

## Концептуальные основы пограничной политики России на Дальнем Востоке

2015 г. имеет основания войти в историю российского Дальнего Востока (РДВ) как отправная веха для качественно нового периода в развитии пограничной политики России в этом макрорегионе. Кардинальное обновление дальневосточной пограничной политики (ПП)<sup>1</sup> объективно назревало уже давно и может считаться одним из отдалённых следствий "поворота на Восток", предпринятого российским правительством ещё в 2006 г. Тем не менее, лишь с 2015 г. новая политика получила своё видимое, конкретное воплощение сначала в федеральном законе о ТОРах [20], а вслед за ним в постепенно нарастающей волне законов, нормативных актов, политических и административных решений федерального, окружного, регионального и муниципального уровней.

При всей очевидной новизне, масштабности и важности происходящих изменений, какую-либо целостную и однозначную интерпретацию им дать трудно. Напротив, выстраивание новой ПП на РДВ производит устойчивое впечатление инкрементального процесса, продвигающегося путём проб и ошибок, в отсутствие заранее определённого долгосрочного плана. Такая её динамика имеет под собой глубокие причины.

С одной стороны, нынешняя ПП в макрорегионе опирается на обширную политико-идеологическую и нормативно-правовую базу. Вопросы целеполагания и имплементации государственной политики в области трансграничной торговли, инвестиций и миграции на РДВ в той или иной мере затрагивались в Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г. [17], Государственной программе "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона" [4], Концепции развития приграничных территорий субъектов РФ в ДФО [8], Концепции демографической политики Дальнего Востока до 2025 г. [6], а также в ряде документов общегосударственного уровня (Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г., Государственная программа "Развитие внешнеэкономической деятельности" [3; 7] и др.). В то же время, с другой стороны, отдельные ориентиры для дальневосточной ПП, намечаемые в этих документах, не составляют никакой системы. Кроме того, они никак не соотношены с теми положениями, которые зафиксированы в отраслевых политических и правовых документах, таких как "Основы пограничной политики РФ" и ФЗ "О Государственной границе РФ". Наконец, на сегодня не существует документа, который должен быть исходным для любого рода планирования в сфере дальневосточной ПП – её концепции (стратегии). Многочисленные неувязки и пробелы в доктринальной и правовой базе дальневосточной ПП осложняют её осуществление не только сами по себе. Помимо этого они создают благоприятные условия для постоянной межведомственной борьбы и кулуарного лоббизма корпоративных бенефициаров этой политики, оказывающих непропорциональное влияние на её формирование лишь благодаря своей близости к лицам, принимающим решения.

<sup>1</sup> В этой статье термины "пограничная политика на РДВ" и "дальневосточная пограничная политика" используются как равнозначные.

Целью настоящей работы является определение концептуальных основ дальневосточной ПП, которые могли бы преодолеть противоречия, свойственные её нынешнему состоянию. Разумеется, что формат статьи позволяет рассмотреть не все, но лишь важнейшие вопросы из тех, которые должны быть решены в концепции ПП на РДВ. Опираясь на критический анализ модели дальневосточной ПП, сложившейся ранее, и авторскую реконструкцию стоящей перед ней новой цели, далее я попытаюсь дать общую нормативную характеристику задач, принципов, субъектов, средств и порядка реализации данной политики на период до 2025 г.<sup>2</sup>

### **Цель, задачи и принципы пограничной политики на РДВ**

Самым существенным и парадоксальным изъяном современного состояния ПП на РДВ является отсутствие ясной официальной формулировки стоящей перед ней цели. Целый ряд государственных документов, появившихся после 2006 и особенно 2015 г., и фиксирующих эволюцию задач дальневосточной ПП, демонстрирует изменение её вектора, но не даёт прямого ответа на этот вопрос.

Для того чтобы в этих условиях реконструировать цель дальневосточной ПП, с моей точки зрения, необходимо обратиться к её более общему политико-идеологическому контексту, образованному уже упоминавшимся "поворотом России на Восток". Стратегическую цель этого курса российского правительства, охватывающего все основные сферы государственной политики, можно определить как утверждение России в ряду ключевых геополитических и геоэкономических центров АТР. При этом главным условием достижения этой цели является опережающее развитие восточных территорий России, их выход на уровень ведущих в социально-экономическом отношении регионов страны [13; 21].

В таком контексте предназначение новой ПП на РДВ получает достаточную определённость. Целью данной политики должно стать создание условий для превращения трансграничных отношений РДВ в фактор, содействующий опережающему социально-экономическому развитию макрорегиона.

