

УДК 338.98  
ББК 65.9(2Р)-2  
Р 326

*КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ:*

д.э.н. **А.С. Новоселов** (гл. 1; гл. 8: пп. 8.1–8.3), к.э.н. **А.С. Маршалова** (гл. 1, 8),  
к.э.н. **А.П. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4), **С.А. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4),  
к.т.н. **В.М. Чистяков** (гл. 2: п. 2.3), к.э.н. **Т.В. Сумская** (гл. 2: п. 2.4), д.э.н. **В.Н. Папело** (гл. 3),  
к.э.н. **Б.А. Ковтун** (гл. 3), **А.Н. Голошевская** (гл. 3), к.э.н. **Г.В. Ждан** (гл. 5),  
**Н.В. Муханова** (гл. 5), к.э.н. **С.Н. Чирихин** (гл. 6), д.э.н. **Ю.А. Фридман** (гл. 7), к.э.н.  
**Г.Н. Речко** (гл. 7), к.полит.н. **Е.Ю. Логинова** (гл. 7), к.э.н. **Э.В. Алексеенко** (гл. 7), **Д.В.  
Крицкий** (гл. 7), **Ю.А. Писаров** (гл. 7), **Т.В. Волянская** (гл. 8: пп. 8.3–8.4),  
**Т.А. Кашун** (гл. 8: пп. 8.3–8.4), д.э.н. **В.Г. Басарева** (гл. 9), к.э.н. **Т.Г. Ратьковская** (гл. 10),  
д.с.н. **А.Я. Троцкий** (гл. 11), **Ю.Ю. Наземцева** (гл. 11), к.э.н. **Г.Д. Ковалева** (гл. 12),  
к.э.н. **О.П. Бурматова** (гл. 13), к.э.н. **В.А. Василенко** (гл. 14).

*Рецензенты:*

д.э.н. И.В. Гришина, д.э.н. С.А. Суспицын, д.э.н. В.В. Титов

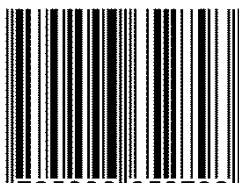
Р 326      **Региональное и муниципальное управление социально-экономи-  
ческим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред.  
А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 400 с.**

ISBN 978-5-89665-279-3

В монографии обоснованы приоритетные направления решения проблем регионального и муниципального управления. Проанализированы и обобщены закономерности развития системы управления экономикой региона и ее подсистем. Выявлены особенности элементов механизма управления в регионах Сибирского федерального округа. Рассмотрены механизмы и инструменты реализации региональной, инновационной, конкурентной, инвестиционной политики. проблемы управления региональной инфраструктурой, финансово-кредитной системой, агропромышленным комплексом, охраной окружающей среды, обосновываются взаимосвязи приграничного сотрудничества регионов Сибирского федерального округа.

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

ISBN 978-5-89665-279-3



9 785896 652793

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.  
© Коллектив авторов, 2014 г.

## МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИИ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

### 12.1. Социально-экономические условия и предпосылки развития приграничного сотрудничества регионов

#### Приграничное сотрудничество: основные понятия, современная специфика

Приграничное сотрудничество, предполагающее формирование специфической институциональной оболочки и реализуемое на территории муниципальных образований, расположенных в непосредственной близости к государственной границе, представляет отдельный сегмент внешнеэкономической деятельности страны.

В экономической литературе часто можно встретить подмену термина «внешнеэкономические связи» термином «приграничное сотрудничество», даже когда речь идет о взаимодействии внутренних, т.е. не имеющих государственной границы, регионов с примыкающими к российской территории странами. Такая подмена связана с недооценкой как преимуществ приграничного расположения, так и существующих рисков.

В последнее время распространился еще более широкий термин «трансграничное сотрудничество», который относится к взаимодействию целых государств, имеющих общую границу, и включающий внешнеэкономические связи с соседними государствами и их приграничное сотрудничество как составляющие элементы<sup>1</sup>. Трансграничное сотрудничество и внешнеэкономические связи в значительной мере пересекаются, и это пересечение полностью включает приграничное сотрудничество.

Теоретически, благодаря существенным различиям в условиях хозяйствования муниципальных образований и их аналогов по обе стороны границы (уровень цен на средства производства, товары и рабочую силу, ее качество, различное налогообложение, действие льготных режимов, инфраструктурное обеспечение, рыночный спрос и др.), сопредельные территории по обе стороны границы имеют значительные преимущества относительно субъектов, удаленных от границы. Вопрос заключается в том, используют ли они свои возможности?

Приграничное сотрудничество по-прежнему остается желаемой, но неоправданно медленно развивающейся формой взаимодействия приграничных территорий с географическими соседями. В России до сих пор не создана правовая основа приграничного сотрудничества. Вследствие этого российские регионы не реализуют свои преимущества и несут дополнительные издержки по выполнению ими приграничных функций.

Приграничное сотрудничество предполагает решение ряда экономических, транспортных, энергетических, экологических, социально-демографических и других задач; развитие и укрепление хозяйственных, научно-технических, культурных и гуманитарных связей; упрощение взаимодействия органов власти, деловых кругов и групп населения, в том числе этнических общностей; поддержку соотечественников, проживающих на приграничных территориях.

Целью приграничного сотрудничества является социально-экономическое развитие *приграничных территорий муниципальных образований*, повышение благосостояния их населения посредством укрепления взаимовыгодных и дружественных связей с соседними регионами сопредельных государств.

---

<sup>1</sup> **Приграничные** и трансграничные территории азиатской России и сопредельных стран (проблемы и предпосылки устойчивого развития) / под ред. П.Я. Бакланова, А.К. Тулохонова. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2010. – С. 17–18.



**Рис. 12.1.** Объективные факторы формирования приграничного сотрудничества регионов СФО

Основу формирования современных равноправных взаимоотношений приграничных территорий представляют принципы рыночной экономики и современных форм интеграции. С момента начала реформы ВЭД в стране прошло более 22 лет. По многим направлениям реализованы принципиально новые конструктивные подходы и механизмы, чего нельзя сказать о развитии в части приграничных отношений. Оно постоянно выпадает из области интересов правительственных структур.

Мир интенсивно меняется, выдвигает новые вызовы. Современные реалии таковы, что обратиться к приграничному сотрудничеству стимулируют не столько географические, экономические и социальные факторы, родственные и национальные диффузии, сколько опережающее развитие приграничных районов соседних стран: Китая<sup>1</sup>, Казахстана, а в последний период и Монголии (рис. 12.1). Возрастающий не

<sup>1</sup> Регулирование приграничного сотрудничества с регионами России в Китайской Народной Республике началось с 1992 г., когда Госсовет КНР объявил четыре сопредельных с Россией города (Маньчжурия, Хэйхэ, Суйфэньхэ и Хуньчунь) «городами приграничного сотрудничества». В конце 1996 г. были открыты китайские торговые комплексы вблизи границы, куда по спецпропускам допускаются российские граждане (списки составляются местной администрацией). Юридической базой для межрегиональных связей является подписанное 10.11.1997 г. Соглашение между правительствами РФ и КНР о принципах сотрудничества между субъектами России и провинциями, автономными районами и городами центрального подчинения КНР. В феврале 1998 г. заключено российско-китайское Соглашение об упрощении пропуска российских граждан в китайские части торговых комплексов. Сотрудничество между приграничными регионами России и Китая развивается по линии программ ЮНИДО, ПРООН, ШОС. Внешняя торговля Китая имеет более организованный характер, чем российская. Отношения с Китаем строятся каждым регионом как на уровне «регион–страна», так и на межрегиональном уровне. Китайские провинции активно продвигают инициативы по урегулированию вопросов приграничного сотрудничества, создания и функционирования приграничных торгово-экономических комплексов, центров приграничного сотрудничества, упрощения двусторонних расчетов по приграничной торговле в течение одного дня на базе взаимно установленных кредитных линий. Это, прежде всего, Народные правительства провинций Хэйлуцзян, Ляонин, Цзянсу, Цзилинь, Хайнань, Гуандун, Синьцзян-Уйгурского автономного района, Автономного района Внутренняя Монголия, город (центрального подчинения) Тяньцзинь.

в нашу пользу разрыв уровней экономического и социального развития прилегающих территорий по обе стороны границы, которые еще в недавнем прошлом были сопоставимы, ныне не только углубляется, но и распространяется на новые территориальные и горизонтальные отношения. Этот разрыв опасен как катализатор нестабильности и усиления территориальных претензий.

Сегодня можно констатировать в становлении современных отношений с окружающими нас странами некоторое продвижение. Управленческие региональные элиты видят и понимают возрастающую необходимость перевода отношений приграничных территорий на качественно новый уровень. Однако для решения задачи этого недостаточно, назрела потребность в конструктивной активизации как с их стороны, так и со стороны федерального центра по расширению прав и полномочий муниципалитетов, а также возможностей по выполнению их обязательств.

### **Приграничное сотрудничество: географические, социальные, экономические факторы**

Для Сибирского федерального округа возможности взаимовыгодного приграничного сотрудничества обусловлены географическим фактором – соседством с территориями зарубежных стран на протяжении 7769 км. Внешняя граница Сибирского федерального округа включает участок границы с Казахстаном протяженностью 2698 км (36% всей границы РФ – Казахстан), с Монголией – 3485 км (100% соответственно) и Китаем – 1586 км (38%) и составляет почти 36% всей сухопутной границы страны<sup>1</sup>.

