

Российский Дальний Восток

Пограничная политика России на Дальнем Востоке: динамика задач и результатов

© 2017

А.А. Киреев

В статье рассматривается эволюция задач государственного регулирования трансграничных отношений российского Дальнего Востока, оценивается эффективность их реализации на протяжении постсоветского периода. На основе сравнительно-исторического анализа политических и нормативных документов, статистических данных выявляются основные дефекты пограничной политики в регионе, препятствующие достижению ее задач на современном этапе.

Ключевые слова: российский Дальний Восток, трансграничные отношения, пограничная политика, региональное развитие, эффективность управления.

Среди макрорегионов России Дальний Восток давно и устойчиво выделяется особенно сильной вовлеченностью в трансграничные процессы. Однако далеко не всегда участие дальневосточного региона в этих процессах являлось объектом целенаправленного государственного регулирования, то есть пограничной политики. В последние два года мы стали свидетелями, как представляется многим, кардинальных изменений в позиции государства в отношении внешних связей российского Дальнего Востока (РДВ): как никогда ранее, власть четко выразила свое намерение использовать динамику этих связей в качестве, по сути, главного фактора реализации программы ускоренного развития региона¹. Хотя и с неодинаковой последовательностью, новый приоритет нашел воплощение в целом комплексе политических и правовых документов — от госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (апрель 2014 г.) до федеральных законов о территориях опережающего развития (декабрь 2014 г.) и свободном порте (июль 2015 г.) Он был развернут в ряде ожидаемых правительством от сотрудничества РДВ со странами АТР конкретных результатов, которые функционально и хронологически соотнесены с целями и показателями общего развития региона в средне- и долгосрочной перспективе. Таким образом, пограничная политика России на РДВ была впервые столь системно увязана с внутренней региональной политикой государства.

Вместе с тем как бы ни были значительны новации в дальневосточной пограничной политике, ее проектирование осуществляется не с «чистого листа». Задачи, в комплексе составляющие нынешнюю повестку этой политики, с разной полнотой и в различных интерпретациях уже ставились в регионе ранее. Еще большая степень преемст-

Киреев Антон Александрович, к. полит.н., доцент кафедры политологии Восточного Института — Школы региональных и международных исследований Дальневосточного федерального университета (г. Владивосток). E-mail: antalkir@yandex.ru.

венности характеризует сам механизм реализации пограничной политики на РДВ, его нормативно-правовую, институциональную и материально-техническую базу. Наибольшей же инерционностью обладает объект пограничной политики, то есть совокупность трансграничных отношений региона, имеющих собственные тренды развития. Эта разносторонняя историческая обусловленность новой пограничной политики на РДВ позволяет использовать для оценки ее вероятных результатов сравнительный подход. Определение меры успешности реализации целей пограничной политики в регионе, ее эффективности на предшествующих этапах даст возможность сделать выводы о том, насколько эффективной данная политика может быть на нынешнем этапе.

Таким образом, целью анализа является сравнительная оценка эффективности пограничной политики России на РДВ на разных этапах постсоветского (с начала 1990-х годов) периода ее развития и установление основных факторов, на эту эффективность влиявших. Получение такой сравнительной оценки предполагает, прежде всего, выделение ряда этапов пограничной политики в регионе с разным целевым содержанием, с разными наборами ключевых задач. Затем эти этапы в развитии пограничной политики будут сопоставлены с тенденциями в динамике трансграничных отношений РДВ для определения меры однонаправленности изменений в их целевых и фактических параметрах. Наконец, будет произведено сравнение оценок степени эффективности пограничной политики на разных ее этапах, которое должно выявить вероятные факторы, влиявшие на показатели эффективности.

Предметом настоящего исследования выступает государственное регулирование двух компонентов трансграничных отношений РДВ — социально-демографического (миграционные потоки) и экономического (товарные и инвестиционные потоки). Как социально-демографические, так и экономические трансграничные отношения РДВ в изучаемый период имели очень сложный состав. Как следствие, внутренняя сложность была присуща и задачам регулирования этих отношений. Хотя от этапа к этапу конкретный набор задач пограничной политики менялся, для нужд сравнения можно выделить несколько объектов регулирования (т.е. видов трансграничных потоков), сохранявших актуальность в течение длительного времени. В политике регулирования социально-демографических отношений можно дифференцировать такие основные объекты, как: 1) общая миграция; 2) трудовая миграция; 3) туристическая миграция; 4) коммерческая (торгово-промышленная, «челночная») миграция. В политике регулирования экономических отношений к числу наиболее устойчиво значимых принадлежали следующие объекты: 1) общая торговля; 2) торговля машинами, оборудованием и транспортными средствами; 3) торговля топливом, минеральным сырьем и металлами; 4) иностранные инвестиции. В зависимости от ситуации непосредственным предметом регулирования каждого из этих объектов могли быть объемы входящих или исходящих потоков либо общий объем трансграничного оборота.

В каждой сфере регулирования его задача формулировалась как достижение некоторого целевого значения объема соответствующего трансграничного потока. Эти целевые значения редко определялись в интервальных величинах (абсолютных, кратных или процентных единицах). Гораздо чаще государственные органы — прямо (в программных документах) или косвенно (через нормативно-правовые ограничения или преференции) — определяли задачи пограничной политики в величинах порядковых. Иными словами, речь шла о решении одной из трех типовых задач: 1) увеличение, 2) стабилизация или 3) уменьшение объема трансграничного потока. Сравнение целевого порядкового изменения объема определенного трансграничного потока на конкретном этапе пограничной политики с фактической тенденцией его порядкового изменения на этом этапе позволяет установить однонаправленность или разнонаправленность динамики этих величин. Исходя из этого, можно сделать вывод, соответственно, об общей эффективности или неэффективности пограничной политики в изучаемой сфере на данном этапе.

Уже в силу объективной тесной связи трансграничных социально-демографических и экономических процессов меры по их регулированию не могли развиваться независимо друг от друга. Вместе с тем по ряду причин, и в особенности из-за слабой координации работы компетентных ведомств, социально-демографический и экономический компоненты пограничной политики на РДВ имели во многом свою собственную, асинхронную динамику. Поэтому изучение этих компонентов пограничной политики требует построения двух отдельных периодизаций, сопоставление которых в дальнейшем даст возможность выделить как общее, так и различное в их целях.