Эта цель может быть конкретизирована, если принять во внимание сущностную специфику самой ПП, а также её предшествующую историю на Дальнем Востоке. Прежде всего, следует учитывать, что любая ПП, регулирующая трансграничные отношения страны (региона), на этапе целеполагания вынуждена решать дилемму безопасности и развития. Как вытекает из приведённой формулировки цели, новая ПП на РДВ рассматривает его трансграничные отношения с точки зрения приоритета развития. Это, конечно, не означает исключения из предмета данной политики вопросов безопасности макрорегиона и страны в целом. Речь идёт скорее об очередном изменении баланса приоритетов. Развернувшаяся с начала 2000-х гг. деятельность по укреплению органов охраны и контроля границы, их организационной и технико-технологической модернизации уже к началу 2010-х гг. позволила достичь на РДВ уровня пограничной безопасности вполне сопоставимого с тем, который имел место к концу советского периода. Именно благодаря результатам, уже достигнутым в сфере безопасности, субъекты дальневосточной ПП могут перераспределить своё внимание и средства в пользу задач развития, селективно дебарьеризируя трансграничные отношения, делая границы РДВ более открытыми там, где это отвечает интересам страны и макрорегиона.

Вместе с тем, необходимо учитывать, что выбор в пользу развития трансграничных отношений также внутренне неоднозначен и допускает широкий спектр вариантов. Так, уже в 2000-е гг. в дальневосточной ПП наметилась тенденция к стимулированию роста сырьевого и в особенности топливно-энергетического экспорта. Она нашла выражение в мерах по созданию или переоборудованию пунктов пропуска, а также строительству или обновлению транспортно-логистической инфраструктуры, предназначенных для вывоза на внешние рынки угля, нефти, газа, леса, металлических руд и других первичных ресурсов. Такой вариант ПП, безусловно, сыграл свою позитивную роль в восстановлении РДВ после затянувшегося кризиса 1990-х гг., дал воз-

<sup>2</sup> 2025 г. выступает временным горизонтом действующих документов стратегического планирования на РДВ.

возможность компенсировать ущерб, нанесённый исчезновением целых отраслей промышленности макрорегиона и обрывом его связей с центральной частью страны.

Однако подобная модель ПП не способна содействовать опережающему развитию РДВ, а значит, и быть инструментом реализации "поворота на Восток". Опережающее развитие дальневосточного макрорегиона, наиболее полно описываемое концепцией его "новой индустриализации"<sup>3</sup>, предполагает не только количественное ускорение, но и качественное изменение роста, связанное со сменой технологической базы экономики РДВ, увеличением в ней доли секторов обрабатывающей промышленности и услуг, переходом от материало- и трудоёмких к капиталоемким и информационноёмким формам производства. В свою очередь, это требует существенного обновления содержания и структуры торговых, инвестиционных и миграционных отношений, соединяющих РДВ с его международной средой. Иными словами, макрорегиону понадобится новый, несырьевой, экспортный каркас, который, в конечном счёте, должен полностью заменить старый, по сути, колониальный, механизм интеграции РДВ в АТР, определяющий географическую, отраслевую, институциональную организацию его социально-экономической системы сегодня. Работа над созданием такого второго каркаса началась в 2015 г., однако сроки, в которые он сможет занять место первого, всё ещё не ясны: поскольку действующая редакция госпрограммы развития РДВ представляет собой своего рода компромисс между топливно-энергетическим и инновационным вариантами его будущего, переходный период обещает быть длительным.

Определение сущности опережающего развития РДВ и специфики создаваемой в нем социально-экономической системы позволяет очертить контуры соответствующей последней системы трансграничных отношений и упорядочить задачи новой дальневосточной ПП. Если систематизировать задачи регулирования трансграничных отношений РДВ, включая как упоминаемые, так и упускаемые в официальных документах [4; 6; 8; 17], то их перечень будет следующим:

- 1) Содействие увеличению объёма экспортной торговли макрорегиона, при повышении доли в ней несырьевого экспорта<sup>4</sup>;
- 2) Содействие увеличению объёма привлекаемых РДВ прямых иностранных инвестиций;
- 3) Обеспечение расширения импорта технологий, необходимых для развития новых индустриальных и постиндустриальных кластеров<sup>5</sup> макрорегиона;
- 4) Содействие увеличению количества въезжающих в макрорегион иностранных работников высокой квалификации;
- 5) Создание условий для наращивания объёмов входящего международного туризма;
- 6) Обеспечение страновой и региональной (субнациональной) диверсификации трансграничных отношений РДВ, развитию таких отношений с отдалёнными соседями по АТР (включая страны АСЕАН и Индию);
- 7) Содействие вовлечению в трансграничные отношения РДВ внутренних и относительно менее развитых административно-территориальных образований, особенно расположенных в северной части макрорегиона;
- 8) Создание условий для более широкого участия в трансграничных отношениях РДВ субъектов малого и среднего бизнеса.

Выполнение названных задач регулирования трансграничных отношений в их совокупности и в связи с мерами внутренней макрорегиональной политики является необходимым условием "новой индустриализации" РДВ, его перехода на более высокую ступень социально-экономического развития. Вместе с тем, целевые количественные показатели выполнения этих задач могут варьировать в определённом диапазоне. Установление их конкретных значений, при подготовке на основе концепции программы ПП на РДВ, должно осуществляться в ходе итеративного прогнозирования социально-экономи-

<sup>3</sup> О концепции "новой индустриализации" РДВ: [15; 18].

