

УДК 321(1-04)

Коновалов Валерий Николаевич

доктор философских наук, профессор
кафедры конфликтологии
и национальной безопасности
Южного федерального университета

Мартirosян София Ашотовна

кандидат философских наук, доцент
кафедры конфликтологии
и национальной безопасности
Южного федерального университета

Погосян Гурген Каджикович

независимый исследователь

**ТРАНСГРАНИЧНОЕ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КАК ФАКТОР
РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
(НА ПРИМЕРЕ
РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Аннотация:

В статье характеризуется влияние ситуации на Юго-Востоке Украины на безопасность Ростовской области, имеющей протяженные границы с Донецкой и Луганской областями. Современные исследования приграничных регионов предполагают синтез традиционных и постмодернистских методологий. В этой связи в качестве теоретико-методологической основы настоящего исследования используются концепты трансграничного региона и трансконфликтного региона. Авторы статьи анализируют текущее состояние и перспективы трансграничного взаимодействия с учетом особенностей конфликтной зоны межгосударственной границы России и Украины. Делается вывод о том, что необходима минимизация последствий деструктивного потенциала целого ряда негативных процессов и явлений. Оценивается роль Стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 г. с точки зрения противостояния вызовам и угрозам региональной безопасности.

Ключевые слова:

Ростовская область, Юго-Восток Украины, трансграничный регион, трансконфликтный регион, трансграничное взаимодействие, миграция, стратегия развития, региональная безопасность.

Konovалov Valery Nikolaevich

D.Phil., Professor,
Conflictology and National Security Department,
Southern Federal University

Martirosyan Sofia Ashotovna

PhD, Associate Professor,
Conflictology and National Security Department,
Southern Federal University

Poghosyan Gurgен Kajikovich

Independent Researcher

**CROSS-BORDER INTERACTION
AS A FACTOR
OF REGIONAL SECURITY
(ON THE EXAMPLE
OF THE ROSTOV REGION)**

Summary:

The paper deals with the impact of the situation in the South-East of Ukraine on the security of the Rostov region, which has long borders with the Donetsk and Luhansk regions. Contemporary studies of border regions imply a synthesis of traditional and postmodern methodologies. In this regard, the concepts of a transborder region and a transconflict region are used as the theoretical and methodological basis of this study. The authors analyze the current state and prospects of cross-border interaction, taking into account the features of the conflict zone of the Russian-Ukrainian border. It is concluded that it is necessary to minimize the consequences of the destructive potential of a number of negative processes and phenomena. The role of the Strategy for the Socio-Economic Development of the Rostov region is evaluated in terms of countering the challenges and threats to regional security.

Keywords:

the Rostov region, the South-East of Ukraine, transborder region, transconflict region, cross-border interaction, migration, development strategy, regional security.

Целью настоящего исследования является анализ влияния ситуации на Юго-Востоке Украины на безопасность Ростовской области, имеющей протяженные границы с Донецкой и Луганской областями. В теоретико-методологическом плане ключевыми станут концепты «трансграничное взаимодействие», «трансграничный регион», «трансконфликтный регион».

В общем виде под трансграничным взаимодействием понимается особое свойство и состояние приграничных территорий, функционирующих в условиях проницаемости (контактности) и разделенности (барьерности).

Трансграничным регионам в научной литературе дается следующее определение: «сопредельные пограничные территории (микрорегионы) государств, находящихся в определенных отношениях (связях), базирующихся на определенном природном, экономическом, социокультурном, этническом единстве в условиях динамичных процессов глобализации» [1, с. 37].

Трансконфликтный регион, согласно определению А.В. Серикова, представляет собой «нестационарное, неустойчивое региональное образование, которое характеризуется наличием деструктивного внутреннего потенциала, актуализируемого внешним источником конфликта (регионом с действующим конфликтом)» [2, с. 154]. Другими словами, на территорию трансконфликтного региона транспортируются конфликты и нестабильность. Это может выражаться в неконтролируемой миграции, контрабандной торговле, повышении уровня преступности и незаконного оборота оружия, возрастании риска террористических актов и прочих негативных явлениях и процессах. Данные аспекты в отношении Ростовской области как трансконфликтного региона исследуют в своих трудах ученые Института социологии и регионоведения Южного федерального университета [3].