Рассмотрение развития пограничной политики в регионе, на мой взгляд, лучше начать с миграционного компонента, который первым ощутил на себе революционность перемен, происходивших в стране. Исходя из содержания целей и задач регулирования трансграничной миграции на РДВ, в его истории с начала 1990-х годов можно выделить шесть основных этапов: I. 1991–1993 гг. II. 1993–2000 гг. III. 2000–2006 гг. IV. 2006–2010 гг. V. 2010–2014 гг. VI. 2014 г. — настоящее время.

I этап (1991–1993 гг.) Процесс «открытия» советских/российских границ для миграционного обмена начался уже в 1988 г., однако с 1991 г. он приобрел характер радикальной дебарьеризации. Общей целью такой дебарьеризации являлось содействие не столько экономическому, сколько общественно-политическому развитию страны, ее скорейшей демократизации и либерализации, что во многом и определило радикализм этого процесса. При этом на РДВ дебарьеризация границ подталкивалась стремлением к ускорению нормализации отношений с Китаем, что сделало этот регион едва ли не самой открытой вовне частью России.

Задача наращивания общего объема трансграничного миграционного оборота на РДВ, декларировавшаяся российскими властями на этом этапе², не была оформлена в виде каких-либо программных документов и, соответственно, не была конкретизирована в целевых количественных показателях и механизмах реализации. Некоторое политико-правовое оформление в 1991–1992 гг. получили лишь задачи увеличения объемов туристической и трудовой миграции, прежде всего в отношениях с КНР. Первая из этих задач нашла воплощение в нотах МИД КНР от 4 января 1991 г. и посольства СССР от 1 марта 1991 г. и межправительственном соглашении «О безвизовых групповых туристических поездках» (декабрь 1992 г.), а вторая — в российско-китайских соглашениях «О принципах направления и приема китайских граждан на работу на предприятиях, в объединениях и организациях России» (август 1992 г.) и «О направлении российских технических специалистов в КНР» (декабрь 1992 г.)³. Следует подчеркнуть, что намеченные задачи не были обеспечены не только специализированной (подзаконной) нормативной базой, но и необходимыми организационными и материальными средствами. Как система пограничная миграционная политика на этом этапе, по существу, еще отсутствовала.

II этап (1993–2000 гг.) На этом этапе миграционной политики доминанта развития уступила место цели обеспечения безопасности. Этот поворот произошел на фоне массовой обеспокоенности реальными и мнимыми последствиями дерегулирования трансграничной миграции, порой приобретавшей характер острой синофобии. Примечательно, что смена курса пограничной политики была инициирована (в октябре — ноябре 1993 г.) администрациями дальневосточных регионов⁴, и только затем была подхвачена, в несколько смягченной форме, центральной властью⁵. Именно региональные власти, чье влияние на пограничную политику на этом этапе было особенно сильным, требовали сокращения общего объема иностранной, прежде всего, китайской миграции. Ответом на эти требования стал Указ Президента РФ «О мерах по введению миграционного контроля» от 16 декабря 1993 г. и подписанное через три недели соглашение с КНР «О визовых поездках граждан», которое симметрично ограничило и выезд россиян⁶.

Однако ограничительные меры в отношении различных видов миграционных потоков осуществлялись противоречиво и неравномерно. Наиболее значительному

и прямому ограничению подверглась трудовая миграция. Помимо получения трудовыми мигрантами виз, с декабря 1993 г.⁷ их работодатели должны были запрашивать в органах ФМС разрешение на ввоз необходимого им количества рабочей силы⁸. Косвенным путем, но также значительно уменьшались возможности для «челночной» миграции. Нормы, касающиеся объемов и стоимости провозимых российскими и иностранными «челноками» товаров и самого порядка их перемещения, последовательно ужесточались в 1993, 1996 и 1998 г.⁹ В наименьшей степени ограничения затронули сферу туризма: сроки пребывания для российских и китайских безвизовых групп были сокращены с 6 до 3 месяцев. Рассматривая миграционную политику на данном этапе, важно учитывать, что создание ее институциональной базы на РДВ — сети региональных органов и постов ФМС — было завершено в целом лишь к 1997 г.

III этап (2000–2006 гг.) Как и на предыдущем этапе, приоритетом миграционной политики оставалась безопасность, что на этот раз было связано с усилиями нового руководства РФ по централизации политической системы и борьбой с террористической угрозой. Вместе с тем как показывает принятая в 2003 г. Концепция регулирования миграционных процессов, это не означало постановки задачи по уменьшению общего объема трансграничной миграции: ограничительные меры в отношении нелегальной миграции должны были сочетаться со стимулированием притока мигрантов в труднедостаточные регионы страны¹⁰.

В миграционной политике РФ в это время наметился переход к селективному подходу к разным категориям мигрантов и территориям их въезда. Объектом преимущественно рестриктивных мер стал, прежде всего, туристический поток, а точнее, безвизовый российско-китайский туризм, создававший благоприятные условия для незаконной активности мигрантов. Подписанное в феврале 2000 г. новое соглашение РФ и КНР о безвизовых групповых туристических поездках уменьшало их продолжительность (до 30 дней), сужало круг допущенных в эту сферу туристических организаций и фиксировало минимальный размер тургруппы (5 человек)¹¹. В 2006 г. минимальный размер группы был повышен до 50 человек, а продолжительность поездки ограничена 15 днями¹². В самом конце данного этапа (январь 2006 г.) правительство сделало очередной шаг к уменьшению объема «челночного» потока: сокращению вновь подверглись вес и стоимость товаров, провозимых физическими лицами, и частота пересечений ими границы¹³.

Не столь однозначны были задачи, поставленные в сфере трудовой миграции. С одной стороны, ряд правовых актов 2000–2004 гг., создававших систему квотирования иностранной рабочей силы, повышавших плату за ее приглашение, ужесточавших требования к учету и преследование нелегального труда, воздвигал новые барьеры для этого вида миграции¹⁴. С другой — заключение в 2000 г. соглашений с Китаем о ввозе рабочей силы и повышение квот для иностранных работников¹⁵ говорит о том, что российские власти, тем не менее, были заинтересованы в увеличении притока легальных трудовых мигрантов. Следует заметить, что полноценная реализация задач данного этапа миграционной политики в связи с организационной реформой миграционных органов началась не ранее 2002 г.

IV этап (2006–2010 гг.) На четвертом этапе стратегической целью российской миграционной политики становится поддержка экономического роста в стране. При этом, следуя приоритету развития, миграционная политика все более дифференцируется в социальном и региональном разрезе. С проблемы общего контроля трансграничной миграции фокус внимания государства смещается на задачи специализированного регулирования составляющих ее потоков. В 2006 г. руководством РФ был взят курс на разработку особой миграционной политики для восточных районов страны, нашедший отражение в программе «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья» (ноябрь 2007 г.), а затем в «Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона» (декабрь 2009 г.)

