

РОССИЙСКОЕ ПРИГРАНИЧЬЕ: ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Арсентьева И.И.¹, Михайленко А.Н.²

¹ ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», Саратов, Россия (410012, Саратов, ул. Астраханская, 83), e-mail: airen1@yandex.ru

² ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Москва, Россия (119606, Москва, проспект Вернадского, 84), e-mail: anmikh@mail.ru

В статье дана краткая характеристика советского подхода к развитию приграничья, когда безоговорочно преобладала барьерная функция государственной границы. Большинство соседей рассматривались как потенциальные военные противники, наиболее серьезно охранялись сухопутные границы с капиталистическими или недружественными странами. Вопрос о социально-экономическом развитии приграничья на повестке не стоял. С распадом Советского Союза перечень пограничных проблем пополнился новыми угрозами, связанными с преступной деятельностью международных террористических организаций, наркотрафиком, нелегальной миграцией и т.д. В настоящее время многие приграничные субъекты Российской Федерации представляют своего рода «лакуны» в системе национальной безопасности. Основное внимание в статье уделено перспективам развития российского приграничья. Сделан вывод о необходимости нового концептуального и практического подхода к соотношению между барьерной и контрактной функциями границы.

Ключевые слова: приграничье, пограничная безопасность, угрозы безопасности, «умная» граница.

RUSSIAN BORDERLAND: YESTERDAY, TODAY, TOMORROW

Arsentyeva I.I.¹, Mikhailenko A.N.²

¹ Saratov State University, Saratov, Russia (410012, Saratov, Astrakhanskaja Street, 83), e-mail: airen1@yandex.ru

² Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia (119606, Moscow, Vernadsky Prospekt, 84), e-mail: anmikh@mail.ru

The article gives a brief description of the Soviet approach to the development of border areas, when the barrier function of the state border was dominant. Most neighbors were considered as potential military enemies, and land borders with capitalist or unfriendly countries were guarded most carefully. The issue of social and economic development of the border area was not on the agenda. With the Soviet Union collapsing new threats, bound up with criminal activities of international terrorist groups, drug trafficking, illegal migration etc., were added to the list of the border problems. Border subjects of the Russian Federation are nowadays a kind of gaps in the system of national security. The article's focus is put on the prospects of borderland's development. It is concluded that a new conceptual and practical approach to correlation between barrier and contact functions of the borders is needed.

Keywords: borderland, border security, security threats, "smart" border.

В современных условиях вопросы развития приграничья весьма важны как с теоретической, так и с практической точек зрения. Успешное приграничное сотрудничество становится все более мощным фактором международных отношений. Именно через приграничье проходят маршруты движения товаров на мировые рынки. Чем меньше искусственных препятствий на этом пути, тем более активно страна включается в глобальные процессы. Особенно важно обеспечить раскупоренность связующих сосудов государствам, где высока доля внешней торговли в валовом внутреннем продукте. В то же время государственные рубежи не могут быть проходным двором, через который в страну беспрепятственно проникают «нехорошие» мигранты, террористы, наркотики и одновременно с этим «утекают» ресурсы, финансы и т.д. Разрешение обозначенного противоречия достигается установлением нового от-

ношения, в данном случае – объединением противоположностей, гармонизацией контактности и барьерности границ.

Отечественной политической науке в силу серьезных изменений, происходящих в функциональной составляющей государственных границ, предстоит выработать их новое видение, переосмыслить ряд основополагающих понятий, разработать концептуальные основы развития приграничья как элемента системы национальной безопасности. Данное обстоятельство обуславливает актуальность анализа ситуации в российских приграничных регионах в исторической ретроспективе и на современном этапе, выявление проблем и противоречий в их развитии, а также выработку предложений по их разрешению.

Советское наследие

С первых дней существования Советской России надежная охрана государственных рубежей рассматривалась как приоритетная задача, при этом основной упор делался на практические вопросы военной безопасности. Большинство соседей рассматривались как потенциальные военные противники, наиболее серьезно охранялись сухопутные границы с капиталистическими или недружественными странами. Это проявлялось в жесткой регламентации всех таможенных процедур, насыщенности приграничного периметра личным составом и военной техникой, ограждениями с колючей проволокой и контрольно-следовыми полосами. Приграничные территории становились милитаризованной зоной, главной задачей которой было отражение в случае необходимости военного удара.

Вопрос о социально-экономическом развитии приграничья на повестке не стоял. Более того, военноопасный характер границ вынуждал размещать производство в глубинных районах страны. Это является одной из причин того, что в настоящее время на приграничных территориях недостаточно развиты производственная и транспортно-логистическая инфраструктуры. Проблемам приграничья как специфического сегмента государственной территории уделялось крайне мало научного внимания. И даже если оно становилось объектом исследования, то в основном под грифом «секретно», а содержание публикаций в открытой печати сводилось к описаниям подвигов советских пограничников.