Для СФО эффективное приграничное сотрудничество все более приобретает стратегически важный характер и обусловлено тем фактом, что из 13 регионов округа 7 имеют статус приграничных. В сумме они занимают площадь полтора млн км<sup>2</sup> с населением 9,66 млн человек (табл. 12.1), т.е. 50% населения и почти 30% территории СФО. Самый обширный по территории среди приграничных регионов – Забайкальский край, самый многочисленный и густонаселенный – Новосибирская область. Средняя плотность населения приграничной территории – 6,3 человек на 1 км<sup>2</sup>, что почти вдвое выше среднего показателя заселенности для СФО.

Более высокий уровень заселения (6,3 чел./км<sup>2</sup>) приграничья на фоне СФО объективно обусловлен природно-климатическими более благоприятными условиями тяготеющих к югу Сибири районов. При этом следует отметить, что они, в свою очередь, неоднородны по численности населения, занимаемой территории и заселенности и, как и СФО в целом, переживают снижение численности населения (см. табл. 12.1). Они по-прежнему остаются «периферией», и чем длиннее участок внешней границы, тем глубже социально-экономическое отставание не только относительно РФ, но и СФО в целом.

Объем ВРП в пересчете на душу населения иллюстрирует, с одной стороны, степень экономического отставания приграничных территорий от среднероссийского уровня, а с другой – остроту проблем и глубину потребности конструктивных изменений в развитии с привлечением среди прочих и потенциала приграничной территории.

Первые сопоставления социально-экономических индикаторов, отражающих уровень жизни и деловой активности приграничных регионов СФО, относятся к 2006 г. Полученный в тот период средний показатель по приграничным регионам произведенного ВРП на душу населения за 2005 г. составил 69 тыс. руб. при 125,8 по России и 99 тыс. руб. по СФО, т.е. он отразил критическое отставание приграничных

<sup>1</sup> Россия граничит с шестнадцатью государствами, протяженность сухопутной и морской российской границы составляет около 61 тыс. км. Самые протяженные участки российской границы приходятся на Казахстан – 7,59 тыс. км, Монголию – 3,48 тыс. км и Китай – 4,2 тыс. км, что составляет в сумме 70% от всей сухопутной границы России (общая длина сухопутной границы в РФ составляет 21,69 тыс. км).

регионов. Менее половины от среднедушевого показателя ВРП России было зафиксировано в республиках Тыва, Алтай и в Алтайском и Забайкальском краях. Самая сложная ситуация отмечалась в Тыве – менее 38 тыс. руб./чел.

Таблица 12.1

Приграничные регионы в Сибирском федеральном округе<sup>1</sup>

| Субъект Федерации          | Население, тыс. чел. на 1.01.2012 г. | Площадь, тыс. км <sup>2</sup> | Чел./км <sup>2</sup> |
|----------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|----------------------|
| СФО                        | 19261                                | 5145                          | 3,7                  |
| Республика Алтай           | 208,4 (снижение)                     | 92,9                          | 2,2                  |
| Республика Бурятия         | 971,4 (рост)                         | 351,3                         | 2,8                  |
| Республика Тыва            | 309,4 (резкое снижение)              | 168,6                         | 1,8                  |
| Алтайский край             | 2407,2 (резкое снижение)             | 168                           | 14,3                 |
| Забайкальский край         | 1099,4 (резкое снижение)             | 431,9                         | 2,5                  |
| Новосибирская область      | 2686,9 (рост)                        | 177,8                         | 15,1                 |
| Омская область             | 1974,8 (снижение)                    | 141,1                         | 14,0                 |
| Всего приграничные регионы | 9658 (снижение)                      | 1531,6                        | 6,3                  |
| РФ                         | 143056,4                             | 17098,2                       | 8,4                  |

К 2008 г. ситуация начала несколько исправляться, суммарный валовой региональный продукт приграничных регионов составил почти 40% ВРП СФО, а его доля превысила уровень 2006 г. на 6 процентных пунктов. Изменения в региональной структуре ВРП отразили рост экономической активности и стремление регионов к развитию. ВРП приграничных регионов СФО поднялся с 3,8% в 2005 г. до 4,3% в ВРП страны. При этом следует отметить, что среди приграничных регионов<sup>2</sup> нет валютогенерирующих, специализирующихся на добыче и экспорте сырьевых ресурсов, т.е. их успех не связан с динамикой внешних цен на сырье. Более того, приграничные регионы концентрируют перерабатывающие производства, сельскохозяйственную деятельность, туризм и представляют наиболее благоприятный среди регионов СФО по климатическим условиям ареал проживания населения. Положительная динамика в тот период не была следствием каких-либо существенных изменений в развитии приграничных взаимодействий.

При этом отклонения региональных показателей ВРП в пересчете на душу населения от российского для всех приграничных регионов по-прежнему находились в отрицательной области, в том числе и показатель по СФО. Они оставались значительно ниже среднероссийского ВРП в пересчете на душу населения (242 тыс. руб./чел.) и среднестатистического ВРП по СФО (197 тыс. руб.). Наименьшее отставание (67 тыс. руб.) было зафиксировано для Новосибирской и Омской областей, наибольшее (164 тыс. руб.), как и в 2005 г., – для Республики Тыва.

Обострилась ситуация в Алтайском крае, для которого при снижении численности населения и росте безработицы отрицательное отклонение произведенного ВРП в пересчете на душу населения от среднего по России вдвое превысило по абсолютному значению аналогичный показатель для Новосибирской и Омской областей.

<sup>1</sup> Здесь и далее расчеты автора по данным сборника «Российский статистический ежегодник» ФСГС соответствующих лет.

<sup>2</sup> Стратегия развития Сибири предполагает освоение природных ресурсов Забайкальского края, Республики Тыва, рекреационных ресурсов республик Алтай, Бурятия, Алтайского края.

Дальнейший анализ последних данных на момент написания работы показал, что все остается по-прежнему: макропоказатели развития приграничных регионов не показывают кардинальных положительных изменений. Потенциал приграничного расположения остается невостребованным, отсутствуют конструктивные инициативы с высоким экономическим региональным эффектом. Межрегиональные соотношения среднедушевого показателя ВРП за 2010 г. в приграничных регионах приведены в табл. 12.2.

Таблица 12.2

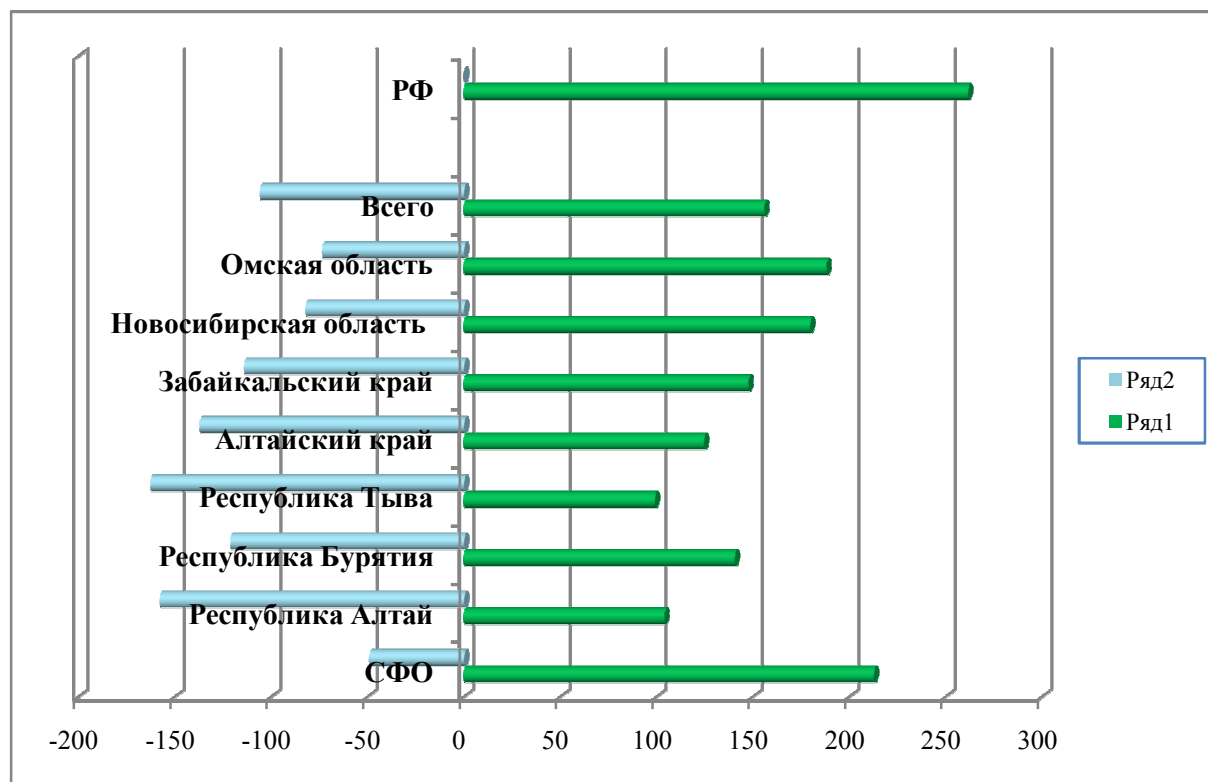
**Валовой региональный продукт сибирских приграничных субъектов РФ в 2010 г., в текущих ценах**

| Субъект Федерации          | ВРП, млрд руб. | Доля ВРП в РФ, % | Доля ВРП региона в ВРП СФО, % | ВРП на душу населения, тыс. руб. | Отклонение среднедушевого ВРП региона от среднероссийского показателя |
|----------------------------|----------------|------------------|-------------------------------|----------------------------------|---|
| СФО                        | 4093,6         | 10,9             | 100,0                         | 213                              | -49   |
| Республика Алтай           | 21,6           | 0,1              | 0,5                           | 104                              | -158  |
| Республика Бурятия         | 136,4          | 0,4              | 3,3                           | 140                              | -121  |
| Республика Тыва            | 30,6           | 0,1              | 0,7                           | 99                               | -163  |
| Алтайский край             | 299,7          | 0,8              | 7,3                           | 125                              | -137  |
| Забайкальский край         | 162,1          | 0,4              | 4,0                           | 147                              | -114  |
| Новосибирская область      | 482,0          | 1,3              | 11,8                          | 179                              | -82   |
| Омская область             | 371,2          | 1,0              | 9,1                           | 188                              | -73   |
| Всего приграничные регионы | 1503,7         | 4,0              | 36,7                          | 156                              | -105  |
| РФ                         | 37398,5        | 100,0            |                               | 261                              | 0   |