<sup>4</sup> К 2025 г. эта доля должна возрасти до трети общего объёма экспорта.

<sup>5</sup> О специализации кластеров: [2, С. 108–131; 10, С. 85–99].

ческой динамики макрорегиона, с учётом ожидаемых изменений соответствующих показателей России и стран АТР.

Реализация задач дальневосточной ПП должна происходить при соблюдении ряда более общих принципов. Если задачи ПП актуальны только в конкретных пространственных и временных рамках и меняются вместе с состоянием регулируемого объекта, то принципы ПП характеризуют её устойчивые, структурные свойства. В них выражается как структура внешней среды дальневосточной ПП, её связи с другими видами политики (внешняя, внутренняя) и другими уровнями общественных отношений (наднациональный, национальный, личностный), так и системная организация самой ПП на РДВ, её внутренняя целостность и сбалансированность.

Некоторые принципы российской ПП, значимые для её осуществления на РДВ, уже определены в действующих политических и правовых документах. Так, согласно "Основам пограничной политики РФ", её принципы включают в себя "взаимное уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости границ; приоритет национальных интересов Российской Федерации в пограничном пространстве, комплексный подход к их реализации и защите; мирное разрешение пограничных вопросов; уважение прав и свобод человека и гражданина"<sup>6</sup> [11]. Однако, учитывая реальную практику дальневосточной ПП, при формулировании её концептуальных основ перечень принципов этой сложной системной деятельности необходимо уточнить и дополнить. В развёрнутом виде данный перечень должен включать следующие принципы:

- ◆ взаимное уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости границ;
- ◆ мирное разрешение споров по вопросам прохождения и функционирования границ;
- ◆ приоритет национальных интересов РФ в области безопасности и развития в российском пограничном пространстве;
- ◆ поддержание баланса интересов национальной и макрорегиональной безопасности и развития при формировании и реализации ПП России в пределах РДВ;
- ◆ согласованность целей и задач ПП России на РДВ с целями и задачами внешней и внутренней политики государства;
- ◆ соответствие целей и задач ПП России на РДВ потенциалу, потребностям и возможностям макрорегиональной социально-экономической системы;
- ◆ системность, внутренняя непротиворечивость и сбалансированность ПП России на РДВ в совокупности её сфер и направлений;
- ◆ селективность, дифференцированный подход к определению задач дальневосточной ПП в разных сферах и на разных направлениях реализации;
- ◆ субсидиарность, передача полномочий по формированию и реализации ПП пограничным институтам того территориального уровня, на котором эти полномочия могут быть использованы с наибольшей эффективностью.

### Субъекты пограничной политики на РДВ

Трансформация объекта (управляемой системы) дальневосточной ПП – трансграничных отношений РДВ – не может быть осуществлена без внесения изменений в регулируемую данным объектом управляющую систему. Управляющая система ПП на РДВ состоит из двух основных компонентов – субъектов этой политики и используемых ими средств. Под субъектами ПП на РДВ понимаются организации, социальные группы и отдельные граждане, принимающие решения в области данной политики, непосредственно участвующие в её формировании и реализации.

В соответствии с "Основами пограничной политики РФ", в состав основных её субъектов входят "федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации и граждане" [11]. Закон "О Государственной границе РФ" детально описывает полномочия этих субъектов в

<sup>6</sup> По содержанию к ним близки принципы, приводимые в ст. 2 ФЗ "О Государственной границе РФ" [5].

сфере защиты государственной границы [5], однако их функции и порядок взаимодействия в более широком контексте, и особенно в сфере задач развития трансграничных отношений, в действующих политических и правовых документах освещены крайне фрагментарно [12]. Многосубъектная и многоуровневая управляющая система ПП на РДВ имеет запутанную и противоречивую структуру, обременённую рядом пережитков, унаследованных от периодов советской закрытости границ РДВ и постсоветской сырьевой модели его развития. Среди таких унаследованных из прошлого проблем следует отметить чрезмерную централизованность процесса формирования ПП, слабость механизмов территориальной координации деятельности пограничных институтов и недостаточную вовлечённость в принятие и реализацию политических решений негосударственных субъектов.

Изменения, которые необходимо внести в состав и структуру отношений субъектов дальневосточной ПП, можно свести к следующим задачам:

1) Перераспределение полномочий в области формирования дальневосточной ПП в пользу пограничных институтов окружного и регионального уровня;

2) Укрепление координационного межведомственного взаимодействия пограничных институтов окружного и регионального уровня;

3) Расширение возможностей участия негосударственных субъектов в формировании и оценке реализации ПП на РДВ.