Регионом с действующим конфликтом в данном случае выступает Юго-Восток Украины. В чем же проявляются его отличия от других этнотерриториальных конфликтов на территории бывшего Советского Союза? В нашем случае наблюдается значительное проявление ирредентизма, интерпретируемого как этническая мобилизация, целью которой является воссоединение этнокультурного меньшинства с этнической общностью титульного государства. Россия оказалась в непростой геополитической ситуации, для выхода из которой необходимо реализовать ряд условий. Во-первых, решать задачи смягчения санкционного режима со стороны Запада. Во-вторых, добиться максимально возможной самостоятельности для Донецкой и Луганской областей в составе Украины. В-третьих, проводить свою политику с учетом растущего стремления Украины вступить в натовские и европейские структуры и институты. Существует еще один аспект проблемы. России для того, чтобы сохранить Юго-Восток Украины под своим влиянием в течение долгосрочного периода, потребуются больше усилий, чем в случае с другими конфликтами на территории бывшего СССР, например, в том же Приднестровье. Признание самопровозглашенных Донецкой Народной Республики (ДНР) и Луганской Народной Республики (ЛНР) международным сообществом и состоявшимися государствами представляется маловероятным.

Конфликт на Юго-Востоке Украины стал самым кровопролитным на постсоветском пространстве и повлек за собой, по оценкам Мониторинговой миссии ООН, более 13 тыс. жертв. Присоединение Крыма к России, провозглашение ДНР и ЛНР, боевые действия между противоборствующими сторонами стали своего рода драйверами конфликта, обосновавшегося на верхних строчках международной повестки дня.

Важную роль в жизни трансконфликтного региона играет миграция, которая влияет на демографическую динамику, половозрастную структуру населения, выравливает или усугубляет региональные диспропорции, изменяет положение на рынках труда, воздействует на развитие территорий, транспортных проектов, смену хозяйственной специализации территории и т. д. Также миграция оказывает воздействие на социокультурную и военно-политическую безопасность.

В Ростовской области приток беженцев с Юго-Востока Украины наблюдается после того, как там начались военные столкновения. Данные по миграционным потокам показывают, что за январь-февраль 2014 г. миграция с украинской стороны составила 70,7 тыс. человек, увеличившись по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. на 53 % [4]. В течение 2014–2018 гг. вынужденные переселенцы получили более 27 тыс. разрешений на временное проживание в России; 13 тыс. человек оформили вид на жительство; 6,7 тыс. украинских граждан получили российские паспорта в рамках госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом [5].

Кроме резко возросшего притока мигрантов, деструктивные последствия конфликта на Юго-Востоке Украины наблюдаются и в других сферах жизнедеятельности Ростовской области. Как отмечают исследователи, любая деятельность, в том числе экономическая, в стране, на территории которой действует военный конфликт, как правило, использует теневые практики и транслирует их на пограничные территории [6]. В регионах, связанных с добычей сырьевых ресурсов и их транспортировкой, бизнес нередко принимает трансграничный криминальный характер. При этом взаимодействие правоохранительных структур территорий соседних стран зачастую сводится на нет, и прежняя контактность на горизонтальном уровне резко сокращается.

Подобные негативные практики порождают в Ростовской области дополнительные риски и усиливают дезинтеграционные тенденции. Напомним, что барьерность с точки зрения функциональности является одной из важных характеристик границы. Барьерность как набор условий и факторов делает функционально затруднительными трансграничные коммуникации. Если в трансграничном регионе уменьшается значимость контактности и повышается барьерность, то на противоположной стороне, в соседнем трансконфликтном регионе можно наблюдать обратный процесс.

Необходимо учитывать, что конфликтогенность территорий, подверженных военному психозу, провоцирует угрозы социетальной безопасности. Так, в Ростовской области с 2014 г. наблюдается значительный рост преступности. В статье, опубликованной в «Новой газете», приводится следующая статистика: в 2013 г. область занимала 14-е место по уровню преступности в стране,

в 2014–2015 гг. поднялась на 9-е место, в 2016 г. – на 8-е, а в 2017 г. оказалась уже на 6-й позиции. За первое полугодие 2017 г. число особо тяжких преступлений выросло в области на 66,2 % [7].