Говоря об этом, мы не хотели бы просто бросить обвинение в адрес предыдущего поколения в ошибочном стратегическом видении развития приграничья. Дело в другом: такие же взгляды на роль приграничья были и в соседних странах, но они смогли перестроиться в соответствии с требованиями времени. Наиболее наглядно это проявляется на российско-китайской границе: с нашей стороны заброшенная территория, а с китайской – небоскребы в неоне. А ведь еще в середине прошлого века у китайцев были такие же взгляды на функции границы, как и у советских руководителей: ее символом был замок. И тем не менее сегодня

китайское приграничье – активный элемент мировой экономики, окно или даже дверь в нее, а российское – пока еще забытое государством и людьми место.

Российское приграничье сегодня

С распадом Советского Союза перечень не решенных и перешедших «по наследству» проблем пополнился новыми угрозами, связанными с преступной деятельностью международных террористических организаций, наркотрафиком, нелегальной миграцией и т.д. Нельзя сбрасывать со счетов и то, что появились тысячи километров новых границ, а, следовательно, возникла необходимость адаптации неожиданно ставших приграничными субъектов Федерации к новому геополитическому и геоэкономическому статусу. Многие из них не справились с такой адаптацией, став своего рода «лакунами» в системе национальной безопасности.

Одной из острейших проблем была и остается неблагоприятная социально-экономическая обстановка. Наиболее динамично развиваются приграничные регионы, где расположены нефтегазовые месторождения, а также регионы, которые находятся в международных транспортных коридорах, связывающих Россию с ее основными внешнеэкономическими партнерами. Это наглядно иллюстрирует размещение в нашей стране прямых иностранных инвестиций. Так, в 2013 г., как и годом ранее, на трех верхних позициях рейтинга расположились Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ и Сахалинская область. Это типичные сырьевые регионы, в которых реализуются крупные инвестиционные проекты с участием международных нефтегазовых компаний. Приморский край занял в указанном рейтинге пятое место: основными инвесторами являются компании из Японии, что обусловлено географическим положением региона, удобным с точки зрения бизнес-интересов японских инвесторов [4]. Однако в большинстве приграничных субъектов Федерации объем валового регионального продукта на душу населения ниже среднего по стране уровня, а сами регионы относятся к категории депрессивных.

На наш взгляд, сложившаяся ситуация во многом обусловлена тем, что открытие государственных границ, начавшееся в 1990-е гг., происходило спонтанно, хаотично и до сих пор не имеет под собой сколько-нибудь серьезной концептуальной основы. Базовые цели, принципы и приоритеты пограничной политики обозначены Концепцией приграничного сотрудничества в Российской Федерации, принятой в 2001 г. [2]. Но значительная часть заложенных в документе положений требует сегодня серьезной концептуальной переработки. Кроме того, федеральным законодательством не урегулированы принципиально важные вопросы приграничного сотрудничества, в частности, недостаточно четко определены полномочия органов власти всех уровней при осуществлении ими широкого спектра приграничных связей. Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества в Российской

Федерации» до сих пор находится в стадии разработки. Все это не позволяет реализовать многие положения пусть отчасти и устаревшей, но действующей ныне Концепции. Такое положение способствует дальнейшему обострению накопившихся проблем и противоречий.

Обозначенные политико-правовые «лакуны» влекут за собой неудовлетворенность местного населения существующей ситуацией, а также попытки решить возникающие сложные проблемы на уровне самоорганизации. Сами по себе эти попытки заслуживают поощрения, однако самоорганизация может давать положительные результаты в условиях взаимодействия, а не противодействия с органами государственного управления. Отсюда высокая доля теневой сферы как совокупности теневых экономики, политики и права в приграничных регионах и такие негативные их проявления, как ослабление миграционного контроля, криминализация приграничья и т.д. Очевидно, что вклад теории самоорганизации в концептуальное обеспечение развития российского приграничья мог бы быть гораздо более позитивным и существенным.

Анализ успешного опыта других стран в развитии приграничных территорий свидетельствует о том, что эти территории должны соответствовать современным глобализационным процессам, т.е. динамично развиваться и быть открытыми. Открытость не означает, однако, превращение приграничья в проходной двор. Оно по-прежнему, но с новым качеством выполняет функции своеобразного фильтра, который реализует необходимые для национальной безопасности функции. При этом если раньше этот фильтр был на удивление простой, останавливая практически все, то сегодня он должен быть гораздо более избирательным. Наряду с пресечением вредного и опасного он не должен препятствовать поступлению всего полезного, что может быть использовано для развития страны. А ведь вредное и полезное – это не константы, они довольно динамично изменяются. Следовательно, возникает необходимость в разрешении указанного противоречия.