Политика поощрения трудовой миграции в Россию, начатая в июле 2006 г. введением уведомительного миграционного учета, подкрепленная резким повышением квот на рабочую силу и увенчавшаяся в 2010 г. дополнением квотной системы патентным порядком найма иностранцев, предназначалась, прежде всего, для выходцев из стран Центральной Азии¹⁶. Тем не менее, она должна была создать более благоприятные условия для въезда на РДВ трудовых мигрантов и из дальнего зарубежья, в том числе из Китая. Более выраженную региональную направленность имела поставленная в те же годы задача увеличения туристического обмена: наиболее определенно она была сформулирована в Программе сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири РФ и Северо-Востока КНР на 2009–2018 гг.¹⁷ На этом политическом фоне продолжалось ограничение «челночной» миграции: в конце 2006 г. Правительство РФ приняло решение о вытеснении иностранцев с рынков и из розничной торговли, а в начале 2009 г. были вновь ужесточены правила провоза товаров через границу физическими лицами¹⁸.

V этап (2010–2014 гг.) В 2010 г. влияние мирового экономического кризиса на экономику страны заставило российские власти внести существенные коррективы в курс на либерализацию внешней миграции. Стратегической целью вновь становится обеспечение национальной безопасности — прежде всего экономической и социокультурной. Вместе с тем для миграционных отношений в рамках Таможенного союза (ТС), затем Евразийского экономического союза, а также АТР, доминанта развития на этом этапе сохранила свою актуальность, что свидетельствовало о дальнейшей регионализации миграционной политики.

Подписанное в ноябре 2010 г. членами ТС соглашение о борьбе с нелегальной миграцией положило начало целой серии решений, ограничивающих потоки трудовых мигрантов из-за пределов ТС¹⁹. Эти решения включали в себя как значительное сокращение квот и ужесточение ответственности за нарушение миграционного законодательства (за счет расширения практики запретов на въезд), так и косвенные ограничения в форме введения, например, обязательной медицинской страховки и тестирования мигрантов на знание русского языка²⁰. В то же время эта политика сочеталась с мерами по стимулированию притока высококвалифицированных работников, образовательных мигрантов и туристов. Нарращиванию объемов туризма придавалось особое значение на РДВ, где был не только продолжен курс на увеличение соответствующего потока из Китая, но и заключено новое соглашение о безвизовых поездках с РК (ноябрь 2013 г.)²¹ При этом основная ставка делалась именно на въездной туризм, дальневосточников же предполагалось обеспечить внутренними туристическими услугами²². Неожиданный эффект на этом этапе евразийская интеграция произвела на «челночную» миграцию в регионе: с введением Таможенного кодекса ТС в июле 2010 г., по сути вернувшего правила провоза товаров физическими лицами, действовавшие до 2006 г., ее возможности впервые за долгие годы были расширены²³.

VI этап (2014 г. — настоящее время) Нынешний этап новейшей истории миграционного компонента пограничной политики начался в условиях резкого осложнения международной обстановки вокруг России и попыток ее изоляции со стороны ряда западных держав. После вхождения в состав РФ Крыма (март 2014 г.) безопасность, в том числе военно-политическая, становится безусловным приоритетом государства на его западных границах. Однако одновременно с этим на границах России со странами АТР миграционная политика приводится в соответствие с целями развития. Фактически, в эти годы на РДВ завершается оформление особой региональной миграционной политики.

В настоящее время ее основу образуют законы о ТОРах (2014 г.) и свободном порте (2015 г.) В пределах территорий ТОРов и свободных портов применяется либерализованный режим привлечения иностранных работников — без получения разрешений и квотирования. Кроме того, в свободных портах предусмотрен упрощенный (безвизовый) порядок краткосрочного въезда иностранцев²⁴. Работа над нормативным и институ-

циональным обеспечением новой миграционной политики в регионе, так же как и определением перечня и границ ТОРов и свободных портов, еще не закончена. Однако значительность происходящего пересмотра задач управления трансграничными потоками в трудовой, туристической и других сферах уже вполне очевидна.

Если рассмотреть тот же исторический период с точки зрения изменений целей и задач экономического (торгового и инвестиционного) компонента пограничной политики, то в нем можно выделить следующие этапы: 1) 1991–1992 гг.; 2) 1992–1994 гг.; 3) 1994–1999 гг.; 4) 1999–2006 гг.; 5) 2006–2014 гг.; 6) 2014 г. — настоящее время.

1) 1991–1992 гг. Как и в случае с трансграничной миграцией, переход к радикальному дерегулированию сферы трансграничных экономических потоков был продиктован целями скорее демократического транзита, нежели развития собственно экономики. Решающими шагами к открытию границ для экономической активности физических и юридических лиц **на первом этапе** стали указы «Об иностранных инвестициях в РСФСР» от 4 июля 1991 г. и «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории России» от 15 ноября 1991 г.²⁵ Исключая экспортные квоты на некоторые стратегические товары, все барьеры для трансграничных экономических отношений на этом этапе были устранены. Либерализация была недифференцированной и в равной мере распространялась на все виды экономических потоков.

2) 1992–1994 гг. Наступление **второго этапа** было обусловлено углублением социально-экономического и политического кризиса в стране и угрозой полной потери государственного контроля над трансграничными экономическими процессами. В условиях недополучения бюджетных доходов, криминализации рынка, проявлений сепаратизма регионов государство было вынуждено прибегнуть к мерам по обеспечению своей безопасности, в том числе административного и фискального характера. С октября 1992 г. был принят ряд решений по усилению валютного контроля, повышению таможенных пошлин и налогов, квотированию и лицензированию торговли, ограничению бартера и т.д. Они касались как экспортных, так и импортных операций. Под фискальные меры попали даже иностранные инвестиции²⁶. Вместе с тем эта политика безопасности была бессистемной и непоследовательной, содержала в себе множество пробелов и отступлений, уступок и льгот, предоставленных тем или иным лоббистам. Кроме того, центральные власти далеко не всегда были способны проконтролировать исполнение своих решений на местах.