В настоящее время работа по определению целей и задач ПП на РДВ почти полностью сконцентрирована в общегосударственных и специализированных пограничных органах федерального уровня, таких как Совет безопасности и Государственный совет, Государственная пограничная комиссия и ряд министерств и ведомств (ФСБ, МО, МИД, МВД, ФТС и др.). Исходя из принципа subsidiarity, значительную часть функций целеполагания и планирования ПП на РДВ (за исключением выбора стратегических приоритетов, связывающих эту политику с общегосударственной, и постановки задач в сфере пограничной безопасности) следует передать территориальным (окружным и региональным) подразделениям федеральных ведомств, а также окружной и региональным пограничным комиссиям. Для этого необходимо законодательно зафиксировать пределы компетенции пограничных институтов каждого из уровней и регламентировать их полномочия в процессе разработки концептуальных и программных документов дальневосточной ПП, вплоть до территориальных планов мероприятий по их реализации.

Помимо вертикального перераспределения полномочий между государственными субъектами ПП на РДВ в рамках её общего политико-управленческого цикла, следует принять меры к укреплению горизонтального, территориального взаимодействия между ними. Важнейшими механизмами такого взаимодействия должны стать окружная и региональные пограничные комиссии как органы, обеспечивающие координацию на соответствующем уровне между всеми территориальными подразделениями пограничных ведомств, а также между ними и окружными (Минвостокразвития, полпредство в ДФО) и региональными органами власти. Переход окружной и региональной комиссий к работе на регулярной основе и принятию обязывающих для пограничных институтов решений приведёт к появлению в структуре дальневосточной ПП наряду с общим политико-управленческим циклом относительно автономных от него циклов окружного и регионального уровней. Это позволит сделать ПП на РДВ не только более системной, внутренне сбалансированной, но и более восприимчивой к меняющемуся состоянию её объекта, к реальной динамике трансграничных отношений.

Наиболее эффективным способом решения задачи привлечения к формированию дальневосточной ПП негосударственных субъектов являлось бы обеспечение их постоянного представительства в окружной и региональных пограничных комиссиях. Приоритетную возможность участия в деятельности таких комиссий, конечно, должны получить представители крупнейших общественных организаций (бизнес-ассоциаций) субъектов тех отраслей, которым принадлежат основные доли в объёме торговых, инвестиционных, миграционных трансграничных отношений ДФО и входящих в него регионов. Ещё большее значение имеет вовлечение негосударственных субъектов в процесс оценки результатов ПП. Формой осуществления такой оценки может быть



регулярное проведение независимыми исследовательскими организациями опросов участников трансграничных отношений РДВ (населения, российских и зарубежных бизнесменов) о степени их удовлетворённости мерами регулирования этих отношений. Обязательное использование материалов подобного внешнего аудита (наряду с данными внутреннего, государственного, аудита) в ходе подготовки окружной и региональными пограничными комиссиями годовых планов мероприятий ПП обеспечило бы наиболее широкую и прямую обратную связь между последней и общественными интересами соответствующих территорий.

### Средства пограничной политики на РДВ

Понятие "средства пограничной политики" охватывает совокупность ресурсов материального (пограничная и транспортная инфраструктура, техника, финансы, люди), социального (формальные и неформальные институты) и духовного (необъективированные феномены сознания) типа, которые могут быть использованы для решения задач данной политики её субъектами. Средства ПП обуславливают масштаб, силу и характер того воздействия, которое управляющая система этой политики способна оказать на её объект. Для реализации новой дальневосточной ПП наличные её средства в целом играют роль лимитирующего и деформирующего фактора<sup>7</sup>.

Формирование комплекса средств дальневосточной ПП, адекватных стоящей перед ней цели превращения трансграничных отношений РДВ в фактор его опережающего развития, требует выполнения следующих задач:

1) Увеличение физической пропускной способности пограничной и связанной с ней транспортной (трансграничной) инфраструктуры РДВ;

2) Географическая диверсификация пограничной и транспортной инфраструктуры, её приближение к новым социально-экономическим центрам (кластерам) РДВ;

3) Увеличение плотности трансграничной транспортной сети, повышение её доступности для малых и средних предприятий, сельских поселений и малых городов макрорегиона;

4) Снижение издержек пересечения границы, связанных с его неэффективным институциональным, нормативно-правовым регулированием;

5) Снижение издержек пересечения границы, связанных с культурно-информационными барьерами;

6) Создание институционально-правовых механизмов привлечения частных, в т.ч. иностранных, инвестиций для со-финансирования реализации ПП на РДВ.

Нынешняя физическая пропускная способность дальневосточной границы является наиболее важным препятствием на пути интенсификации трансграничных отношений РДВ. Устранение этого препятствия, предполагающее как модернизацию и расширение уже существующих пунктов пропуска и трансграничных магистралей, так и строительство новых, будет самым дорогостоящим направлением реализации новой ПП на РДВ. Для достижения целевых параметров социально-экономической системы РДВ, намечаемых концепцией "новой индустриализации", пропускная способность дальневосточной границы по грузам должна быть увеличена в 2,1 раза, а по пассажирам – в 3 раза<sup>8</sup>. Это потребует двукратного увеличения числа (с двух до четырёх десятков) активно используемых пунктов пропуска в макрорегионе.