Перспективы развития российского приграничья

На наш взгляд, гармонизация барьерности и контактности может быть достигнута формированием границы нового типа, которую можно обозначить как «умную» границу. Данное понятие иногда используют применительно к американо-канадской границе. Это самый протяженный в мире межгосударственный рубеж – его сухопутная часть составляет почти 8900 км. На протяжении XX столетия он был, по выражению премьер-министра Канады 1930-х гг. Р. Беннета, «самой длинной необороняемой границей в мире» с наибольшим объемом взаимной торговли [3]. Ситуация начала меняться в 1990-е гг. в связи с тем, что маршруты через границу стали осваивать транснациональные преступные группировки, занимавшиеся наркоторговлей, контрабандой, перевозкой нелегальных мигрантов. Однако кардинальные изменения произошли после терактов 11 сентября 2001 г., когда американцы

многократно ужесточили пограничный контроль. В результате возникла опасность резкого сокращения объема двустороннего товарооборота, что могло нанести огромный ущерб внешней торговле и в целом экономикам обеих стран, особенно Канады.

В этой ситуации США и Канада приступили к формированию принципиально новой системы контроля над трансграничными потоками. В декабре 2001 г. в Оттаве была подписана Декларация об «умной» границе (Smart Border Declaration), а также утвержден План действий по формированию безопасной и «умной» границы (Action Plan For Creating a Secure and Smart Border). Подписанные документы предусматривают создание четырех «столпов» пограничной безопасности: безопасное движение людских потоков; безопасное движение товаров; безопасная инфраструктура; координация деятельности и обмен информацией [6].

Отдельные элементы американо-канадской системы охраны совместных границ вполне могут использоваться и в нашей стране. Помимо этого, разрабатывая концепцию «умной» границы» применительно к российским реалиям, можно, на наш взгляд, провести определенные аналогии с концепцией «умной» силы Дж. Най. Американский политолог разделил государственную силу (мощь) на «жесткую» (hard power) и «мягкую» (soft power). Первая подразумевает использование материальных – военных и экономических – рычагов воздействия на других акторов международных отношений. Однако в современную эпоху «жесткая» сила и составляющие ее компоненты перестают играть столь значимую роль, как в прошлом. В этой связи Дж. Най вводит понятие «мягкая» сила, определяя ее как «способность убедить других хотеть того же, чего хочешь ты», или как не прямой/вовлекающий метод осуществления власти [5]. В развитие этих идей, особенно идеи «мягкой» силы, написано огромное количество работ учеными самых разных стран мира. Однако практика международных отношений показала, что простой переход от использования «жесткой» силы к «мягкой» и наоборот не приносит ожидаемых результатов. Поэтому Дж. Най пошел дальше, предложив концепт «умной» силы (smart power). Под ней понимается способность объединять в различных контекстах «жесткие» и «мягкие» ресурсы власти в успешные стратегии.

Применительно к тематике нашей работы эту концепцию можно рассмотреть следующим образом. «Жесткая» граница предполагает акцент на барьерных функциях, «мягкая» – на контактных. Ни та, ни другая не способны должным образом обеспечить безопасность пограничной сферы и безопасность государства в целом. В этой связи необходимо не чередование, а одновременное сочетание барьерности и контактности, однако пропорция этих функций будет определяться пограничной ситуацией, складывающейся в конкретный временной отрезок. Для определения этой пропорции нет одной формулы, верной на всей протяженности российской границы и на все времена. Для ее выявления необходимо творческое

отношение населения и государственных органов, ученых и экономистов, бизнесменов и гражданского общества по обе стороны границы.

Что это может означать на практике? Все участвующие в развитии приграничья стороны должны понимать тесную взаимосвязь и взаимозависимость контактной и барьерной функций границы. Если пограничник или таможенник видит свою основную задачу в том, чтобы как можно больше препятствовать движению трансграничных потоков, и, исходя из этого, получает премии по линии своей службы, то контактная функция страдает. В свою очередь, если бизнесмен будет стремиться провезти в страну любые, даже вредоносные, товары и материалы, лишь бы получить быструю прибыль, то тем самым он будет препятствовать эффективной реализации барьерной функции. Только в случае, если все участники пограничного процесса будут одновременно и «барьерщиками», и «контактниками», граница станет действительно «умной».

Концепция «умной» границы дает возможность наладить добрососедские отношения между соседними странами, не создавая при этом угроз их безопасности, избежать дублирования в пограничном и таможенном контроле, устранить ненужные барьеры на пути трансграничных потоков. Реализация такой концепции возможна только при взаимном доверии государств-соседей, их обоюдной заинтересованности в развитии трансграничных контактов, готовности идти на компромиссы в процессе формирования пограничной политики в интересах одновременно и развития, и безопасности.