3) 1994–1999 гг. Отказ федерального центра в июле 1994 г. от административных (квоты, лицензирование) инструментов внешнеэкономического управления, а затем принятие в 1995 г. закона о государственном регулировании внешней торговли²⁷ ознаменовали наступление **третьего этапа** пограничной политики в этой области. Очередная либерализация была не такой радикальной и всеобъемлющей, как предыдущая. Значительно снизив экспортные пошлины, государство поощряло, прежде всего, вывоз сырьевых товаров, и особенно топливно-энергетической продукции. В то же время, пошлины на импорт, за исключением импорта машин и оборудования, ощутимо выросли. Кроме того, в 1994–1995 гг. правительство приняло несколько законов и комплексную программу, которые были направлены на стимулирование притока иностранных инвестиций²⁸. Стремление к дифференциации задач экономической политики нашло выражение также в попытке учета региональных интересов: в 1996 г. была принята первая редакция ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья» и параллельно заключен ряд соглашений, нацеленных на активизацию торгово-экономического сотрудничества с Китаем²⁹. Однако для проведения такой активной политики у правительства было явно недостаточно как финансовых, так и институциональных средств. Поэтому реализация намеченных целей развития осуществлялась фактически силами территориальных и корпоративных субъектов, в соответствии с их возможностями и предпочтениями.

4) 1999–2006 гг. Начало **четвертого этапа** истории экономического компонента пограничной политики было связано с обновлением правящей элиты России после пере-

житого страной в 1998 г. глубокого экономического кризиса. Первым проявлением нового курса этой элиты, основанного на приоритете национальной безопасности, стал закон об экспортном контроле (март 1999 г.) Изменения в политике были закреплены в Концепции национальной безопасности (январь 2000 г.) и Концепции охраны государственной границы на 2001–2005 гг. (сентябрь 2001 г.)³⁰ и получили развернутое выражение в Таможенном кодексе и ряде внешнеэкономических законов 2003 г.³¹

Хотя государство официально не ставило задачи снижения общего объема трансграничных экономических отношений, в результате усилий по их упорядочению, декриминализации и централизации многие составляющие их потоки подверглись тарифной и нетарифной барьеризации. В минимальной степени это коснулось бюджетообразующего топливно-энергетического экспорта. С большими ограничениями столкнулись ввоз и вывоз машиностроительной продукции. Для иностранных инвестиций были практически закрыты отнесенные к стратегическим нефтегазовая, банковская, сельскохозяйственная и некоторые другие отрасли. Эти меры распространялись и на отношения с Китаем, хотя в то же время целый ряд подписанных с ним на данном этапе соглашений и деклараций ставили задачи наращивания двусторонней торговли и инвестиций. Характерными были и попытки российского руководства ослабить зависимость от Китая путем диверсификации трансграничных экономических связей, что выразилось в появлении документов о торгово-экономическом сотрудничестве с Японией (2003 г.) и РК (2005 г.). Объектом наиболее жесткой барьеризации, несмотря на принятие в 2002 г. очередной редакции Программы развития Дальнего Востока и Забайкалья, стали приграничные отношения дальневосточных регионов, что было ярко продемонстрировано замораживанием начатой в конце 1990-х годов работы по созданию приграничных торгово-экономических комплексов (ПТЭК)³².

5) 2006–2014 гг. Переход к **пятому этапу** внешнеэкономической политики был связан с изменением соотношения приоритетов безопасности и развития и одновременно со смещением вектора интересов российского государства на восток. В числе первых шагов, обозначивших этот поворот, были решение о разработке третьей редакции Программы развития Дальнего Востока и Забайкалья (декабрь 2006 г.), предусматривавшей значительный рост бюджетных вложений, и заключение соглашения о режиме наибольшего благоприятствования в инвестиционном взаимодействии с КНР (ноябрь 2006 г.) А наиболее полное изложение новый курс получил во «Внешнеэкономической стратегии РФ до 2020 года» (декабрь 2008 г.)³³ Содержание этой стратегии и сопутствовавших нормативно-правовых актов говорит о выстраивании сложно дифференцированной системы регулирования трансграничных экономических отношений. Важнейшую роль в ней играли активная тарифная и нетарифная политика, поддержка крупных экспортеров, особенно ТЭК, стимулирование модернизации обрабатывающей промышленности за счет снижения пошлин на ввоз оборудования и их повышения на вывоз необработанного сырья, поощрение инвестирования в Россию путем упрощения связанных с ним процедур. Вместе с тем государство сохраняло определенные ограничения для иностранных инвесторов и разворачивало административную борьбу с «серым» и «черным» товарооборотом. Происходившая в эти годы географическая диверсификация трансграничных экономических отношений имела характер целенаправленной девестернизации и концентрации на евразийском и восточноазиатском направлениях. Активность на восточноазиатском направлении, выразившаяся и в проведении саммита АТЭС во Владивостоке, и заявленных вице-премьером И. Шуваловым (сентябрь 2012 г.) планах по превращению АТР в течение 5–10 лет в главного торгового партнера России³⁴, имела особенную значимость для РДВ. Эти планы Москвы были тесно связаны с реализуемой с 2007 г. Программой развития Дальнего Востока и Забайкалья, отводившей торгово-инвестиционному взаимодействию с АТР роль одного из его основных факторов.

б) 2014 г. — настоящее время. Специфика современного этапа эволюции экономического компонента пограничной политики состоит в четкой дифференциации приоритетов безопасности и развития по территориальному и отраслевому принципам. Втягивание России во внешнеэкономическую войну санкций и контрсанкций со странами ЕС и НАТО сопровождалось одновременной интенсификацией интеграционных процессов в рамках ТС и форсированной либерализацией функционирования восточноазиатских рубежей. Принятые для этого сегмента границ законы о ТОРах и свободном порте предусматривают применение режима свободной таможенной зоны, использование технических и санитарных регламентов ОЭСР, работу «единого окна» при прохождении участниками ВЭД контроля на границе и другие новации. Эти меры должны решить задачи увеличения объемов инвестиций и экспорта высокотехнологичного оборудования на территориях РДВ, предназначенных стать центрами ускоренного роста обрабатывающих, импортозамещающих производств³⁵.

Сравнение двух периодизаций показывает, что развитие социально-демографического и экономического компонентов пограничной политики имело несовпадающую хронологию, причем это несовпадение в целом было связано с несколько опережающей динамикой экономического компонента, который привлекал к себе преимущественное внимание государства. Вместе с тем со временем степень согласованности изменений в обоих компонентах возрастала. В XXI в. меры регулирования государством трансграничных миграционных и экономических потоков уже не приходили в такое прямое противоречие, как это имело место в 1992–1993 и 1995–1999 гг. Наряду с согласованностью, которая со второй половины 2000-х годов стала приобретать концептуальный характер, постепенно росла и дифференцированность, разнообразие задач пограничной миграционной и экономической политики как в отраслевом, так и территориальном разрезе. С 2006 г. можно говорить о начале формирования на РДВ регионально специализированной пограничной политики.