Приграничные регионы сохраняют роль аутсайдеров. Ни в одном из приграничных регионов не достигнут уровень среднедушевого показателя ВРП, рассчитанного для СФО в целом и тем более, рассчитанного для РФ (рис. 12.2, см. табл. 12.2). В 2010 г. для РФ он составлял 261 тыс. руб./чел., в СФО – 213 тыс. руб./чел., а в среднем по приграничным регионам СФО – всего 156 тыс. руб./чел. – ниже на 105 тыс. руб./чел., чем по России в целом. Оценки с наименьшим отклонением от среднероссийского уровня получены для Омской (188 тыс. руб./чел.) и Новосибирской областей (179 тыс. руб./чел.). Как и в предыдущие годы, наиболее тяжелая ситуация отмечалась в республиках Тыва и Алтай, а также в Алтайском крае – 99, 104 и 125 тыс. руб./чел. соответственно.

Таким образом, предполагаемый после 2008 г. дальнейший рост значимости региональных показателей вопреки ожиданиям сменился их падением, что подтверждает актуальность и высокую значимость реального освоения потенциала приграничного расположения регионов как стабилизирующего и долговременного фактора устойчивого экономического развития.

Положение на приграничных территориях остается чрезвычайно серьезным (табл. 12.3). Так, среднедушевой доход в 2011 г. во всех регионах был значительно ниже среднероссийского, особенно в республиках Тыва, Алтай и Алтайском крае.



**Рис. 12.2.** ВРП на душу населения в 2010 г. по приграничным регионам, СФО и РФ (ряд 1) и отклонение регионального показателя от федерального (ряд 2), тыс. руб./чел., в текущих ценах

*Таблица 12.3*

**Социально-экономические показатели приграничных регионов СФО в пересчете на одного человека, 2011 г.**

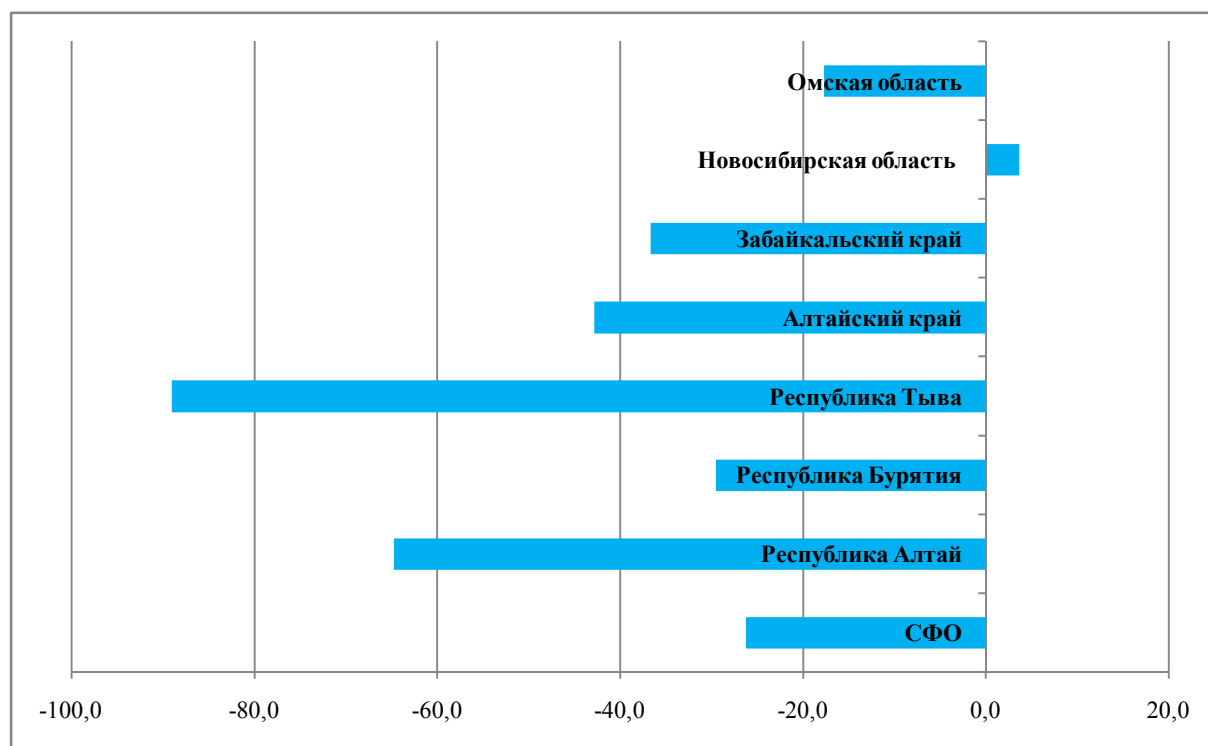
| Субъект Федерации     | Среднедушевой доход, тыс. руб./чел. | Уровень безработицы, % | ОРТ* на душу населения, тыс руб./чел. | ОРТ на душу населения, % к показателю РФ |
|-----------------------|-------------------------------------|------------------------|---------------------------------------|--|
| РФ                    | 20,7                                | 6,6                    | 133,4                                 | 100                                      |
| СФО                   | 16,6                                | 8,2                    | 107,2                                 | 80,3                                     |
| Республика Алтай      | 13,8                                | 13,4                   | 68,7                                  | 51,5                                     |
| Республика Бурятия    | 15,7                                | 9,1                    | 103,9                                 | 77,9                                     |
| Республика Тыва       | 11,0                                | 18,4                   | 44,4                                  | 33,3                                     |
| Алтайский край        | 12,5                                | 8,7                    | 90,6                                  | 67,9                                     |
| Забайкальский край    | 16,0                                | 10,9                   | 96,7                                  | 72,5                                     |
| Новосибирская область | 18,2                                | 6,8                    | 137,1                                 | 102,8                                    |
| Омская область        | 17,2                                | 7,8                    | 115,8                                 | 86,8                                     |

\* Оборот розничной торговли.

Рыночные факторы в большинстве приграничных регионов развиты значительно ниже среднего уровня. Так, деловая активность населения, которую можно отчасти представить количеством малых предприятий на 1000 жителей, в них занимает последние позиции рейтингов для СФО и России<sup>1</sup>.

Как и в предыдущие годы, на всей приграничной территории округа отмечается избыток рабочей силы. Уровень безработицы (отношение безработных к численности экономически активного населения) в 2011 г. во всех регионах был выше среднероссийского. В республике Алтай процент безработицы был почти в 2 раза выше, в Туве – в 2,8 раза по сравнению с российским. В Туве армия безработных растет, сегодня каждый пятый среди трудоспособного населения не имеет работы. Рост дотационных вливаний в экономику республики не дает результатов: незанятое молодое трудоспособное население представляет социальную бомбу с далеко идущими последствиями.

Оборот розничной торговли характеризует покупательную способность населения (рис. 12.3). В 2009 г. он составлял по России в целом 102,9 тыс. руб. в пересчете на душу населения, по Сибирскому федеральному округу – 81,4 тыс. руб./чел., что было ниже на 15,3% среднероссийского показателя. В приграничных же регионах, за исключением Новосибирской области, понижение было более значительно. Особенно низкий уровень в Республике Тыва (31% от уровня показателя в РФ), Республике Алтай (50%) и Алтайском крае (62%). Чем меньше в регионе доход на душу населения и больше безработица, тем ниже относительный показатель розничной торговли (см. табл. 12.3). Низкие душевые доходы и высокая доля безработных естественно влекут снижение объемов розничной торговли, спад деловой активности в отрасли и, как следствие, снижение ВРП.



**Рис. 12.3.** Отклонение оборота розничной торговли на душу населения в приграничных регионах от российского показателя в 2011 г., тыс. руб.

<sup>1</sup> **Басарева В.Г.** Малый бизнес сибирских регионов: индикаторы создания благоприятного бизнес-климата // Проблемы управления социально-экономическим развитием регионов Сибири / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2013. – С. 248.



Наиболее ярким доказательством отставания приграничных территорий является экономическое состояние и условия жизни Монгун-Тайгинского кожууна Республики Тыва, наличие внешней границы которого в постсоветский период превратилось в катализатор бедственного положения муниципалитета<sup>1</sup>.

Полученные результаты свидетельствуют о крайней напряженности в большинстве приграничных регионов СФО и необходимости принятия срочных мер, среди которых меры по организации эффективного приграничного сотрудничества, обеспечивающего рывок в развитии территорий, должны быть приоритетными.