Развитие пограничной и транспортной инфраструктуры должно учитывать неравномерность её современного размещения, её преимущественную сконцентрированность на юге РДВ. Ввод в строй модернизированной и вновь построенной инфраструктуры для трансграничных потоков должен быть ориентирован, прежде всего, на новые социально-экономические центры на севере макрорегиона, условия для создания которых появляются благодаря распространению режимов ТОР и СПВ на Якутию, Чукотский автономный округ, Камчатский край и Магаданскую область. Наряду с этим, в районах "старого"

<sup>7</sup> Стоит лишь отметить, что, по данным на 2017 г., из 46 проверенных пунктов пропуска на РДВ только 4 были признаны соответствующими нормативным требованиям [16].

<sup>8</sup> Рассчитано автором.

освоения трансграничная транспортная сеть нуждается в уплотнении, в основном, за счёт прокладки местных автодорог. Это сделает возможным вовлечение в трансграничные отношения РДВ населения и бизнеса не только его крупнейших городских центров, но и малых городов и сельских поселений и будет способствовать сокращению межмуниципального неравенства в уровне жизни и условиях ведения экономической деятельности.

Параллельно с развитием материальной базы контактного функционирования границы необходимо снизить институциональные и культурно-информационные издержки, затрудняющие её пересечение. Институциональные издержки пересечения дальневосточной границы состоят в сложности и длительности процедур таможенного, миграционного, пограничного, санитарного, фитосанитарного, транспортного, портового и иного контроля, осуществляемых в пунктах пропуска. Основными мерами по снижению институциональных издержек являются уменьшение числа контролирующих органов (принцип "одного окна") и количества предоставляемых им документов, а также совершенствование технологий передачи и обработки данных за счёт их компьютеризации и автоматизации<sup>9</sup>. Культурно-информационные издержки заключаются в том негативном воздействии, которое на участников трансграничных отношений может оказывать сложившийся образ дальневосточной границы, а также трудности, возникающие в их коммуникации с персоналом контролирующих органов. Снижение подобных издержек должно быть обеспечено созданием комфортной культурно-языковой среды в пунктах пропуска и на трансграничных магистралях, подготовкой персонала контролирующих органов к общению с гражданами, широким информированием российской и зарубежной аудитории об условиях и возможностях трансграничных отношений, предоставляемых новой ПП на РДВ.

Обновление и расширение арсенала средств дальневосточной ПП требует значительного увеличения объёмов её финансирования. Очевидно, что необходимый рост инвестиций не может быть покрыт только из бюджетных источников<sup>10</sup>. Это актуализирует задачу привлечения частных инвестиций, прежде всего в формате частно-государственного партнёрства (ЧГП) [1]. Сегодня с помощью этого механизма государство привлекает к строительству пограничной и транспортной инфраструктуры некоторые крупные российские компании. Либерализация законодательства о ЧГП должна создать условия для прихода в эту сферу иностранного, а также малого и среднего российского бизнеса. Участие последнего особенно важно для ускорения развития инфраструктуры, сопутствующей пунктам пропуска и трансграничным коридорам, — логистической, сервисной, торговой, гостиничной и т.п.

### **Порядок реализации, оценки и корректировки пограничной политики на РДВ**

Взаимосвязанность задач дальневосточной ПП, касающихся её объекта и управляющей системы, не означает синхронности их выполнения. Исходя из того, что трансграничные отношения РДВ, субъекты и средства ПП имеют разную степень инерционности и доступности для регулирования, процесс реализации концепции ПП на РДВ необходимо разделить на этапы.

Первый этап (2018–2021 гг.) реализации концепции должен быть посвящён, прежде всего, осуществлению задач, относящихся к составу и структуре управляющей системы дальневосточной ПП. На этом этапе должны быть решены задачи перераспределения полномочий в пользу пограничных институтов окружного и регионального уровня, укрепления межведомственного взаимодействия на этих уровнях, расширения возможностей участия негосударственных субъектов в формировании и оценке реализации ПП на РДВ. Задачи увеличения физической пропускной способности границы, а также

<sup>9</sup> Переход на электронный документооборот (прежде всего, в сфере таможенного контроля) был начат в ДФО во второй половине 2000-х гг., но все еще не завершён [9].

<sup>10</sup> Объем инвестиций в пограничную и связанную с ней транспортную инфраструктуру РДВ в рамках его "новой индустриализации", по моим оценкам, составит около 3,6 трлн. руб. Для сравнения, финансирование ФЦП "Государственная граница РФ" определяется в 134 млрд. руб. [14].

снижения институциональных и культурно-информационных издержек её пересечения на данном этапе будут решаться главным образом за счёт модернизации и расширения уже существующих и активно используемых пунктов пропуска и транспортных магистралей. Мероприятия этого этапа потребуют финансирования, прежде всего, со стороны федерального бюджета и госкорпораций. Вместе с тем, на данном этапе должны быть созданы институционально-правовые механизмы для привлечения к реализации ПП на РДВ частных инвестиций.