Дать оценку эффективности пограничной политики на РДВ позволяют диаграммы 1–4, отражающие общую динамику трансграничных отношений региона на разных этапах их государственного регулирования и изменения в объемах некоторых из составляющих их потоков.

Как показывает анализ диаграмм, явную неэффективность, то есть комплексную (по большинству изучаемых сфер) разнонаправленность динамики целевых и фактических объемов трансграничных отношений РДВ, социально-демографический компонент пограничной политики демонстрировал в 2006–2010 гг., а экономический — в 2006–2014 гг. Очевидно, что в обоих случаях главным (но далеко не единственным) фактором невыполнения поставленных перед пограничной политикой задач был начавшийся в 2008 г. мировой экономический кризис. Что касается государственного регулирования трансграничных отношений РДВ на остальных этапах, то с точки зрения большинства его рассмотренных задач оно может быть признано эффективным. Однако такой вывод нуждается, по крайней мере, в двух существенных уточнениях. Во-первых, в 1990-е годы (в экономической сфере — до 1994 г.) видимая эффективность пограничной политики была тесно связана с крайне слабой дифференцированностью ее задач, простотой, если не примитивностью, ее целей, состоявших сначала в радикальном дерегулировании всех видов трансграничных потоков, а затем в их общей же барьеризации. Во-вторых, официальные данные об объемах фактических трансграничных потоков не включают в себя их значительную нелегальную (неофициальную) составляющую. Если учесть экспертные оценки нелегальной трудовой и челночной миграции и «серой» торговли³⁶, то отражаемый диаграммами количественный эффект барьеризации в социально-демографической сфере (1993–2000 и 2000–2006 гг.) и в сфере экономической (1992–1994 гг.) окажется значительно меньшим.

Диаграмма 1

Динамика трансграничных экономических отношений РДВ и этапы их регулирования (1992–2015 гг.)³⁷

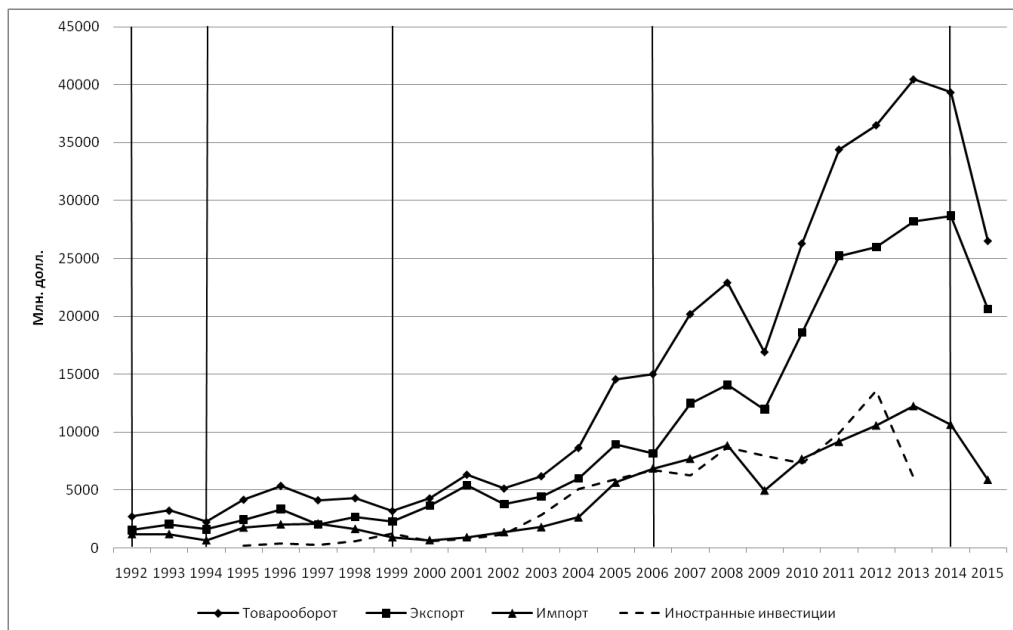


Диаграмма 2

Динамика структуры внешней торговли РДВ и этапы ее регулирования (1991–2015 гг.)³⁸

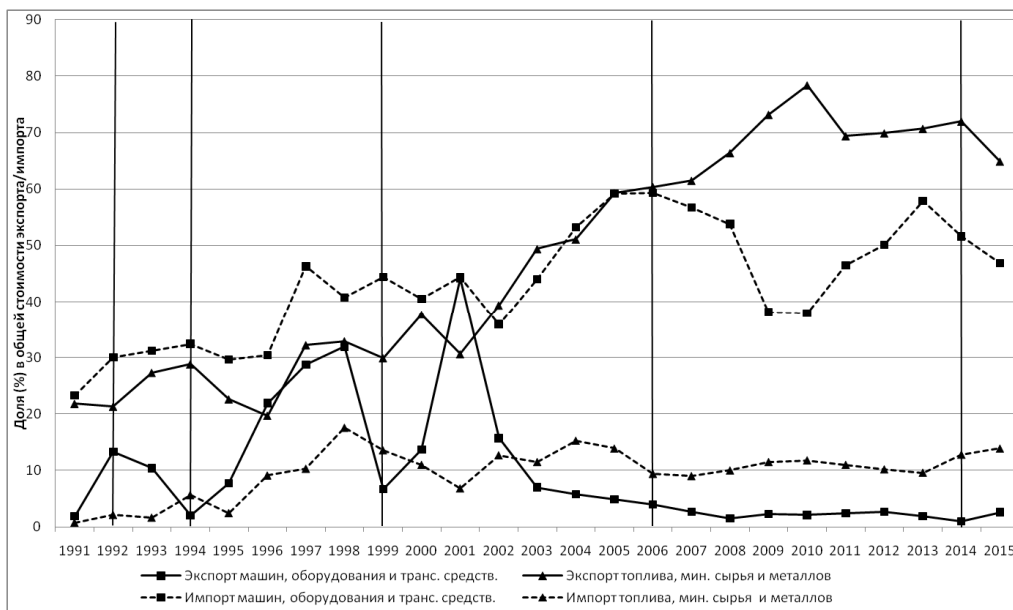


Диаграмма 3

Миграционные потоки между Россией и странами Восточной Азии и этапы их регулирования (1993–2014 гг.)³⁹