### **Развитие региональной инфраструктуры приграничных территорий**

Чтобы утверждать, что на приграничной территории создана необходимая инфраструктура для перехода на новый уровень взаимодействия приграничных муниципалитетов, требуется оценка первой и самой важной составляющей – обеспеченности современными дорогами и развития грузоперевозок. С этой целью было проведено исследование на основе данных Российской транспортной инспекции по СФО за 2007 г.

Густота автомобильных дорог с твердым покрытием на 1 тыс. км<sup>2</sup> территории в 2007 г. по СФО составила 20 км/1 тыс. км<sup>2</sup>, в Республике Алтай – 31, республиках Тыва и Бурятия – по 18, в Алтайском крае – 86, в Новосибирской области – 59, в Омской – 64, Читинской – 37 км/1 тыс. км<sup>2</sup>. В регионах с самой продолжительной границей обеспеченность дорогами – самая низкая. В приграничных республиках ситуация еще хуже (для справки: в РФ – 35 км/1 тыс. км<sup>2</sup>, ЦФО – 206, СЗФО – 43 и т.д.)<sup>2</sup>. К 2011 г. изменения произошли в десятичных знаках, т.е. практически ничего не менялось.

В условиях удаленности от центра страны роль транспортной инфраструктуры становится решающей. Из 7 приграничных регионов для республик Алтай и Тыва транспортная проблема стоит особенно остро, так как в них вообще нет железнодорожного сообщения, большие проблемы с авиауслугами и неудовлетворительная обеспеченность автомобильными дорогами.

О транспортной напряженности в приграничных регионах свидетельствуют данные РТИ СФО за 2007 г.: через пограничные пункты СФО в обе стороны проследовало всего 344 тыс. автотранспортных средств, из которых 69% приходилось на грузовые автомобили и 31% – на автобусы и личные автомобили.

В целом были ввезены и вывезены за 2007 г. через все АПП примерно равные объемы (около 834 тыс. т), суммарный грузопоток в обе стороны через границу достигал 1,67 млн т за год. Основной поток грузов приходился на Забайкальский край (36%), затем в рейтинге по весу грузов шли Алтайский край (24), Омская область (18) и Республика Бурятия (11%) (рис. 12.4, 12.5). Количество автотранспортных средств в Забайкальском крае составляет почти 50% от общего потока.

В результате повышения железнодорожных тарифов автомобильный транспорт все успешнее конкурирует с железнодорожным в сфере дальних перевозок, но сталкивается с множеством сдерживающих факторов. Современное состояние российских приграничных автодорог не соответствует требованиям международных перевозок. Слабым звеном являются пограничные пункты пропуска и объекты транспортной инфраструктуры. Техническое оснащение пограничных и таможенных служб морально устарело и выработало установленные ресурсы. Их количество недостаточно, если ориентироваться на развитие автомобильных международных перевозок.

<sup>1</sup> Ковалева Г.Д. Социально-экономическое положение и инфраструктура Монгун-Тайгинского кожууна Республики Тыва // Транспортная стратегия России. – Новосибирск, 2003. – С. 652–662.

<sup>2</sup> Российский статистический ежегодник. – М., 2007. – С. 526.

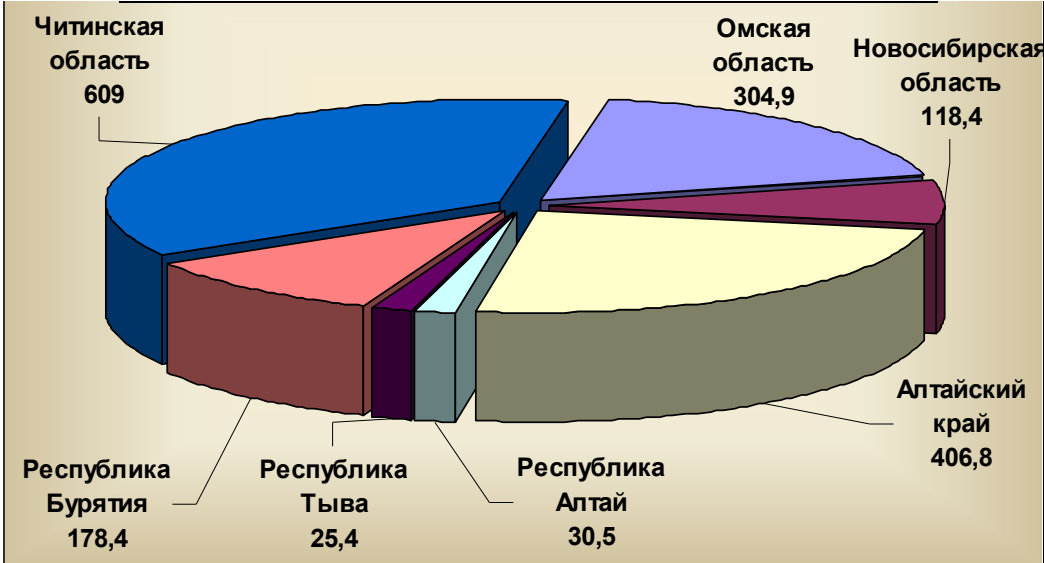


Рис. 12.4. Распределение грузов, ввезенных в 2006 г. через границу автомобильным транспортом, по территориям приграничных регионов СФО, тыс. т

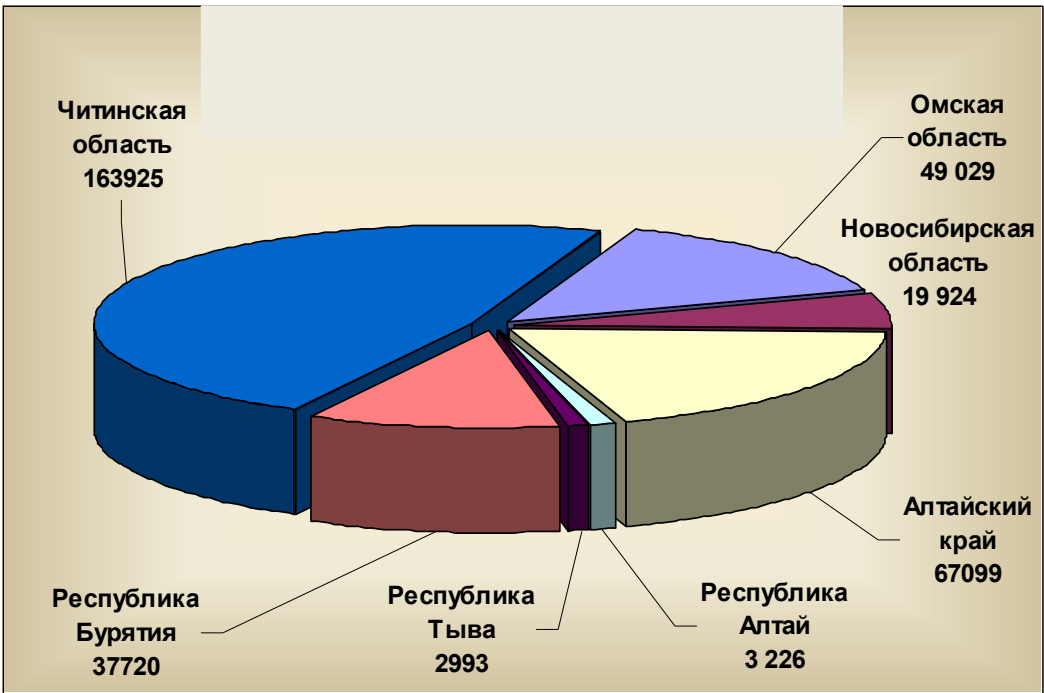


Рис. 12.5. Распределение автотранспортного потока по приграничным регионам СФО в 2007 г., количество транспортных средств

На всем протяжении границы в регионах СФО до 2009 г. работало всего 25 автомобильных пунктов пропуска (АПП) и 4 – железнодорожных.

□ В Омской области шесть автомобильных переходов, из которых основные АПП – Ольховка и Одесское. Основной поток грузов обеспечен торговлей с Казахстаном (92% экспортных грузов и 45% импортных) и Киргизией.

□ В Новосибирской области из двух пунктов основной пункт пропуска – Карасукский. Через него ввозится 87% экспортных грузов в Казахстан и 11% – в Кирги-

зию; 54% ввозимых импортных товаров – из Казахстана, 25% – из Киргизии, 21% – из Узбекистана и всего 0,18% – из Китая.

□ В Алтайском крае семь автомобильных переходов, из них крупные: АПП Кулунда и АПП Веселоярск. Экспортные грузы на 99% направляются в Казахстан. Импортные – на 76% ввезены из Казахстана, 9% – из Китая и по 7% из – Узбекистана и Кыргызстана.

□ В Республике Алтай через АПП Ташанта, обслуживающий торговлю с Монголией, проходит в год 3,2 тыс. автомобилей с суммарным весом свыше 30 тыс. т. Остальная граница – 430 км с Казахстаном (здесь имеется еще один АПП) и 54 км с Китаем – вообще никак не работает – просто закрыта<sup>1</sup>.

□ Такая же история в Республике Тыва: на 1100 км границы – два автомобильных пункта пропуска (АПП Хандагайты и АПП Цаган-Тологой) обслуживают весь грузооборот с Монголией, составляющий в обоих направлениях около 3 тыс. рейсов в год и суммарным весом свыше 25 тыс. т. Основной поток (2,7 тыс. автомобилей) проходит через АПП Хандагайты.

□ В Республике Бурятия из двух пропускных пунктов основной грузопоток проходит через Кяхту. Свыше 99% как в экспорте, так и в импорте грузопоток обеспечен торговлей с Монголией, в импорте около 1% веса представляют товары из Китая. В структуре экспорта преобладают грузы в Монголию.