Второй этап (2022–2025 гг.) реализации концепции должен быть сфокусирован на изменении количественных и особенно качественных параметров трансграничных отношений РДВ. Приоритетными для данного этапа являются задачи по созданию условий для увеличения несырьевого компонента экспорта РДВ, повышения объёма привлекаемых ПИИ, расширения импорта технологий, необходимых для развития новых кластеров макрорегиона, повышения доли в иностранной трудовой миграции высококвалифицированных работников, наращивания объёмов входящего международного туризма, страновой и субнациональной диверсификации трансграничных отношений РДВ, и вовлечения в них внутренних и слаборазвитых территорий и субъектов малого и среднего бизнеса. Задачи увеличения физической, институциональной и культурно-информационной проницаемости границы, повышения географической диверсифицированности и плотности пограничной и транспортной инфраструктуры на данном этапе должны решаться, прежде всего, посредством открытия новых пунктов пропуска и магистралей, обеспечивающих трансграничные связи возникающих на РДВ социально-экономических центров. Таким образом, к концу этапа на РДВ появятся опорные точки и звенья второго, несырьевого, экспортного каркаса макрорегиональной социально-экономической системы. В финансировании ПП на РДВ на втором этапе должна значительно вырасти доля инвестиций малого и среднего бизнеса и иностранных вложений.

Успешное завершение первого и второго этапов реализации концепции после 2025 г. позволит консолидировать несырьевой экспортный каркас, сделать его ведущим и трансформировать, таким образом, всю структуру социально-экономической системы РДВ. Такое реструктурирование РДВ и перераспределение интра- и трансграничных потоков по географическим и отраслевым направлениям в свою очередь потребует внесения концептуальных изменений в политику их регулирования.

Помимо концепции, подготавливаемой окружной пограничной комиссией и утверждаемой Правительством РФ, новая ПП на РДВ предусматривает разработку ряда других документов, конкретизирующих её содержание и дающих возможность осуществлять оценку и корректировку её выполнения. После утверждения концепции, пограничной комиссией ДФО необходимо принять программу ПП в округе до 2025 г., где поставленные в концепции задачи будут выражены в количественных индикаторах, распределённых по периоду действия программы, выделяемым и привлекаемым средствам и ответственным субъектам. В ходе подготовки программы значения её индикаторов должны быть обоснованы прогнозами социально-экономической динамики России и стран АТР, а также увязаны с комплексом других государственных программ, касающихся развития макрорегиона. На базе программы окружной и региональными пограничными комиссиями будут разрабатываться годовые планы мероприятий ПП соответствующего уровня. При этом разработка очередного годового плана должна осуществляться с учётом материалов внутренней (отчётность пограничных институтов и государственной аудиторской) и внешней (опросы участников трансграничных отношений) оценки промежуточных результатов реализации ПП. Оценки, указывающие на существенные отклонения фактических значений индикаторов от целевых, зафиксированных в годовых планах, будут обязывать пограничные комиссии корректировать содержание планов, разрабатываемых на следующий год. Внесение значительных корректив в количественные параметры ряда годовых планов окружного уровня может стать основанием для постановки вопроса о пересмотре задач ПП на РДВ, определяемых её программой и концепцией.

Стабильно работающий механизм внутренней и внешней оценки, замыкающий политико-управленческий цикл дальневосточной ПП, способен



сделать её концепцию регулярно обновляющимся, по сути, самонастраивающимся документом, придать ему ту степень обоснованности и действенности, которая не может быть достигнута предварительными научными исследованиями. Однако полноценно функционирующий политико-управленческий цикл возникает только там, где политика становится системной, где множество её задач, субъектов и средств образует устойчивую целостность, упорядоченную общей стратегической целью. Для нынешней ПП России на РДВ приобретение такого системного качества является пока отдалённой перспективой развития. Разработка концепции дальневосточной ПП должна стать первым шагом на этом долгом, но безальтернативном пути.