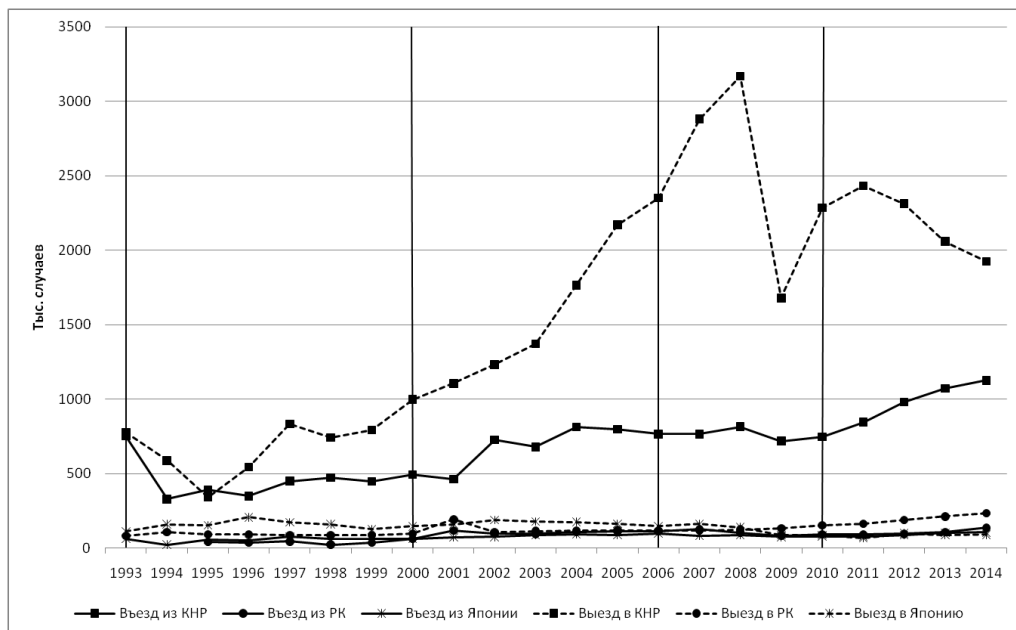
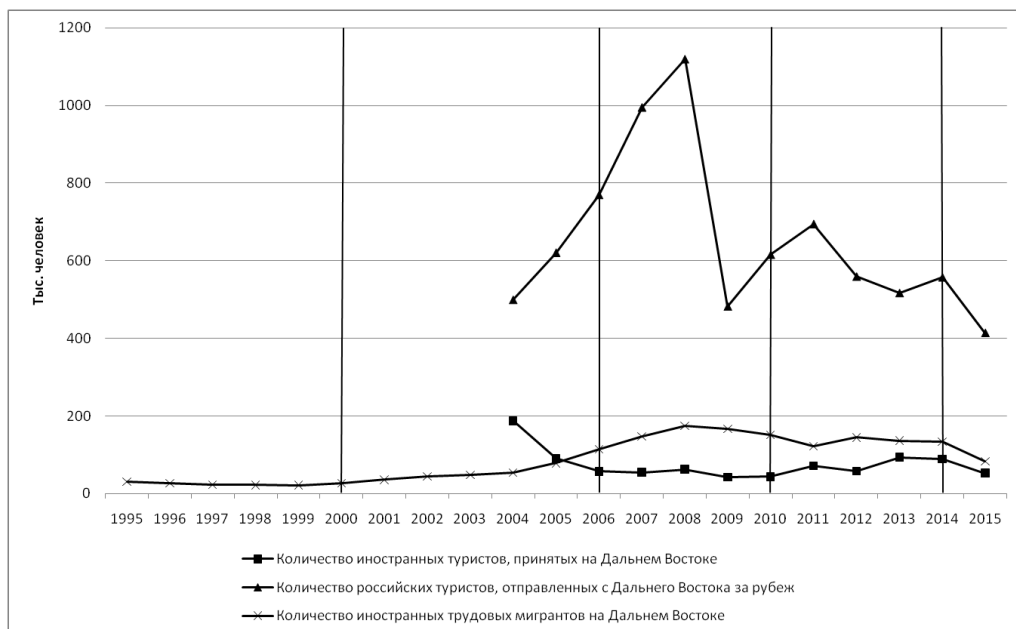


Диаграмма 4

Трансграничная туристическая и трудовая миграция на РДВ и этапы ее регулирования (1995–2015 гг.)⁴⁰



Говоря об отдельных разновидностях трансграничных потоков, можно выделить те из них, стимулирование которых государством было наименее результативным. В социально-демографической сфере к ним относится въездной туризм: несмотря на многие принятые с 2006 г. меры к его поощрению, устойчивого роста этого потока на РДВ до сих пор не наблюдается (прирост турпотока из КНР в 2010–2014 гг. был поглощен в основном европейской частью России). В экономической сфере наиболее явную и длительную неэффективность показывает политическая поддержка дальневосточного экспорта машин и оборудования, доля которого в вывозе падает с начала 2000-х годов. В целом малоэффективной остается политика привлечения в регион иностранных инвестиций: их рост в 2012 г. оказался кратковременным всплеском, обернувшимся значительным спадом⁴¹.

Следует заметить, что оценка эффективности пограничной политики, исходя из поставленных в ней задач, не всегда достаточна для понимания ее реального воздействия на развитие региона. Эффективность должна оцениваться и в более широком контексте — с точки зрения объективных потребностей и возможностей РДВ, интерпретация которых государством в своей политике далеко не всегда является полной и адекватной. Очевидно, что даже в те периоды и в тех областях трансграничных отношений, когда и где они положительно реагировали на политическое стимулирование, их рост был совершенно незначителен относительно социально-демографического и экономического потенциалов РДВ и его соседей. В самом благополучном по поступлению иностранных инвестиций на РДВ 2012 году их объем не превышал 9,3% от ВРП (по ППС), или около 1/4 от общего объема инвестиций в регион⁴². Максимум же численности иностранной рабочей силы в регионе, достигнутый в 2008 г. (174,4 тыс.), составил лишь около 2/3 от общего дефицита рабочей силы в промышленности и строительстве в том году (247,6 тыс.)⁴³.