□ В Забайкальском крае работает четыре АПП: Старо-Цурухайтуй, Покровка, Олочи, Забайкальск. Из них крупнейший – Забайкальск. Из 164 тыс. ед. транспорта, пересекавших границу, через Забайкальск проследовало свыше 155 тыс. – почти половина от всего сибирского потока автотранспортных средств, проследовавших через границу в 2007 г. в обоих направлениях. АПП обслуживают на 99,9% торговлю с Китаем (в основном импорт). Импортные грузы более чем в 2 раза превышали вес экспортных грузов.

Автомобильные грузоперевозки через границу более всего развиты на территории Забайкальского края, где они обслуживают приграничную торговлю с Китаем, с 1986 г. прилагаящим всевозможные усилия для ее развития. Наиболее «продвинутым» является пункт пропуска «Забайкальск – Маньчжурия», расстояние между которыми составляет 10 км. Проект называется «Русская деревня», его реализация начинается на базе поселка Забайкальск, примерная сметная стоимость оценивается в 1,4 млрд руб. на основе государственно-частного партнерства с привлечением китайских и российских инвесторов.

В целом, уровень условий для автомобильных перевозок не соответствует современным требованиям и остается для регионов Сибири сдерживающим фактором развития приграничных связей. Современных безопасных скоростных трасс нет во всей Сибири, тем более отвечающих требованиям прохождения крупногабаритных грузовиков с большими нагрузками на ось<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ковалева Г.Д. Проблемы и возможные решения транспортного обеспечения российско-китайской торговли с Западным Китаем // Транспортная стратегия России. – Новосибирск, 2003. – С. 635–652.

<sup>2</sup> По распоряжению Правительства РФ № 1673-р с 2009 года закрыты четыре АПП на российско-казахстанской границе: Бастан в Алтайском крае; Карагай в Республике Алтай; Купино в Новосибирской области (Карасукский АПП переведен в Павловский).

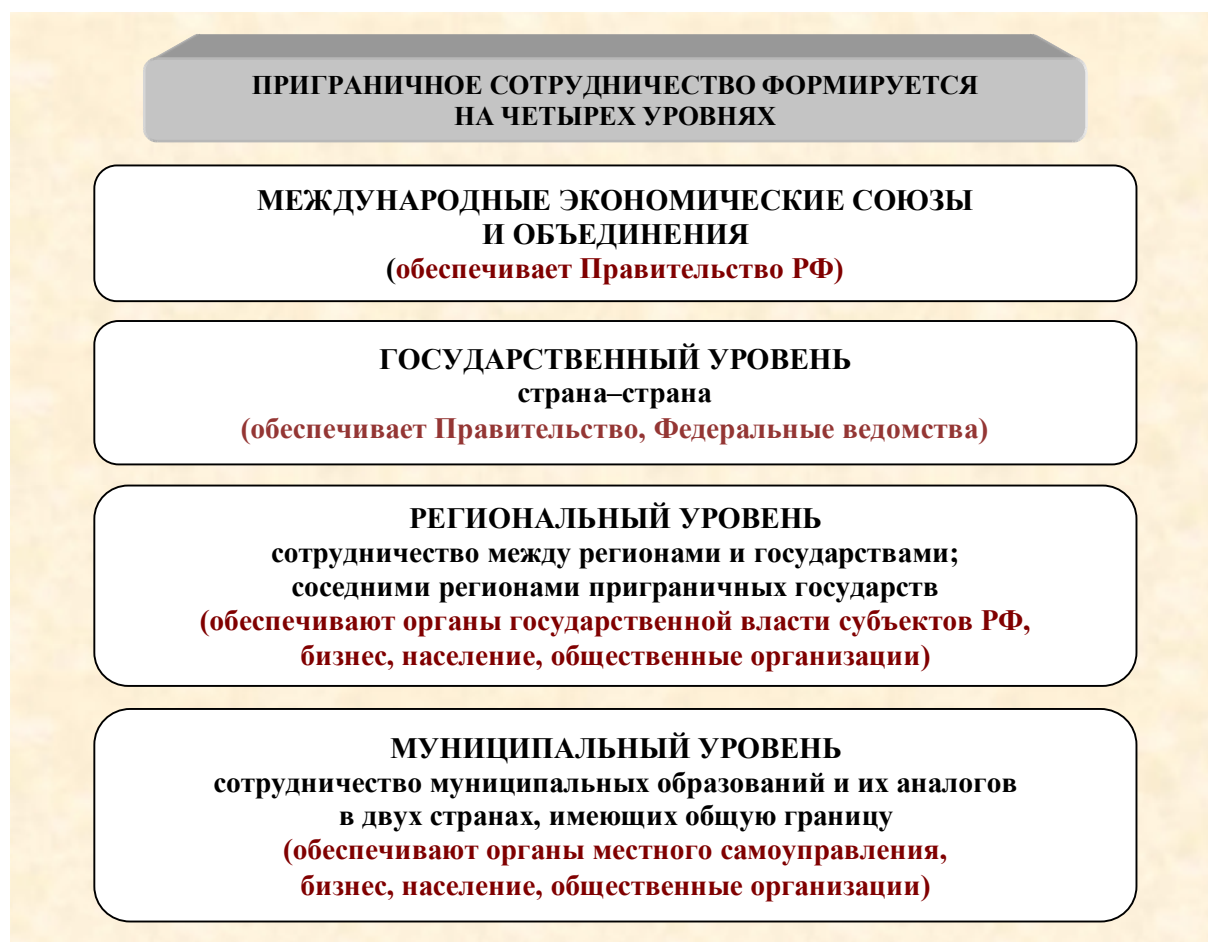
## 12.2. Институциональная сфера приграничного сотрудничества

### Правовая основа приграничного сотрудничества в РФ

Чтобы представить возможные действия на уровне приграничных регионов и их муниципальных образований, расположенных на границе, по практической реализации приграничного сотрудничества, необходимо проанализировать состояние институциональной основы и ее направленности.

Основой приграничного сотрудничества являются добрососедские отношения стран на государственном уровне, развитая законодательная база и желание регионов развивать сотрудничество. Приграничное сотрудничество в Российской Федерации базируется на принципах Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 1980 г.<sup>1</sup>

Следует разделять в формировании приграничного сотрудничества четыре уровня: 1) федеральный, 2) региональный, 3) муниципальный и 4) уровень юридических и физических лиц (рис. 12.6).



*Рис. 12.6.* Участники формирования институциональной сферы приграничного сотрудничества

<sup>1</sup> В Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве между территориальными сообществами и властями от 21 мая 1980 г. под приграничным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами или властями, находящимися под юрисдикцией двух или более Договаривающихся Сторон, и заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения этих целей. Приграничное сотрудничество осуществляется в рамках полномочий территориальных сообществ или властей, определяемых внутренним правом каждой из Сторон, при этом объем и характер таких полномочий не могут быть изменены Конвенцией (п. 1 ст. 2 Конвенции).

Общий контур правовой основы приграничного сотрудничества в России определяется следующими документами:

- Конституция Российской Федерации;
- Международные договоры Российской Федерации;
- Федеральные конституционные законы;
- Федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ и иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);
- Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;
- уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты;
- решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан.

В настоящий момент наибольшее продвижение получил уровень сотрудничества, реализуемый отдельными регионами СФО и соседними странами в рамках компетенции регионов. Ими подписаны сотни договоров с Монголией, Казахстаном и Китаем, регламентирующих сотрудничество и намерения. Все три государства ведут встречную активную политику.

Специфика российской стороны в том, что до сих пор не принят закон о приграничном сотрудничестве, который обсуждается с 2004 г. На страницах газет и в интернете единодушно высказывается недоумение по поводу отсутствия подобного закона.

В последней версии проекта Федерального закона № 75537-4 «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации» представлены контуры правового поля. Под приграничным сотрудничеством в проекте понимаются согласованные действия участников, включающих «органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных образований, полностью или частично расположенных на приграничных территориях Российской Федерации (далее – органы местного самоуправления на приграничных территориях), юридические лица и общественные объединения, не обладающие статусом юридического лица, расположенные на приграничных территориях Российской Федерации, физические лица, а также находящиеся на территории Российской Федерации совместные с сопредельными государствами органы по приграничному сотрудничеству, созданные на основании международных договоров Российской Федерации и соглашений о приграничном сотрудничестве».

В качестве цели приграничного сотрудничества документ определяет «укрепление взаимодействия Российской Федерации и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, повышения благосостояния населения приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, укрепления дружбы и добрососедства с этими государствами»<sup>1</sup>.

В документе определяется, что приграничным субъектом Российской Федерации, является субъект, административная граница которого частично совпадает с государственной границей. Таким образом, так как муниципальное образование не является субъектом РФ, то оно автоматически не относится к приграничным субъектам и для него весь закон «фильтруется» через канву региональных положений.

Под территорией приграничного сотрудничества в проекте понимается «территория, на которой осуществляется приграничное сотрудничество в соответствии с ме-

<sup>1</sup> [http://econom.govrn.ru/images/stories/docs/docs\\_20.02.12/Prigranichnoe/03\\_proekt\\_prigranichnoe\\_sotrudn.doc](http://econom.govrn.ru/images/stories/docs/docs_20.02.12/Prigranichnoe/03_proekt_prigranichnoe_sotrudn.doc)

ждународными договорами Российской Федерации и соглашениями о приграничном сотрудничестве органов государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации с уполномоченными органами сопредельных государств в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

Для реализации приграничного сотрудничества в проекте выделяется круг задач, решение которых призвано обеспечить возможность успешного взаимодействия приграничных территорий на условиях дружбы, доверия и взаимной выгоды. В наибольшей степени касаются или, точнее, должны касаться муниципальных образований и быть основой их программ на перспективу задачи по совместному решению вопросов транспортных коммуникаций, энергообеспечения, экологии, развития сельского хозяйства, социально-демографических, коммунальных и других проблем приграничных территорий.

