УДК 341.96

Бянкина Анна Михайловна – ст. преподаватель кафедры гражданского права и процесса ГОУ ВПО «Забайкальский государственный гуманитарно-педагогического университет им. Н.Г. Чернышевского» (г. Чита).
E-mail: eleon-84@mail.ru

Byankina A.M.

A.M. Byankina

Law regulation of the frontier cooperation of Zabaikalian region with the regions of China in the sphere of development of the freight traffic by automobile transport

The article is devoted to the research of frontier cooperation between the Russian Federation and China. The interaction of the states in transport sphere at a regional level is analyzed. The prospects of development of automobile transport and the road economy in the East Siberia the coming years are mentioned.

Keywords: frontier cooperation, transport infrastructure, automobile transport, transportation.

Правовое регулирование приграничного сотрудничества Забайкальского края с регионами Китая

Статья посвящена исследованию приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и КНР. Анализируется взаимодействие государств в транспортной сфере на региональном уровне. В статье затрагиваются перспективы развития автомобильного транспорта и дорожного хозяйства в Восточной Сибири на ближайшие годы.

Ключевые слова: приграничное сотрудничество, транспортная инфраструктура, автомобильный транспорт, перевозка.

Государства Азиатско-Тихоокеанского региона, в том числе и Китайская Народная Республика, являются основными партнерами (в частности в торгово-экономической сфере) регионов Восточной Сибири. Китай занимает немаловажное место среди государств Азиатско-Тихоокеанского региона и в перспективе рассматривается как глобальный геополитический центр. Приграничные регионы России играют довольно значительную роль в развитии государства. В данном случае речь идет об «азиатском» направлении и значении Забайкальского края в сфере приграничного сотрудничества с Китаем в транспортной сфере.

До 98% внешнеторгового оборота Забайкальского края обеспечивается торговлей с Китаем, большая часть которого обслуживается посредством грузоперевозок, в том числе и автомобильным транспортом. Как отмечает Ф.А. Гатагонова, «… особое внимание за последние годы в Российской Федерации уделяется вопросам торгово-экономического сотрудничества с Китайской Народной Республикой. Товарооборот между ними в 2007 г. поднялся до новой рекордной отметки, достигнув 48,16 млрд. долл. США. Средний рост двустороннего торгового оборота по итогам 2007 г. составил 44,3%. Это самый высокий показатель, начиная с 1992 г.» [1, с. 3]. Начиная с 2003 г. доля КНР превысила показатель в 90%, в 2006 г. доля внешнеторгового оборота Забайкальского края с КНР составляла 96%. Товарооборот с Китаем возрос в 2005 г. до 391 млн. долл. США, что составило 156% от показателей 2004 г. Внешнеторговый оборот непосредственно города Читы – столицы Забайкальского края – за 2005 г. составил 38% от оборота Забайкальского края (в 2005 г. субъект носил еще прежнее наименование – Читинская область) или 153,5 млн. долл. США, темп роста (по сравнению с 2004 г.) составил 149,7% [2, с.138].

Однако в конце 1990-х годов Д. Тренин отмечал, что Россия, в отличие от Китая, не имеет никакой определенной стратегии для развития отношений с соседней страной [11, с. 44]. В настоящее время государство заинтересовано в приграничном сотрудничестве с КНР не только в экономическом, политическом и иных аспектах, но и с позиции особой стратегической значимости региона, так как это определяет безопасность государственной границы на «восточных рубежах» и, в целом, российское присутствие в Северо-Восточной Азии. Кроме того, реализация Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г. определяет новые возможности для укрепления связей на тихоокеанском направлении.

За последние годы стало традиционным определение государством развития конкретных направлений, в том числе и транспортного, на федеральном уровне, а также определение стратегий развития регионов. К примеру, в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Сибири до 2020 г., определено, что развитие транспортной инфраструктуры Сибири будет осуществляться в рамках основных стратегических направлений развития страны, определенных в долгосрочных документах социально-экономического развития, включая отраслевые стратегии развития, федеральные целевые и ведомственные программы, региональные и муниципальные программы, с учетом реализуемых на территории Сибири инвестиционных проектов, потребностей экономики и социальной сферы. Развитие транспортной инфраструктуры Сибири будет осуществляться с учетом и в целях обеспечения прогнозируемого роста мобильности населения и удовлетворения транспортных потребностей российских грузовладельцев. В связи с этим, к основным задачам дорожного хозяйства Сибири относят: строительство новых и модернизацию существующих автомобильных дорог для увеличения пропускной способности опорной

автодорожной сети с учетом прогнозируемой интенсивности транспортных потоков, в первую очередь, по направлениям международных транспортных коридоров; развитие автомобильных подходов к международным автомобильным пунктам пропуска через государственную границу РФ; увеличение пропускной способности опорной автодорожной сети за счет строительства обходов крупных населенных пунктов и реконструкции искусственных сооружений; реконструкцию и строительство автомобильных дорог для обеспечения развития и транспортного обслуживания зон опережающего экономического роста, включая комплексное освоение новых территорий и разработку месторождений полезных ископаемых.