Судя по данным за 2015 г., новая пограничная политика пока не переломила негативных тенденций в динамике трансграничных отношений РДВ, во многом обусловленных сложной внешнеполитической обстановкой. Возможно, что эффект от комплекса решений, образующих эту политику, еще не успел проявиться в полной мере. Однако более существенное влияние на эффективность нынешней пограничной политики на РДВ, на наш взгляд, оказывает то, что она по-прежнему несвободна от ряда характерных особенностей, сложившихся на протяжении последних десятилетий. К таким ее ключевым внутренним дефектам необходимо отнести следующие:

1) недостаточная точность в постановке задач пограничной политики и их согласовании с задачами региональной политики на РДВ. Несмотря на достигнутую высокую степень отраслевой и территориальной дифференциации задач пограничной политики, в большинстве своем (исключая показатели объема экспорта), в отличие от задач региональной политики, они до сих пор не выражаются в однозначных количественных индикаторах;

2) явная структурная несбалансированность пограничной политики в регионе, поощряющей и усиливающей его специализированность на вывозе топливно-энергетических и иных сырьевых товаров. Такая узкая специализация экономики РДВ делает ее крайне зависимой от конъюнктуры внешних рынков и, в конечном счете, резко ограничивает возможности политического регулирования;

3) взаимная противоречивость регулирования объективно связанных между собой разновидностей трансграничных потоков. Особенно наглядно она проявляется в попытках стимулирования притока иностранных инвестиций при одновременном сдерживании внешней трудовой миграции (прежде всего из КНР);

4) дискриминационный характер пограничной политики в отношении малого бизнеса, который является главным субъектом строительства трансграничных социально-экономических сетей. Длительное подавление челночной миграции повлекло за собой разрушение таких сетей или их вытеснение в теневую, криминализованную зону.

Наиболее же общим фундаментальным изъяном пограничной политики на РДВ выступает устойчивое преобладание приоритета безопасности над целями развития региона. Обусловленная этим длительность барьеризации дальневосточных границ — на протяжении изучаемого периода 9 лет в экономической и 17 лет в миграционной сфере — сама по себе не могла не стать препятствием для совершенствования их контактных функций. Результатом такой озабоченности безопасностью оказалось огромное недополучение регионом выгод от развития трансграничных отношений. Примерную величину этих упущенных выгод можно оценить, сравнив социально-экономическую динамику РДВ и Северо-Востока Китая, прибегавшего в изучаемый период к барьерным мерам очень избирательно и осторожно. Однако вряд ли даже самые убежденные сторонники жесткой пограничной политики возьмут на себя смелость утверждать, что современный Китай защищен от трансграничных угроз меньше, чем Россия.

1. Эта цель впервые была определенно сформулирована еще в Указе Президента РФ № 605 от 7 мая 2012 г., но создание соответствующей нормативно-правовой базы началось с 2014 г.
2. *Ларин В.Л.* Российско-китайские отношения в региональных измерениях (80-е годы XX — начало XXI в.). М.: Восток-Запад, 2005. С. 142–143.
3. *Понкратова Л.А.* Этапы развития трансграничной миграции в российско-китайской контактной зоне // Демографическое развитие российского Дальнего Востока: Сборник статей. Том 2. № 1 / под ред. С.В. Рязанцева, М.Н. Храмовой. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2016. С. 94.
4. Первая попытка квотирования иностранной рабочей силы была предпринята в Приморском крае еще в марте 1992 г.
5. *Ларин В.Л.* В тени проснувшегося дракона: Российско-китайские отношения на рубеже XX — XXI вв. Владивосток: Дальнаука, 2006. С. 114, 383–384.
6. *Забияко А.П., Кобызов Р.А., Понкратова Л.А.* Русские и китайцы: этномиграционные процессы на Дальнем Востоке. Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2009. С. 57–58.
7. Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании иностранной рабочей силы в РФ». URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2863
8. С 1997 г. этот общий порядок был распространен и на работников из КНДР.
9. *Забияко А.П., Кобызов Р.А., Понкратова Л.А.* Русские и китайцы... С. 58–60; *Ларин В.Л.* В тени проснувшегося дракона... С. 362.
10. Концепция регулирования миграционных процессов в РФ. URL: www.consultant.ru/document/cons.../ae34219c5777239ace76672ef4455433e0a5b907/; Трансграничные миграции и принимающее общество: механизмы и практики взаимной адаптации. Екатеринбург, 2009. С. 19.
11. Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о безвизовых групповых туристических поездках // Сборник основных официальных документов, регламентирующих двусторонние международные отношения России и Китая на современном этапе. Благовещенск, 2005. С. 20–24.
12. *Ларин А.Г.* Китайские мигранты в России. История и современность. М., 2009. С. 253.
13. *Забияко А.П., Кобызов Р.А., Понкратова Л.А.* Русские и китайцы... С. 66.
14. Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о временной трудовой деятельности граждан РФ в КНР и граждан КНР в РФ. URL: http://www.mid.ru/spd_md.nsf/0/EACAAE6A8BCAE25DC325785A003FAE62; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» // Система «Гарант». URL: base.garant.ru/184755/; Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2002 г. № 941 «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу». URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40261/ и др.
15. Исторические проблемы социально-политической безопасности российского Дальнего Востока (вторая половина XX — начало XXI в.). Кн. 2.. Владивосток: ИИАЭ ДВО РАН, 2014. С. 140–145; *Забияко А.П., Кобызов Р.А., Понкратова Л.А.* Русские и китайцы... С. 62–63.
16. *Градиловский С.Н.* Доклад «Политика репатриации и трудовой миграции в современном российском государстве». Москва, 2010. URL: http://www.archipelag.ru/download/book/text_pdf/doklad_yb_2010/02_trud.pdf; *Ионцев В., Ивахнюк И.* Аналитический доклад по проекту