Недопустимо пассивное отношение муниципалитетов к вопросам создания условий прохождения экспортных и импортных товаров через приграничную территорию, обустройства пунктов пропуска через государственную границу, обеспечения современной логистики и приграничной инфраструктуры.

Приграничные муниципалитеты должны быть заинтересованы в эффективном использовании и развитии производственной базы, в повышении социальных условий, согласовании градостроительной и инвестиционной политики на приграничных территориях. Их напрямую касается создание условий для взаимодействия в области образования, культуры, изучения населением языков сопредельных государств и др.

В проекте закона выделяется три уровня регулирования и формирования приграничного сотрудничества и их полномочия.

◇ *Полномочия органов государственной власти РФ* содержат 14 пунктов. Они в основном определяют рамочную оболочку приграничного сотрудничества и касаются деятельности по заключению международных договоров, режима приграничного сотрудничества, координации ВЭД на приграничных территориях, организации пунктов пропуска, обмена информацией, взаимодействия миграционных служб и др. По проекту закона федеральные органы могут передавать часть своих полномочий на региональный уровень, но в законе не оговаривается, какие именно.

◇ *Полномочия регионов* в последнем проекте охватывают весь спектр взаимодействия и перечислены в 20 пунктах, из которых новыми являются: разработка региональных программ социально-экономического развития приграничной территории РФ, финансирование и контроль их исполнения, а также создание с регионами совместных государств органов по приграничному сотрудничеству, открытие представительств на территории сопредельных государств. Два последних момента – совместные органы сотрудничества и региональные представительства – в законе явно носят предварительный и недоработанный характер. Эти пункты должны учитывать масштабы приграничного сотрудничества регионов и, что совершенно очевидно, предусматривать возможности интеграции регионов РФ там, где это целесообразно, чтобы не плодить и без того избыточно раздутые штаты региональных структур. Кроме того, практика открытия региональных представительств в зарубежных странах широко распространена, и непонятно, почему это нужно особо выделять в законе о приграничном сотрудничестве.

◇ *Полномочия муниципалитетов* на приграничных территориях включают 14 пунктов и сводятся к генерации на местах идей по вопросам сотрудничества и направлений взаимодействия.

### Проблемы деятельности муниципалитетов на приграничных восточных территориях России

В части полномочий муниципалитетов на приграничных территориях (14 пунктов) проект закона вызывает больше вопросов, нежели раскрывает реальные права и обязанности органов муниципального самоуправления в организации и реализации приграничного сотрудничества.

□ Тезис – «разработка совместно с уполномоченными органами сопредельных государств совместных инвестиционных программ» (пункт 1) – постулируется в отрыве от контекста разработки региональной программы приграничного сотрудничества, где автоматически предполагается участие муниципалитета и примыкающих к границе административных образований сопредельного государства во всех программных пунктах, его касающихся.

□ Полномочия на проведение переговоров и заключение с уполномоченными органами сопредельных государств соглашений о приграничном сотрудничестве (пункт 2) уже широко применяются в практике всех уровней, подписано множество документов, но, как показал опыт, это никого не обязывает к дальнейшему действию и, как правило, служит неким бюрократическим прикрытием для создания видимости результата встреч. Закон просто констатирует уже существующую практику, без каких-либо ее улучшений.

□ Вызывает вопрос о полномочиях муниципалитетов в создании совместных органов по приграничному сотрудничеству и их финансированию (пункт 3). На уровне региона такой орган не всегда оправдан, тем более на уровне муниципалитетов. Вместе с пунктом о назначении в соответствии с соглашениями о приграничном сотрудничестве должностных лиц в совместные органы по приграничному сотрудничеству (пункт 4) этот пункт воспринимается как очередное неоправданное расширение административного аппарата, как всегда обеспечивающего видимость деятельности административных структур без обязательных конкретных результатов. Эти полномочия должны быть обоснованы, либо должно быть разъяснение, для чего во всех приграничных муниципалитетах это необходимо. Уровень приграничного сотрудничества в муниципалитетах пока остается низким, фрагментарным, практически не реализованным, и новый проект ничего не меняет по сути.

□ Требуют конкретизации пункты о заключении «договоров с субъектами предпринимательской деятельности о выполнении работ, связанных с решением задач приграничного сотрудничества и их финансированием» (пункт 5) и об участии «в реализации региональных программ развития приграничных территорий РФ» (пункт 6).

Далее цитируются полномочия муниципалитетов (пункты 7–14), которые они имеют и без обсуждаемого закона:

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации внешнеэкономических связей с уполномоченными органами сопредельных государств, с их юридическими и физическими лицами (пункт 7);
- обращение в компетентные органы с предложениями, ходатайствами о принятии решений о перемещении через государственную границу Российской Федерации машин, механизмов, материальных ресурсов, рабочей силы в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соглашениями о приграничном сотрудничестве (пункт 8);
- участие в разработке порядка пропуска населения сопредельного государства на территорию муниципального образования, отнесенную к приграничным территориям Российской Федерации (пункт 9);
- внесение в органы государственной власти предложений по вопросам установления особенностей землепользования на приграничных территориях Российской Федерации (пункт 10);

- установление местонахождения и размеров земельных участков, сдаваемых в аренду иностранным юридическим и физическим лицам на приграничной территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством и законодательством приграничного субъекта Российской Федерации (пункт 11);
- участие в решении вопросов в области транспорта, энергетики, сельского хозяйства, градостроительства, экологии, науки, образования, культуры, а также трудоустройства, медицинского обслуживания населения и других вопросов приграничного сотрудничества (пункт 12);
- содействие уполномоченным органам Российской Федерации в обеспечении правопорядка на приграничных территориях Российской Федерации (пункт 13);
- осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 14).

Следует отметить: то, что должно бы кардинально поменять роль муниципалитетов, сформулировано в неопределенной форме: «Органы местного самоуправления на приграничных территориях могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями в сфере приграничного сотрудничества с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству».

Таким образом, из проекта закона напрямую не следует, что на приграничной территории возможно создание условий для точек роста по типу реально действующих свободных зон как производственного типа, так и торгового, либо для разработки специфических, оправданных для данной приграничной территории совместной организации принципиально новой жизнедеятельности населения. Принятие такого закона, как он описан в последнем и всех предыдущих версиях, не изменит жизнь запредельно бедных приграничных муниципалитетов на большей части российской границы и, особенно, границы с Монголией, Китаем и Казахстаном.

Проект закона пуст и в этом не противоречит общей практике российского законодательства формулировки цели без понимания того, как ее достичь. Низкая оценка административной ответственности и эффективности такого законодательства очевидна и иллюстрируется тем фактом, что 21.04.2006 г. Постановлением Правительства Российской Федерации № 234 функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере осуществления приграничного сотрудничества были отнесены к ведению Министерства регионального развития Российской Федерации; семь лет разрабатывается нужный регионам закон, а вновь созданный проект опять не соответствует цели, сформулированной в этом законе.

Вывод может быть только один: правительству и государству в его лице не интересно заниматься приграничным сотрудничеством в восточных районах. На северо-западе страны, где граница ближе к центру и сотрудничество с примыкающими государствами (Евросоюз, Финляндия) для центра более приоритетно, даже в отсутствии закона эффективно развивается приграничное сотрудничество во всех сферах, особенно эффективно в экономической и торговой (опыт Карелии).

### **Опыт приграничного сотрудничества регионов Сибири**

Безусловно, сибирские приграничные регионы не остаются в стороне даже в создавшихся условиях глухоты центра к региональным проблемам на восточных территориях. Значительный опыт приграничного сотрудничества в СФО накоплен в таких регионах, как Алтайский край (сотрудничество с Казахстаном), Забайкальский край (взаимодействие с Китаем), Бурятия (с Монголией и Китаем).



В *Алтайском крае* рассматривается переход на новую модель взаимодействия – качественно более высокий уровень контактов с приграничными регионами посредством продвижения проекта «Евразия – регион Алтай». В Республике Бурятия создана и работает Подкомиссия по региональному и приграничному сотрудничеству с Монголией, которое охватывает сферу услуг, участие в реализации национальных программ Монголии, импорт живого скота, развитие туристического бизнеса, совместное освоение месторождений. Восемнадцать сельских муниципальных образований Республики Бурятия имеют партнерские связи с двенадцатью сельскими аймаками Монголии.

*Республика Тыва* подписала четырехсторонний договор о взаимном сотрудничестве с торгово-промышленной палатой города Улангом (Монголия), Ховдинским аймаком (районом) Монголии и Синьцзян-Уйгурским автономным районом; состоялось открытие Генерального консульства Монголии в Кызыле.

Сотрудничество *Республики Алтай* и Монголии закреплено соглашениями о приграничном торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 25.04.2001 г. между правительством Республики Алтай РФ и администрациями Ульгийского, Кобдоского и Увсинского аймаков Монголии.

*Забайкальский край* имеет двухсторонние приграничные связи с двумя сопредельными аймаками Монголии: Восточным и Хэнтийским, скрепленные Соглашениями о сотрудничестве в 2008 г. Приграничное взаимодействие регионов Забайкалья с Монголией осуществляется в таких направлениях, как внешняя торговля, проведение совместных мероприятий в области сельского хозяйства, охраны окружающей среды, туризма, образования и науки, культуры и здравоохранения.

