». В то же время постоянные контакты между участниками приграничных соглашений в большинстве случаев приводят к улучшению двусторонних отношений на уровне государств.

Впрочем, несмотря на выгодное географическое положение Приморского края, его ресурсный и рекреационный потенциал, прежде чем начинать разработку новой международной программы приграничного сотрудничества с провинциями Северного Китая и КНДР, необходимо решить ряд накопившихся проблем, представленных ниже:

1. Высокая степень политических, экономических и социальных инвестиционных рисков. В большинстве регионов Дальнего Востока политическая обстановка характеризуется частой сменой не только представителей власти, но и курса региональной политики. При этом деятельность региональных и федеральных институтов развития отличается слабым уровнем координации, поскольку они не образуют единую систему органов, а подчинены исполнительным органам власти федерации и субъекта соответственно. Экономические инвестиционные риски, на наш взгляд, связаны с сокращающейся покупательской способностью населения Дальнего Востока и продолжительным падением уровня реальных доходов. В условиях последних непопулярных решений федерального центра (повышение пенсионного возраста, ставки НДС, а также других сборов

и платежей) существуют реальные риски снижения уровня притока иностранных инвестиций в регион, поскольку негативные тенденции в благосостоянии граждан могут отпугнуть зарубежных партнеров.

2. Низкий уровень эффективности приграничного сотрудничества в Дальневосточном регионе. Модернизация железнодорожных путей, проведенная на юге Дальнего Востока в последние годы, существенно не продвинула решение проблемы развития приграничной инфраструктуры юга Дальнего Востока. Так, на границе Приморского края с Китаем и Северной Кореей с суммарной протяженностью более 1000 км функционируют всего 8 пограничных переходов автомобильного, железнодорожного и смешанного типов, в то время как в Калининградской области, границы которой вдвое короче, действуют 15 автомобильных и железнодорожных пунктов пропусков. По-прежнему мешает приграничному сотрудничеству Дальнего Востока вопрос о принадлежности Южных Курил, который ставит японская сторона. После продолжительных переговоров на высшем уровне Москва и Токио остались на исходных позициях по «курильскому вопросу».

3. Отрицательный показатель демографического сальдо на юге Дальнего Востока. Так, в Приморском крае с 2005 г. население региона стабильно сокращается на 3–4 тыс. жителей в год. В частности, в 2018 г. регион покинуло 82 567 человек, прибыль населения составила 77 913 человек. Согласно статистическому прогнозу при сохранении имеющихся в регионе неблагоприятных для людей условий жизни Приморье и к 2025 г. не выйдет на «устойчивый прирост численности населения», а только потеряет еще около 44 тыс. жителей.

4. Низкий уровень освоенности территории субъектов ДФО, объясняемый отдаленностью макрорегиона от экономических центров страны, специфичными климатическими условиями, слабым развитием транспортной инфраструктуры, а также неэффективной отраслевой структурой экономики, о чем было сказано ранее. Структуру экономики Дальневосточного федерального округа по-прежнему составляют сырьевой сектор, а также цветная металлургия, рыбная и лесная промышленность, производственный цикл в которых, как правило, характеризуется низкой трудоемкостью и старыми технологиями [3, 1017]. Данные тенденции негативно отражаются на инвестиционном климате и имидже региона в странах АТР: экономика Дальнего Востока, в отличие от западносибирских и европейских территорий страны, предстает в Восточной Азии как сугубо региональная. Во всяком случае, пока она не отражает намерения федерального правительства расширить приграничные и трансграничные связи со странами АТР.

Итак, на характеристики приграничного сотрудничества субъектов РФ влияют различные субъективные и объективные факторы, среди которых можно выделить политические, геоэкономические, исторические и социокультурные.

Однако, несмотря на многочисленные предпосылки развития межрегионального сотрудничества на юге Дальнего Востока, достижения его регионов в международном направлении довольно ограничены. Во многих случаях связи между российскими и иностранными регионами сопряжены либо только с политическими, либо только с экономическими интересами. Стабильностью и значимой

эффективностью в осуществлении приграничного сотрудничества характеризуются лишь несколько субъектов РФ. Все они расположены в европейской части России.

В условиях активизации внешнеполитического курса России и кризиса международных отношений приграничное сотрудничество регионов приобретает особое значение. Предоставление регионам и муниципалитетам дополнительных полномочий в сфере приграничного сотрудничества в перспективе может помочь решить многие социально-экономические проблемы в стране. Нынешняя конъюнктура развития Дальнего Востока требует выхода регионов на азиатские рынки и более тесного уровня сотрудничества с приграничными регионами стран АТР.

1. *Бирюков С. В., Барсуков А. М.* Институционализация региональных политических режимов в России // Социогуманитар. вестн. 2012. № 1. С. 99–102.

2. *Лазарев В. В., Липень С. В.* Теория государства и права : учеб. для академ. бакалавриата. 5-е изд., испр. и доп. М., 2015.

3. *Минакир П. А.* Ожидания и реалии политики «поворота на Восток» // Экономика региона. 2017. Т. 13, вып. 4. С. 1016–1029.

4. Отчет о работе департамента международного сотрудничества Приморского края за 2018 год : офиц. сайт Администрации Приморского края и органов исполнительной власти Приморского края [Электронный ресурс]. URL: <https://www.primorsky.ru/> (дата обращения: 16.07.2019).

5. *Фролова Н. Н.* Управление процессами разработки и реализации совместных и международных программ и проектов приграничного сотрудничества // Белорус. экон. журн. 2011. № 1(54). С. 121–130.

6. *Rozman G.* Spontaneity and Direction Along the Russian-Chinese Border // Rediscovering Russia in Asia; Siberia and the Russian Far East. L., 1995.

Рукопись поступила в редакцию 31 июля 2019 г.