Вернемся к миграционной проблеме и напомним, что 4 июня 2014 г. в Ростовской области губернатором В.Ю. Голубевым был введен режим чрезвычайной ситуации (ЧС), первоначально в 16 муниципальных образованиях, а затем распространен на всю территорию области. Это позволило принять максимальное количество беженцев с территории Украины и оказать нуждающимся необходимую помощь. Так, например, был создан специальный благотворительный фонд помощи детям «Доброе дело», куда поступило более 10 млн руб. в качестве пожертвований от донских жителей, предпринимателей и организаций. По поручению губернатора за расходованием денежных средств осуществлялся постоянный общественный контроль. На заседаниях Комиссии по предупреждению и ликвидации ЧС ежедневно ставились вопросы по организации приема, учета и размещения граждан Украины. Не переставали функционировать межведомственный оперативный штаб и оперативные группы. Согласно статистике, уже к середине июня 2014 г. в 47 муниципальных образованиях Ростовской области были размещены 5316 человек, включая 2132 ребенка и 34 инвалида. Для их принятия, размещения и обустройства были привлечены 1,6 тыс. специалистов и 576 единиц спецтехники [8]. По состоянию на 21 июля в области было организовано размещение более 35 тыс. украинских переселенцев, в том числе 12 тыс. детей [9]. На декабрь 2015 г. 30 тыс. вынужденных переселенцев оставались в Ростовской области, продолжали действовать шесть стационарных пунктов временного размещения. Медицинскую помощь в общей сложности получили более 130 тыс. человек. Около 1,4 тыс. украинских детей были устроены в детских садах, еще 5,1 тыс. – в школах. В высших учебных заведениях и профессиональных училищах обучались 1,3 тыс. человек [10].

Правительством Ростовской области был принят ряд нормативных документов, регулирующих новую политико-правовую ситуацию. В этой связи напомним, что важной стороной миграционного процесса является баланс управленческих решений с учетом имеющихся уровней управления в системе государственной власти. Существующие уровни государственного управления в миграционной сфере, которые включают органы обеспечения миграционной безопасности, реализуют функции прогнозирования, планирования, организации, регулирования и контроля. При этом субъекты государственного управления занимают то или иное место в иерархии власти, обуславливающие принятие тех или иных решений в миграционной сфере. В научной литературе отмечается, что концентрация прав и ответственности при решении каждой управленческой задачи в системе государственного управления должна решаться за счет рационального перераспределения компетенции на каждом уровне управления по горизонтали и делегирования полномочий по вертикали.

В реальности существуют сферы управления, где практически осуществляется разделение компетенций субъектов вместе с нормами правового взаимодействия. Как считают специалисты в области миграционных процессов, «административно-властный государственный аппарат управления самостоятельно устанавливает компетенции в деятельности субъектов управления. Так, выработка и реализация мероприятий по осуществлению государственной политики в сфере миграции возложены только на федеральные органы власти. К компетенции субъектов РФ относится право по изучению миграционной ситуации, разрабатывать рекомендации и предложения по оптимизации законодательства в сфере миграции» [11, с. 75].

Наличие федерального и регионального уровней властных полномочий показывает существование моделей различной направленности. Вертикальная модель позиционирует субординационные действия, горизонтальная – координационные. Эти модели функционируют как внутри среды, так и во взаимодействии с внешней средой. Какая модель является более эффективной в области миграционной политики – дискуссионный вопрос.

Скорей всего, качество принятия управленческих решений будет определяться рациональным соблюдением баланса между федеральными, региональными и местными уровнями власти, т. е. нахождением динамического равновесия между централизацией и децентрализацией. В этом отношении интересен опыт развитых стран, где в ходе принятия государственных управленческих решений реализуется принцип субсидиарности. Это способ решения проблемы на том уровне, который способен более эффективно реализовать свой потенциал. Региональная власть в большей степени способна реагировать на потребности и интересы различных групп населения, включая миграционную сферу.

К.Ф. Гуценко и М.А. Ковалев отмечают, что в организационной структуре аппарата управления субъекта Российской Федерации должно быть сосредоточено столько организационного потенциала, сколько достаточно для рационального, полного и эффективного осуществления каждой из функций в миграционной сфере [12, с. 11].

В настоящее время управленческие процессы в России эволюционируют в сторону качественной трансформации системы стратегического планирования, преследуя цель повышения ее эффективности. Создаются и реализуются важные масштабные проекты. Актуализируются управленческие решения в сфере трансформационных процессов для обеспечения устойчивого развития регионов. К числу таких направлений отнесем утвержденную 26 декабря 2018 г. Стратегию социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 г. Ее концептуальной основой выступает идея устойчивого развития, понимаемого как «согласованное и сбалансированное экономическое, социальное и пространственное развитие, с учетом и соблюдением интересов настоящего и будущего поколений жителей Ростовской области» [13].

Методология Стратегии строится на логической структуре «вызов-ответ». Такая конструкция задает вектор долгосрочной перспективы и учитывает трансформации внутреннего и внешнего порядка. В документе отмечается, что внешние факторы определяют вызовы, представляющие для области угрозы или возможности. Ответ определяется «как набор идей, концепций, инструментов, технологий, новых систем ценностей, которые создают условия для преодоления вызова как за счет решения внутренних проблем, так и за счет реализации возможностей внешней среды».