Каковы же возможности реализации концепции «умной» границы Россией? Безусловно, на этом пути есть ряд препятствий. Во-первых, необходимо разработать новую методологию функционирования границы. Практика свидетельствует о том, что периодическое акцентирование роли либо контактной, либо барьерной функции в развитии приграничья, похожее на попеременное нажатие на разные кнопки, не повышает эффективность функционирования границы. Нужна новая идеология всех служб, которые связаны с границей. В ней предельно ясным должно стать положение о том, что успехи в контактной и барьерной функциях взаимообусловлены. Интуитивно эта взаимообусловленность понятна, однако было бы перспективно попытаться ее формализовать.

В этом смысле целесообразно разработать инструментарий определения такой взаимообусловленности, используя в том числе и зарубежный опыт. Так, например, в рамках американо-мексиканского приграничного партнерства для удобства аналитической работы разработан индекс развития приграничья (The Transborder Development Index). Он состоит из четырех факторов: конкурентоспособность, безопасность, качество жизни и устойчивость. По этим факторам определяются показатели, которые характеризуют развитие приграничья в

соответствующих областях. Их сравнительный анализ позволяет выявлять среди приграничных штатов наиболее эффективные и отстающие.

Несомненно, для развития приграничья нужны значительные финансовые ресурсы, поскольку создание современной системы обеспечения безопасности в пограничной сфере стоит дорого. И здесь, как справедливо отмечает член экспертного совета Общественной палаты РФ генерал-майор В.Г. Елюшкин, возникает дилемма – либо в нее вкладываются, рассчитывая на возврат вложений в виде сохранения населения и благоприятной среды обитания в государстве, либо пытаются решать задачу, постепенно расплывая во времени требуемые ресурсы и рискуя при этом потерять страну [1].

Серьезными проблемами являются подверженность системы пограничной безопасности России коррупционному воздействию, недостаточная результативность усилий, предпринимаемых для противодействия трансграничной преступности, уязвимость сотрудников государственных органов, задействованных в обеспечении пограничной безопасности и т.д. Отдельной, крайне важной проблемой выступает отсутствие эффективной нормативно-правовой базы, определяющей характер работы по совершенствованию системы обеспечения пограничной безопасности. Однако все эти противоречия и проблемы не носят абсолютно непреодолимый характер. Их вполне можно решить при соответствующих политических усилиях для реализации намеченных целей.

Заключение

Российская Федерация, как и любое государство, взаимодействует с внешним миром двояко: с одной стороны, через центр, обладающий для этого соответствующим образом сконцентрированными ресурсами (в первую очередь, политическими); с другой – контактирует со структурными элементами международного сообщества через свои окраинные, приграничные территории. В этой связи возникает насущная потребность в эффективной концепции развития российского приграничья, что требует фундаментальных научно-теоретических исследований и кропотливой политической работы. В противном случае российское приграничье так и останется периферией (во всех смыслах) собственной страны, а Россия рискует быть вытесненной на «задворки» глобализирующегося мира.

Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект «Концептуальные основы развития приграничья в контексте национальной безопасности России» (№ 12-03-00002).

Список литературы

1. Елюшкин В.Г. Пограничная безопасность стоит дорого // Национальная безопасность России, США и других стран мира: новости, события, проблемы, угрозы, концепции, страте-

гии. – 13.11.2013. – Режим доступа: <http://nationalsafety.ru/n100072> (дата обращения: 15.09.2014).

2. Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации (утверждена 9 февраля 2001 г.) // Официальный сайт МИД России. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/21b14ac41709cae143256c8a0047bc7b!OpenDocument> (дата обращения: 22.09.2014).

3. Прозрачные границы: безопасность и трансграничное сотрудничество в зоне новых пограничных территорий России / под ред. Л.Б. Вардомского и С.В. Голунова. – М.; Волгоград: НОФМО, 2002. – С. 494.

4. Прямые иностранные инвестиции в России: региональный аспект. Итоги 2013 г.: аналитический обзор Национального рейтингового агентства. – Режим доступа: http://www.ranational.ru/uploads/rus/files/analytic/file_review/20.pdf (дата обращения: 25.09.2014).

5. Nye J. The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone. – N.Y.: Oxford University Press, 2002. – P. 8.

6. Smart Border Declaration // Canada Border Services Agency. – URL: <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/partner-partenaire-eng.html> (дата обращения: 30.09.2014).

Рецензенты:

Абрамова О.Д., д.пол.н., профессор, зав. кафедрой внешнеполитической деятельности России Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва;

Кучинская Т.Н., д.филос.н., доцент, профессор кафедры востоковедения Забайкальского государственного университета, г. Чита.