## Литература

1. Архипов Л.Н. Модернизация пунктов пропуска через механизм государственно-частного партнёрства // Миграционное право. 2014. № 2. С. 14–19.
2. Бакланов П.Я., Романов М.Т. Экономико-географическое и геополитическое положение Тихоокеанской России. Владивосток: Дальнаука, 2009. 168 с.
3. Государственная программа "Развитие внешнеэкономической деятельности" (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 330) // Правительство России. [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.garant.ru/document?id=70544016&byPara=1> (дата обращения: 18.04.2018).
4. Государственная программа "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона" (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308) // Правительство России. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/media/files/RoWSHNM7NUM.pdf> (дата обращения: 11.03.2017).
5. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 "О Государственной границе РФ" // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/10103372/> (дата обращения: 18.04.2018).
6. Концепция демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 20 июня 2017 г. № 1298-р) // Правительство России. [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.garant.ru/document?id=71605978&byPara=1> (дата обращения: 11.02.2018).
7. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) // Правительство России. [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.garant.ru/document?id=94365&byPara=1> (дата обращения: 10.04.2018).
8. Концепция развития приграничных территорий субъектов РФ, входящих в состав ДФО (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 октября 2015 г. № 2193-р) // Правительство России. [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 18.04.2018).
9. Краснова А. В ДФО создадут электронную таможню, которая ускорит оформление грузов // Стратегия РФ. [Электронный ресурс]. URL: <https://strategyrf.ru/14/news/v-dfo-sozdadut-elektronnyu-tamozhnyu-kotoraya-uskorit-oformleniye-gruzov> (дата обращения: 18.05.2018).
10. Меламед И.И., Дягилев А.А., Авдеев М.А. Основные подходы к развитию Дальнего Востока и Прибайкалья. М.: Современная экономика и право, 2010. 176 с.
11. Основы пограничной политики РФ (утв. Президентом РФ 5 октября 1996 г.) // Совет Безопасности РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/16/28.html> (дата обращения: 21.03.2016).
12. Положение о Государственной пограничной комиссии (утв. указом Президента РФ от 27 октября 2003 г. № 1264) // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/186427/> (дата обращения: 24.04.2018).
13. Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения: 11.05.2018).
14. Правительство РФ утвердило ФЦП "Государственная граница Российской Федерации (2012-2020 годы)" // ГК Континент. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.continent.net/novosti/novost\\_515.html](https://www.continent.net/novosti/novost_515.html) (дата обращения: 17.05.2018).
15. Российский Дальний Восток на пути в будущее / под ред. П.А. Минакира. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2017. 395 с.
16. Сенаторы настоятельно рекомендуют // NaDV.ru. [Электронный ресурс]. URL: <https://nadv.ru/story/porucheniya-Sovfeda/> (дата обращения: 18.05.2018).
17. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р) // Правительство России. [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 10.12.2017).

18. Тихоокеанская Россия – 2030: сценарное прогнозирование регионального развития / под ред. П.А. Минакира. Хабаровск: ДВО РАН, 2010. 560 с.
19. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 19.04.2018).
20. Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ "О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ" // Президент России. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/39279> (дата обращения: 11.09.2017).
21. Lo B. Russia's Eastern Direction – Distinguishing the Real from the Virtual. *Russie. Nei. Reports*. 2014. №. 17. 32 p.

## Транслитерация по ГОСТ 7.79–2000 система Б

1. Arkhipov L.N. Modernizatsiya punktov propuska cherez mekhanizm gosudarstvenno-chastnogo partnyorstva // *Migratsionnoe pravo*. 2014. № 2. S. 14–19.
2. Baklanov P.YA., Romanov M.T. *Ehkonomiko-geograficheskoe i geopoliticheskoe polozhenie Tikhookeanskoj Rossii. Vladivostok: Dal'nauka*, 2009. 168 s.
3. Gosudarstvennaya programma "Razvitie vneshneehkonomicheskoy deyatel'nosti" (utv. postanovleniem Pravitel'stva RF ot 15 aprelya 2014 g. № 330) // *Pravitel'stvo Rossii*. [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://gov.garant.ru/document?id=70544016&byPara=1> (data obrashheniya: 18.04.2018).
4. Gosudarstvennaya programma "Sotsial'no-ehkonomicheskoe razvitie Dal'nego Vostoka i Bajkal'skogo regiona" (utv. postanovleniem Pravitel'stva RF ot 15 aprelya 2014 g. № 308) // *Pravitel'stvo Rossii*. [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://government.ru/media/files/RoWSHHM7NUM.pdf> (data obrashheniya: 11.03.2017).
5. Zakon RF ot 1 aprelya 1993 g. № 4730-I "O Gosudarstvennoj granitse RF" // *Informatsionno-pravovoj portal GARANT.RU*. [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://base.garant.ru/10103372/> (data obrashheniya: 18.04.2018).
6. Kontseptsiya demograficheskoy politiki Dal'nego Vostoka na period do 2025 g. (utv. rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 20 iyunya 2017 g. № 1298-r) // *Pravitel'stvo Rossii*. [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://gov.garant.ru/document?id=71605978&byPara=1> (data obrashheniya: 11.02.2018).
7. Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ehkonomicheskogo razvitiya RF na period do 2020 g. (utv. rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 17 noyabrya 2008 g. № 1662-r) // *Pravitel'stvo Rossii*. [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://gov.garant.ru/document?id=94365&byPara=1> (data obrashheniya: 10.04.2018).
8. Kontseptsiya razvitiya prigranichnykh territorij sub'ektov RF, vkhodyashhikh v sostav DFO (utv. rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 28 oktyabrya 2015 g. № 2193-r) // *Pravitel'stvo Rossii*. [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (data obrashheniya: 18.04.2018).
9. Krasnova A. V DFO sozdatut ehlektronnyu tamozhnyu, kotoraya uskorit oformlenie gruzov // *Strategiya RF*. [EHlektronnyj resurs]. URL: <https://strategyrf.ru/14/news/v-dfo-sozdatut-ehlektronnyu-tamozhnyu-kotoraya-uskorit-oformleniye-gruzov> (data obrashheniya: 18.05.2018).
10. Melamed I.I., Dyagilev A.A., Avdeev M.A. *Osnovnye podkhody k razvitiyu Dal'nego Vostoka i Pribajkal'ya. M.: Sovremennaya ehkonomika i pravo*, 2010. 176 s.
11. *Osnovy pogranichnoj politiki RF* (utv. Prezidentom RF 5 oktyabrya 1996 g.) // *Sovet Bezopasnosti RF*. [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/16/28.html> (data obrashheniya: 21.03.2016).
12. Polozhenie o Gosudarstvennoj pogranichnoj komissii (utv. ukazom Prezidenta RF ot 27 oktyabrya 2003 g. № 1264) // *Informatsionno-pravovoj portal GARANT.RU*. [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://base.garant.ru/186427/> (data obrashheniya: 24.04.2018).
13. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu 12 dekabrya 2013 g. // *Prezident Rossii*. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (data obrashheniya: 11.05.2018).
14. *Pravitel'stvo RF utverdilo FTSP "Gosudarstvennaya granitsa Rossijskoj Federatsii (2012-2020 gody)"* // *GK Kontinent*. [EHlektronnyj resurs]. URL: [https://www.continent.net/novosti/novost\\_515.html](https://www.continent.net/novosti/novost_515.html) (data obrashheniya: 17.05.2018).
15. *Rossijskij Dal'nij Vostok na puti v budushhee* / pod red. P.A. Minakira. *KHabarovsk: IEHI DVO RAN*, 2017. 395 s.
16. *Senatory nastoyatel'no rekomenduyut* // *NaDV.ru*. [EHlektronnyj resurs]. URL: <https://nadv.ru/story/porucheniya-Sovfeda/> (data obrashheniya: 18.05.2018).
17. *Strategiya sotsial'no-ehkonomicheskogo razvitiya Dal'nego Vostoka i Bajkal'skogo regiona na period do 2025 g.* (utv. rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 28 dekabrya 2009 g. № 2094-r) // *Pravitel'stvo Rossii*. [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (data obrashheniya: 10.12.2017).