Важным аспектом Стратегии является то, что она направлена на решение приоритетных задач и реализацию стратегических проектных инициатив. Приоритетная задача – деятельность, ориентированная на решение основных внутренних проблем, препятствующих реализации поставленной цели. Под стратегическими проектными инициативами понимаются идеи регионального масштаба, аккумулирующие имеющиеся ресурсы и объединяющие основных заинтересованных участников (стейкхолдеров) – общество, власть, бизнес.

В разделе «Стратегические вызовы на мировом и российском уровне» определяются наиболее значимые для развития Ростовской области вызовы:

1) сохранение взаимных санкций между развитыми западными странами (в том числе странами ЕС, США, Канадой), а также Украиной, с одной стороны, и Россией, с другой стороны;

2) расширение санкций США в части ужесточения режима кредитования российских банков и энергетических компаний, рост рисков введения санкций против иностранных компаний, инвестирующих в совместные с Россией энергетические проекты;

3) введение санкций в отношении крупнейших и технологически значимых российских предприятий, а также в отношении физических лиц;

4) сохраняющаяся неопределенность в рамках конфликта на Юго-Востоке Украины (территории Донецкой и Луганской областей, имеющих протяженную границу с Ростовской областью).

Завершая наше исследование, кратко сформулируем его основные выводы:

– концептуальное осмысление трансграничного взаимодействия должно учитывать специфические моменты в конкретных зонах межгосударственных границ;

– конфликтность рассмотренной в статье зоны российско-украинской границы в большей степени определяется мощными миграционными потоками, деятельностью криминальных бизнес-структур, ростом преступности, незаконным оборотом оружия и другими негативными явлениями и процессами;

– политика, проводимая в Ростовской области, должна быть направлена на обеспечение ее эффективного функционирования как трансконфликтного региона, что предполагает минимизацию деструктивного влияния региона с действующим конфликтом, т. е. Юго-Востока Украины;

– приведенные в статье данные подтверждают определенные успехи деятельности правительства Ростовской области по снижению влияния негативных процессов и явлений на региональную безопасность. Однако представляется, что степень эффективности была бы выше, если бы баланс между федеральными, региональными и местными уровнями власти в Российской Федерации был более выверен.

Ссылки:

1. Зыков А.А., Шинковский М.Ю. Трансграничный регион: понятие, сущность, форма. Владивосток, 2010. 276 с.
2. Сериков А.В. Российско-украинские отношения в оценках молодежи приграничного региона (на примере Ростовской области) // Гуманитарий Юга России. 2017. № 5. С. 151–162.
3. Сериков А.В., Черноус В.В. Украинский кризис и вызовы национальной безопасности // Гуманитарий Юга России. 2015. № 3. С. 81–92.
4. За два месяца в Ростовскую область из Украины въехали свыше 70 тыс. человек [Электронный ресурс] // Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/society/1775314.html> (дата обращения: 17.08.2020).
5. Более 12 тыс. беженцев с Украины получили на Дону гражданство РФ [Электронный ресурс] // Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2428514.html> (дата обращения: 17.08.2020).
6. Reno W. Shadow States and the Political Economy of Civil Wars // Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars / ed. by M. Berdal, D.M. Malone. Boulder, 2000. P. 43–68.

7. Силовик из Ростова-на-Дону рассказал, как соседство с «Новороссией» превратило область в один из самых криминальных регионов РФ [Электронный ресурс] // Новая газета. 2018. № 82. URL: <https://novayagazeta.ru/issues/2716> (дата обращения: 17.08.2020).
8. Эхо гуманитарной катастрофы [Электронный ресурс] // Наше время: газета Ростовской области. 2014. № 214. URL: <https://www.nvgazeta.ru/news/12376/494772/> (дата обращения: 18.08.2020).
9. Селекторное совещание о размещении и социально-бытовом устройстве лиц, вынужденно покинувших территорию Украины (22 июля 2014 г.) [Электронный ресурс] // Правительство России. URL: <http://government.ru/news/13896/> (дата обращения: 18.08.2020).
10. Почти 30 тысяч украинских беженцев остаются в Ростовской области [Электронный ресурс] // ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/2539353> (дата обращения: 18.08.2020).
11. Бормотова Т.М. Информационно-аналитическое обеспечение управления миграционными процессами в России. Социологический аспект : дис. ... д-ра социол. наук. М., 2017. 320 с.
12. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М., 2007. 440 с.
13. Стратегия социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 г. [Электронный ресурс]: утверждена постановлением Правительства Ростовской области от 26 декабря 2018 г. № 864 // Правительство Ростовской области. URL: <https://www.donland.ru/activity/2158/> (дата обращения: 18.08.2020).

Редактор, переводчик: Арсентьева Ирина Ильинична