- на тему: Роль международной трудовой миграции для экономического развития России. San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012. С. 33–34.
17. Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири РФ и Северо-Востока КНР (2009–2018 гг.). URL: <http://www.irkutsk.cn/site/uploads/File/Programm.doc>
 18. *Понкратова Л.А.* Этапы развития трансграничной миграции... С. 100–102.
 19. Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г. / Евразийская экономическая комиссия. URL: www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/tm/Pages/sogl2.aspx.
 20. Неединая Россия. Доклады по этнополитике. М.: Институт национальной стратегии ; Книжный мир, 2015. С. 330–335; *Рязанцев С.В.* Регулирование трудовой миграции в России с учетом международного опыта. 25–26 мая 2015 // Eastrussia — Дальний Восток России. URL: www.eastrussia.ru/upload/iblock/21e/Ryazantsev.pdf.
 21. Соглашение между Правительством РФ и Правительством РК о взаимной отмене визовых требований (Сеул, 13.11.2013). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156981/
 22. Одним из главных шагов в этом направлении было субсидирование внутренних авиаперелетов для жителей РДВ.
 23. Интервью заместителя руководителя ФТС Сергея Шохина 17.09.2010 // Федеральная таможенная служба. URL: http://www.customs.ru/index.php?view=category&id=26%3A2011-01-24-14-4521&option=com_content&Itemid=1830&limitstart=340.
 24. Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/39279>; Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/39906>.
 25. *Полетаев В.Э.* Государство и бизнес в России: инновации и перспективы. М., 2012. С. 57.
 26. Российский Дальний Восток и Северо-Восточная Азия. Проблемы регионального сотрудничества. М.: Эдиториал УПСС, 1998. С. 53–54; Дальний Восток России: экономический потенциал /под ред. П.А. Минакира, Н.Н. Михеевой. Владивосток: Дальнаука, 1999. С. 211–212.
 27. *Батманова В.В.* Эволюция экспортной деятельности в России // Региональная экономика. Юг России. 2012. № 13. С. 45–46; Дальний Восток России... С. 211–212.
 28. Дальний Восток России... С. 212, 227–228.
 29. *Ларин В.Л.* В тени проснувшегося дракона... С. 70–71; ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 480). URL: <http://government.ru/docs/8957/>
 30. Концепция национальной безопасности РФ (от 10 января 2000 г. № 24). URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/1.html>; Концепция охраны Государственной границы РФ, внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны РФ и их природных ресурсов на 2001–2005 гг. (от 1 сентября 2001 г.). URL: http://www.morskayakollegiya.ru/legislation/doktrinalnye_i_k/kontseptsija_ohr/
 31. *Губарева А.В.* Исторический очерк регулирования внешнеэкономической деятельности в России // International Journal of Russian Studies. 2015. No. 4/1. P. 52–64; *Батманова В.В.* Эволюция экспортной деятельности в России... С. 46.
 32. *Гуань Гуйхай.* Негативные факторы торгово-экономического сотрудничества между Китаем и Россией и пути их устранения // Взаимодействие России и Китая в глобальном и региональном контексте: политические, экономические и социокультурные измерения. Владивосток: Изд-во ДВГУ, 2008. С. 194–195.
 33. *Власюк Л.И.* Прогнозирование экономики макрорегиона: Дальний Восток / отв. ред. П.А. Минакир. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2012. С. 115–116; Внешнеэкономическая стратегия РФ до 2020 г. (1 декабря 2008 г.) URL: economy.gov.ru/minrec/activity/sections/foreigneconomicactivity/vec2020; *Губарева А.В.* Исторический очерк регулирования... P.52–64.
 34. Через 5–10 лет Россия будет активнее вести торговлю со странами АТР, чем с Европой // ИТАР-ТАСС. 07.09.2012. URL: <http://itar-tass.com/ekonomika/602422>.
 35. Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/39279>; Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/39906>; *Вардомский Л.Б.* Об азиатском векторе трансформации экономического простран-

- ства России // Вопросы географии. Сб. 141: Проблемы регионального развития России. М.: Издательский дом «Кодекс», 2016. С. 549–550.
36. Так, по оценкам А.Г. Ларина, в 2000-е годы приблизительно 50–60% трудовых мигрантов из КНР работали в России нелегально (*Ларин А.Г.* Китайские мигранты в России... С. 152). По данным, приводимым Н.Л. Симутиной и Н.П. Рыжовой, в 1993 г. доля неучтенной российской таможенной торговли в обороте между КНР и Россией составляла более 42% (*Симутина Н.Л., Рыжова Н.П.* Экономические и социальные взаимодействия на трансграничном пространстве Благовещенск—Хэйхэ // Вестник ДВО РАН. 2007. № 5. С. 139).
 37. Составлено по: Внешнеэкономическая деятельность Амурской области за 2005–2015 гг. / Амурстат. Благовещенск, 2016; Дальний Восток России: экономический потенциал. Владивосток: Дальнаука, 1999. С. 559–560; Регионы России. М., 1997–2015; Российский статистический ежегодник М., 1998–2015.
 38. Составлено по: Внешнеэкономическая деятельность предприятий Дальневосточного региона в 2001 г. (данные таможенной статистики) // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2002. № 1. С. 4–11; Итоги внешнеэкономической деятельности предприятий Дальневосточного региона за 1999 г. (по данным таможенной статистики) // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2000. № 1. С. 19–25; *Минакир П.А.* Экономика регионов. Дальний Восток. М.: ЗАО «Издательство «Экономика»», 2006. С. 421; *Минакир П.А., Прокапало О.М.* Региональная экономическая динамика. Дальний Восток. Хабаровск: ДВО РАН, 2010. С. 97–98; *Прокапало О.М., Исаев А.Г., Мазитова М.Г.* Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2014 г. // Пространственная экономика. 2015. № 2. С. 157; *Они же.* Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2015 г. // Пространственная экономика. 2016. № 2. С. 149–150; *Прокапало О.М., Исаев А.Г., Суслов Д.В., Деваева Е.И., Котова Т.Е.* Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2010 г. // Пространственная экономика. 2011. № 2. С. 86–87; *Прокапало О.М., Исаев А.Г., Суслов Д.В., Мазитова М.Г.* Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2012 г. // Пространственная экономика. 2013. № 2. С. 144–145; *Прокапало О.М., Исаев А.Г., Суслов Д.В., Мазитова М.Г.* Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2013 г. // Пространственная экономика. 2014. № 2. С. 135–136; Синтез научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия — 2050 / под ред. П.А. Минакира, В.И. Сергиенко. Владивосток: Дальнаука, 2011. С. 150–152; Дальний Восток России: экономический потенциал. Владивосток: Дальнаука, 1999. С. 559–560; Таможенная статистика внешней торговли Дальнего Востока в региональном разрезе за 1997 г. / ГТК РФ. ДВТУ. Владивосток, 1998.
 39. Составлено по: Российский статистический ежегодник. М., 1994–2004; Федеральная служба государственной статистики. Центральная база статистических данных. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi>.
 40. Составлено по: Единая межведомственная информационно-статистическая система. Государственная статистика. URL: <https://fedstat.ru/>; *Красова Е.В.* Иностранная рабочая сила в мировой и региональной экономике: современные аспекты государственного регулирования. Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2012. С. 197; Регионы России. М., 2012–2015; Социально-экономическое положение Дальневосточного федерального округа в 2013 г. / Росстат. М., 2014; Труд и занятость в России. М., 2003–2013; Федеральная служба государственной статистики. Центральная база статистических данных. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi>.
 41. С 2014 г. отмечается, однако, некоторый рост притока в регион прямых иностранных инвестиций.
 42. Рассчитано автором на основе данных Росстата.
 43. *Безруков И.С., Горбенкова Е.В.* Перспективы использования азиатской рабочей силы в экономике Дальнего Востока России. Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2006. С. 114.