18. Tikhookeanskaya Rossiya – 2030: stsenarnoe prognozirovanie regional'nogo razvitiya / pod red. P.A. Minakira. Khabarovsk: DVO RAN, 2010. 560 s.

19. Federal'nyj zakon ot 28.06.2014 g. № 172-FZ "O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federatsii" // Informatsionno-pravovoj portal GARANT.RU. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (data obrashheniya: 19.04.2018).

20. Federal'nyj zakon ot 29.12.2014 g. № 473-FZ "O territoriyakh operezhayushhego sotsial'no-ehkonomicheskogo razvitiya v RF" // Prezident Rossii. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/39279> (data obrashheniya: 11.09.2017).

21. Lo B. Russia's Eastern Direction – Distinguishing the Real from the Virtual. *Russie. Nei. Reports*. 2014. №. 17. 32 p.

---

### **Киреев А.А. Концептуальные основы пограничной политики России на Дальнем Востоке.**

Новая пограничная политика, реализуемая на российском Дальнем Востоке с 2015 г., формируется путём проб и ошибок, оставаясь скорее отражением борьбы ведомств и лоббистов, чем инструментом развития макрорегиона. Стратегическому планированию и последовательной системной реализации данной политики препятствует нерешённость её концептуальных вопросов. Опираясь на анализ действующих политических и правовых документов и собственную интерпретацию стратегической цели дальневосточной пограничной политики, автор предлагает определения задач, принципов, субъектов, средств и порядка реализации этой политики, которые могут быть положены в основу её концепции.

**Ключевые слова:** *пограничная политика, российский Дальний Восток, концепция, стратегическое планирование*

### **Kireev A.A. Conceptual foundations of Russia's border policy in the Far East.**

The new border policy implemented in the Russian Far East since 2015 is formed through trial and error, remaining rather a reflection of struggle of departments and lobbyists than an instrument for development of the macroregion. Strategic planning and consistent systematic implementation of this policy is hindered by the unresolved conceptual issues. Based on the analysis of existing political and legal documents and own interpretation of the strategic goal of Far Eastern border policy, the author proposes definitions of tasks, principles, actors, means and order of implementation of this policy, which can be used as a basis for its concept.

**Key words:** *border policy, Russian Far East, concept, strategic planning*

---

**Для цитирования:** Киреев А.А. Концептуальные основы пограничной политики России на Дальнем Востоке // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2018. № 2. С. 143–153. DOI: 10.24866/1998-6785/2018-2/143-153

**For citation:** Kireev A.A. Conceptual foundations of Russia's border policy in the Far East // Ojkumena. Regional researches. 2018. № 2. P. 143–153. DOI: 10.24866/1998-6785/2018-2/143-153