Но эта огромная и нужная организационная работа не обеспечивает достижения основной цели, сформулированной в большинстве государственных законов и последнем проекте. По их текстам, «целью приграничного сотрудничества является социально-экономическое развитие *приграничных территорий муниципальных образований*, повышение благосостояния их населения посредством укрепления взаимовыгодных и дружественных связей с соседними регионами сопредельных государств».

Действительно, имеет место быть в отдельные периоды в отдельных регионах некоторое развитие и повышение благосостояния населения, но достигнута ли при этом сформулированная цель? Формально – да. Есть улучшение, есть повышение, есть укрепление и т.д., но реально остается запредельная бедность и катастрофический проигрыш в сравнении уровня жизни с административными единицами граничащих территорий соседних государств. Становится понятно, насколько некорректна цель, когда любое улучшение можно представить как результат. В реальности приграничное сотрудничество остается нереализованным на нашей территории в главном. Плодами российского бездействия, боязни взять на себя ответственность и, в конечном счете, полной безответственности власти в решении этой глобальной задачи активно и умело пользуются китайские администрации и компании. В этом не отстают от них монгольские и казахстанские системы управления.

Российская сторона проигрывает в главном – не реализуется потенциал муниципального уровня, он не востребован и не работает. Контакты на муниципальном уровне сводятся в основном к соглашениям о развитии культурных связей в области народного творчества, спорта, образования. Рост активности в муниципальных образованиях не конструктивен, потенциал приграничного сотрудничества для решения социально-экономических задач как приграничных муниципальных территорий, так и регионов остается не использованным.

В муниципалитетах по объективной причине не существует понимания экономических аспектов сотрудничества с прилегающими извне территориями, что связано с определенными для них компетенциями и отсутствием какого-либо опыта и навы-

ков. Очевидно, что инициатива должна поступать из федерального и регионального центров, подкрепленная всеми необходимыми атрибутами конструктивной помощи: созданием инфраструктуры, помощью кадрами, юридической и финансовой поддержкой, т. е. актуально формирование института приграничного сотрудничества на уровне муниципалитетов.

### **Совместная программа приграничного сотрудничества – системный подход к решению межрегиональных задач**

Если рассматривать систему «федеральный – субрегиональный (округ) – региональный – муниципальный уровни», то менее продвинутым на сегодняшний день является муниципальный. На поверхности лежат очевидные проблемы, не находящие адекватного современным вызовам решения:

- недооценка важности экономического сотрудничества руководством на муниципальном уровне и непонимание как его реализовывать, соблюдая национальную и экономическую безопасность;
- сочетание урезанных полномочий с дефицитными муниципальными бюджетами, отсутствием экономического интереса в развитии территориального бизнеса;
- отсутствие закона и сопутствующих актов по его реализации на фоне нестабильной и противоречивой судебной практики;
- устаревшие коммуникации, особенно дороги;
- неразвитая приграничная инфраструктура; медленное обустройство АПП; система расчетов;
- транспортное обслуживание; проблемы международных автомобильных перевозок российскими перевозчиками;
- несовершенная регламентация: правила, механизм движения через границу, условия пересечения границы, условия для реализации деятельности на приграничной территории, что затрудняет посещение, торговлю, организацию бизнеса в производственной сфере, в сфере образовательных, медицинских, косметических, гостиничных, ремонтных и других услуг, а также вложение инвестиций в объекты сопредельной территории;
- не отрегулирована практика аренды земли в приграничных муниципалитетах;
- не отлажены процедуры привлечения иностранной рабочей силы на уровне муниципалитетов;
- не реализован статистический учет объемов приграничной торговли и др.

Но главной из перечисленных проблем, несмотря на представленные масштабы правовых документов, остается законодательство. Принятые законы не подтверждены необходимой системой подзаконных актов и постановлений, что препятствует реализации подписанных соглашений, договоров и меморандумов о сотрудничестве. Федеральный закон о приграничном сотрудничестве существует только в проекте, к тому же носит рамочный характер и пока только предполагает разработку и принятие системы законодательных актов и постановлений по его реализации.

Для приграничных регионов и приграничных муниципалитетов вроде бы есть возможность активно включиться в этот процесс и обеспечить законодательную и исполнительскую базу для решения своих многолетних проблем в области приграничного сотрудничества. Проблемам приграничного сотрудничества регионов Сибири в исследованиях ИЭОПП уже более 30 лет уделяется большое внимание. Разработаны

и опубликованы научные материалы в десятках концептуальных и программных работ как для Сибири в целом, ее отдельных регионов, так и муниципалитетов<sup>1</sup>.

Инструментом решения данной задачи могут стать региональные и единая для СФО программы приграничного сотрудничества. Примеры региональных программ уже существуют. Единая программа будет аккумулировать общие интересы регионов, обосновывать строительство объектов инфраструктуры, мероприятия, необходимые законодательные инициативы, направления финансирования (включая участие сопредельных территорий, частные инвестиции, международные фонды и банки) и будет направлена на формирование института приграничного сотрудничества.

В программе должны быть согласованы ответственные исполнители, намечены сроки, проработаны системы контроля и отчетности. Эффективность программы должна быть просчитана на муниципальном, региональном и федеральном уровнях, с выделением коммерческой и общественной составляющей. Ее преимущества относительно множества региональных программ приграничного сотрудничества заключаются в том, что она обеспечивает системный и сбалансированный подход и может получить статус федеральной. Кроме того, совместная программа – это подход к решению межрегиональных задач (инфраструктура, крупные инвестиции, законодательство и др.). Она позволяет просчитать эффект для внутренних субъектов, в первую очередь, Иркутской и Кемеровской областей и Красноярского края, которые не меньше приграничных территорий заинтересованы в развитии цивилизованных форм сотрудничества с соседними странами.

В программе необходимо рассмотреть возможности более интенсивного привлечения средств Федеральных целевых программ, в первую очередь ФЦП «Государственная граница Российской Федерации», национальных проектов, федеральных и международных фондов.

Возможна организация международных финансовых институтов для финансирования новых форм и направлений сотрудничества по примеру нового финансового инструмента «Европейский Инструмент Соседства и Партнерства (ЕИСП)», в котором Россия принимает активное участие для развития приграничного сотрудничества на своих западных границах. Для реализации программы возможна организация трех совместных межрегиональных центров приграничного сотрудничества, отвечающих за сроки, финансирование и результаты. Для этого в законе требуется уточнение по вопросам полномочий этих центров и их подчиненности.

### **12.3. Нереализованный потенциал приграничного сотрудничества регионов и муниципалитетов СФО**

#### **Приграничная торговля как важнейшая часть приграничного сотрудничества**

Приграничная торговля имеет двойственную природу: с одной стороны, эта деятельность осуществляется на территории государства и подчиняется его национальному праву, но с другой – она должна соответствовать возможностям приграничного сотрудничества муниципалитетов, отражающим специфику непосредственной близости контактеров, общности многих факторов их проживания, сходства проблем и др.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ковалева Г.Д. Концепция развития внешнеэкономической деятельности Сибири // От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока. – Екатеринбург: УрО РАН, 2009. – С. 800–814.

<sup>2</sup> Кущенко В.В. Особые режимы внешнеэкономической деятельности: право и практика. – М.: Книжный мир, 2004. – С. 15.

Регулирование приграничной торговли, как и приграничного сотрудничества в целом, относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Федерации. Муниципалитетам пока отведена пассивная роль исполнителей по установленным правилам.

В концепции приграничного сотрудничества в РФ, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9.02.2001 г. № 196-р, первым из направлений деятельности названо сотрудничество в приграничной торговле, которое осуществляется между российскими юридическими и физическими лицами, имеющими постоянное место нахождения (место жительства) на приграничной территории Российской Федерации, и иностранными лицами, имеющими постоянное место нахождения (место жительства) на сопредельной приграничной территории, исключительно для удовлетворения местных нужд в товарах, производимых на соответствующих приграничных территориях.

Теоретически, чем больше регион поставляет товаров на внешний рынок и чем выше его показатели во внешней торговле, тем выше должны быть доходы в регионе, и исходя из положения концепции участники муниципального уровня и органы управления муниципалитетами должны быть заинтересованы в интенсификации их приграничного товарооборота.

В России это соответствие не выполняется для большинства регионов, добывающая промышленность которых ориентирована на экспорт. Крупные государственные и частные корпорации регистрируют свои управляющие компании в Москве и Санкт-Петербурге, что позволяет перераспределить налоговые и прочие эффекты от ВЭД в пользу последних. Регионы, на территории которых ведется добыча природных ресурсов, объемы производства экспортной продукции не коррелируют с региональными доходами. Однако в отношении приграничной торговли этот принцип должен бы работать (нет масштабной добычи сырья, а крупные корпорации если и присутствуют, то только в торговле) и быть направленным на рост благосостояния территорий.

В табл. 12.4 приведены объемы внешнеторгового оборота (ВТО) для каждого региона и сопоставление с российским показателем в пересчете на душу населения. Региональные оценки так далеки от среднероссийских показателей, что различие следует измерять в разгах. Если в целом для СФО они были ниже в 2,6 раза, то в среднем по приграничным регионам разрыв составил 7,6 раз. В Новосибирской области, имеющей самый большой ВТО среди приграничных регионов округа в пересчете на душу населения, этот показатель был в 4,2 раза ниже среднероссийского, в Бурятии – в 6,1 раз, в Алтайском крае – в 14,6, в Забайкальском крае – в 8,4, в Омской области – в 12,5 (без учета экспорта нефти и нефтепродуктов), а в Республике Алтай – в 8,9 и в Республике Тыва – в 261 раз.

Сопоставление соотношений с предыдущими годами не имеет смысла, так как информационное поле в последние годы кардинально сужено для регионов в пользу центров, регистрирующих практически всех участников ВЭД в высокоэффективных секторах как экспорта, так и импорта. Кроме изъятия из регионального экспорта поставок нефти и нефтепродуктов (учтены только перевозки через АПП Ташанта, а с 2012 г. – и экспорта угля), в статистику не входит торговля с Казахстаном в результате образования ЕЭП.

Эти расхождения ожидаемы: регионы не относятся к экспортообразующим, и их участие в импортной деятельности также незначительно. На многокилометровой внешней границе на российской территории нет ни одного международного рынка, сопоставимого по объемам торговли с приграничными рынками, выросшими на территории Китая и зарождающимися в Монголии.

Таблица 12.4

**Внешняя торговля приграничных регионов в 2011 г., млн долл.,  
в текущих ценах**

| Субъект Федерации          | ВТО, млн долл. | ВТО/на душу, тыс. долл. | Доля подушевого ВТО региона к показателю в РФ | Российский показатель к ВТО/чел. в регионах, раз |
|----------------------------|----------------|-------------------------|---|--|
| РФ                         | 822086         | 5747                    | 100%  | 1  |
| СФО                        | 42151,4        | 2188                    | 38%   | 2,6  |
| Республика Алтай           | 134            | 643                     | 11%   | 8,9  |
| Республика Бурятия         | 919,8          | 947                     | 16%   | 6,1  |
| Республика Тыва            | 6,8            | 22                      | 0,4%  | 261,5  |
| Алтайский край             | 945,9          | 393                     | 7%  | 14,6   |
| Забайкальский край         | 756            | 688                     | 12%   | 8,4  |
| Новосибирская область      | 3642,3         | 1356                    | 24%   | 4,2  |
| Омская область             | 909,5          | 461                     | 8%  | 12,5   |
| Всего приграничные регионы | 7314,3         | 757                     | 13%   | 7,6  |

Если рассматривать муниципальные образования приграничных регионов, то будет наблюдаться снижение их экономических показателей по мере продвижения от центров к границам. Это касается также таких социальных индикаторов, как обеспеченность жильем, школами, дорогами, медицинскими, культурными и образовательными услугами. Это прямое подтверждение отсутствия эффективных мер по организации приграничной торговли и инвестиций на примыкающих к внешней границе территориях.

### **Новые формы и перспективные направления**

В рамках разработки и внедрения самостоятельной (чрезвычайно важной и актуальной) программы приграничного сотрудничества регионов СФО для привлечения товарных и инвестиционных потоков на свою территорию требуется предусмотреть формы для освобождения бизнеса в отдельных приграничных населенных пунктах от налогов и обеспечения беспошлинного режима ввоза товаров на эти территории.

Речь может идти о зонах свободной торговли в Благовещенске и п. Забайкальск (Забайкальский край, на границе с Китаем), Кош-Агаче (Республика Алтай, на границе с Монголией), «Цаган-Толгой», с. Эрзин Эрзинского района и с. Хандагайты Овюрского района (Республика Тыва, на границе с Монголией), Рубцовске (Алтайский край, на границе с Казахстаном, рядом с китайской границей).

Планируемое создание зоны опережающего развития в п. Забайкальск призвано обеспечить, в первую очередь, активное привлечение иностранных инвестиций (в основном из КНР). Данная зона предусматривает строительство предприятия по глубокой переработке древесины, завода по сборке электробытовых приборов, приграничного торгового комплекса с участием китайского капитала, строительство бизнес-инкубатора для развития малого и среднего предпринимательства, преимущественно

в инновационных сферах. Для увеличения эффективности грузопотока необходимо осуществить комплексную модернизацию станции Забайкальск и создать полноценную транспортно-логистическую инфраструктуру в п. Забайкальск.

Основным перспективным направлением, требующим больших инвестиционных вложений, является создание транспортно-логистического комплекса, включающего реконструкцию международного автомобильного пункта перехода (МАПП) «Кяхта», строительство и создание сети логистических терминалов и международных транспортно-логистических центров в городах Улан-Удэ и Кяхта.

Для развития торговых и гуманитарных связей необходимо капитальное обустройство всех имеющихся пунктов перехода через границу Монголии (10 – в Республике Бурятия и 3 – в Забайкальском крае) и придание статуса «многосторонний» автомобильному пункту перехода (АПП) «Монды» (Республика Бурятия) – «Ханх» (Монголия), как наиболее перспективному для развития туристических маршрутов.

Все большую привлекательность приобретают трансграничные туристические маршруты. Наряду с тремя международными туристическими маршрутами «Восточное кольцо», «Чайный путь» и «Байкал – Хубсугул» для увеличения потока туристов возможно создание новых маршрутов, например, «Улан-Батор – сомон Дадал Хэнтийского аймака (родина Чингисхана) – Алханай – Чита – Улан-Удэ – Байкал», «Улан-Батор – Кяхта – Улан-Удэ – Байкал».

Актуальна организация туристических маршрутов, по которым группы американцев, немцев, японцев, китайцев, приезжающие на озера Монголии, могут проследовать в Тумкинскую долину в южной части Байкала, далее водным путем в Листвянку, о. Ольхон и завершить маршрут в Иркутске, вылетев из международного Иркутского аэропорта.

В Алтайском крае планируется создать Международный центр приграничного сотрудничества, перспективы которого связаны со становлением кратчайших транспортных коридоров между СФО, странами Центральной Азии и Китаем.

Назрела необходимость создания зон свободной безвизовой торговли для удаленных от региональных центров территорий с многовековыми традиционными связями, которые нарушены с вводом жесткой пропускной системы на российско-монгольской границе (например, Монгун-Тайгинский кожуун Республики Тыва, Кош-Агаченский район Республики Алтай, Республика Бурятия).

Расширение приграничного сотрудничества с Монголией получит новый импульс. В рамках соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о сотрудничестве в области ветеринарии и Протокола между Министерством сельского хозяйства РФ и Министерством продовольствия и сельского хозяйства Монголии о ветеринарно-санитарных условиях экспорта, импорта и транзита животных, продукции и сырья животного происхождения, кормов и о проведении совместных мероприятий в приграничных районах Российской Федерации и Монголии осуществляется поставка на льготных условиях российского зерна в Монголию, мониторинг и техническое содействие монгольской стороне в области оздоровления скота, подготовка монгольских кадров в аграрных вузах СФО. Приграничное сотрудничество позволит оказать Монголии содействие по созданию мелиоративной системы, выращиванию зерновых культур, овощей, в возможности поставок в Россию крупного рогатого скота.

Открылись перспективы сотрудничества в освоении месторождений угля и серебра «Асгат». В рамках крупного регионального проекта ГК «Ростехнологии» планируется объединить потенциал месторождения меди «Эрдэнэт» (Монголия) с Удоканским медным месторождением в Забайкальском крае СФО.

Правительство Республики Бурятия выступает инициатором создания ОЭЗ торгового типа на территории г. Кяхта, восстановив, таким образом, его прежний статус

«вольного города» в XVIII–XIX веках и обеспечив равномерное распределение денежных средств во взаимной торговле.

На территории Монголии российские корпорации сталкиваются с интересами мирового сообщества. Под эгидой Азиатского банка развития подготовлен проект строительства автодороги из Синьцзян-Уйгурского автономного района КНР через территорию Западной Монголии с выходом на российский Алтай (Чуйский тракт), в чем просматривается их интерес к освоению богатых природных ресурсов Западной Монголии и, прежде всего, богатейшего Асхатинского серебряного месторождения. Препятствует продвижению на монгольский рынок российских инвесторов громоздкая система таможенных и пограничных процедур на фоне упрощенных и ускоренных аналогичных процедур на китайско-монгольской границе.

Лидирует в конкурентной борьбе за монгольский рынок Китай, обеспечивая щедрые кредиты, дешевизну товаров, безвизовый режим посещения монгольскими гражданами Китая, упрощенный и ускоренный режим прохождения товаров через границу и другие преференции. Все это должно стимулировать с российской стороны разработку новых подходов и механизмов приграничного сотрудничества. Необходимы государственные протекционистские меры по расширению импорта монгольских товаров, отличающихся высокими потребительскими свойствами, низкими ценами и экологической чистотой (мясо и мясопродукты, шерстяные, кашемировые, кожаные, меховые и ковровые изделия). Для активного внедрения в масштабные монгольские проекты целесообразно возобновить систему государственного кредитования Монголии.

Проблема привлечения китайских инвестиций – одна из ключевых в двухсторонних связях. Китайские инвестиции избирательны, они идут пока в основном в проекты по лесозаготовке и первичной деревообработке. Ускоренное развитие экономики Китая ставит перед приграничными территориями РФ задачу интенсивного развития своего потенциала и, прежде всего, импортозамещающих производств. Приоритетным является производство экологически чистых продуктов.

Новым фактором расширения торгово-экономического сотрудничества является участие бизнеса в особых экономических зонах Китая, а в последнее время и Монголии. Развитие приграничного сотрудничества может обеспечить к 2020 г. двукратный рост экономического благосостояния в приграничных регионах СФО, конструктивное снижение безработицы и обеспечить условия национальной безопасности. Требуется определенная энергичная инициатива с мест, чтобы сотрудничество на восточных границах не развивалось по остаточному принципу.