Планируемое строительство обхода г. Читы будет также способствовать снижению загрузки автомобильной дороги на подходе к городу. При этом, одним из ключевых направлений политики совершенствования структуры внешнеэкономической специализации регионов Сибири и преодоления сырьевой ориентации экспорта на период реализации данной стратегии является создание инфраструктуры экспорта в страны Азиатско-Тихоокеанского региона, быстрый экономический рост которых делает их важным источником спроса на производимую в Сибири продукцию, что при благоприятных условиях может внести значительный вклад в повышение темпов экономического роста.

Важным препятствием в настоящее время выступает недоразвитость транспортной инфраструктуры, связывающей Сибирь с рынками стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Современная инфраструктура внешнеэкономической деятельности предполагает: наличие логистических терминалов класса А, В, развитой сети современных торговых предприятий; оказание услуг железнодорожного, авиационного и водного транспорта на мировом уровне (включая контейнерные терминалы); наличие системы современных дорог, гостиниц, выставочных комплексов; применение высоких технологий таможенного и пограничного обслуживания; мировой уровень связи и банковских услуг. В связи с этим, предусматривается государственная поддержка инвестиций (в том числе на уровне государственно-частного партнерства) в развитие соответствующих инфраструктурных мощностей. Планируется также обеспечение диверсификации транспортных направлений экспорта, чтобы избежать зависимости экспортных поставок от какого-либо одного направления. Предполагается, что к 2010 г. накопленные иностранные инвестиции в Сибирском федеральном округе превысят сумму, эквивалентную 150 млрд. долл. США, из которых 35% будут аккумулированы в строительство дорог и дорожную инфраструктуру. Кроме того, в рамках развития транзитного потенциала регионов Сибири особое внимание будет уделено реализации ряда транспортных проектов, среди которых превращение Транссиба в международный транспортный коридор «Транссиб-TS» (скоростной с транзитным потенциалом международных контейнерных перевозок линии «Европа-Азия») путем его модернизации, реконструкции и создания логистических центров международного класса. В совокупности с

автомобильными магистралями и воздушными коридорами это составит единый южный международный транспортный коридор, подготовит Транссиб к соединению с железнодорожными дорогами Корейского полуострова и позволит в дальнейшем обеспечить прохождение части контейнерного потока без дополнительных перевалок в морских портах. Данный проект существенно ускорит процесс перемещения грузов и обеспечит конкурентоспособность Транссиба на рынке международных перевозок. В рамках прогнозируемых мероприятий также ожидается окончание реконструкции автомобильной дороги Чита – Забайкальск [3].

Государственная граница России с Китаем, а также с Монголией является старейшим участком границы, закрепленным юридически Нерчинским договором 1689 г., подписанным на территории Забайкалья, которое активно торговало с Китаем и Монголией с давних времен – сначала через Нерчинск, а затем через Кяхту (Кяхтинский договор был подписан в 1727 г.). Исследователи отмечают тот факт, что Забайкальский участок российско-китайской границы (в частности в XIX – начале XX вв.) очень редко становился предметом исследований, так как граница была установлена прочно, и зона отмечалась своей «неконфликтностью» [4]. Как отмечает И. Ван, «… российско-китайская граница формировалась более 300 лет. Образование границы отражает ход освоения Россией Сибири и Дальнего Востока, а Китаем – своих западных и северных районов. Российско-китайская граница – это не только геополитический рубеж. Она разделяет разные цивилизационные, демографические и политические системы» [5].

Отношения между странами носили на протяжении истории различные оттенки, но торговый оборот не прекращался даже в тяжелые для обоих государств периоды исторического развития. Поэтому транспорт всегда имел большое значение, начиная еще с тех времен, когда отношения носили примитивный торговый характер.

С начала 1990-х годов начался новый этап в развитии отношений между Китаем и Россией, и приграничные регионы в этих взаимоотношениях занимают особое место, в частности регионы Дальнего Востока и Восточной Сибири. Развитие транспортного комплекса делает эти регионы еще более привлекательными, так как они обеспечивают развитие внешнеэкономических связей государства, и при этом сами регионы ведут активное экономическое сотрудничество с соседними странами. На Забайкальский край также приходится немалая доля внешнеэкономического оборота с Китаем. В рамках плодотворного сотрудничества постоянно проводятся встречи двух государств на различном уровне. В частности, в Пекине с 31 августа – 3 сентября 2009 года состоялось XIII заседание российско-китайской подкомиссии по сотрудничеству в области транспорта Комиссии по подготовке регулярных встреч глав правительств РФ и Китая. В рамках данного мероприятия делегация Забайкальского края приняла участие в заседаниях рабочих групп по пунктам пропуска по морскому, речному, автомобильному транспорту и автомобильным дорогам. В ходе заседаний

обсуждались вопросы совершенствования организации движения автобусов, следующих в международном сообщении, заключения Межправсоглашения о строительстве мостового перехода через реку Амур в районе пунктов пропуска Покровка-Логухэ, было достигнуто согласие о рассмотрении российской и китайской сторонами вопроса перевода пункта пропуска Староцурухайтуйский – Хэйшаньтоу (соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о совместном строительстве нового моста на месте существующего мостового перехода в районе данного пункта пропуска было подписано 16.05.2006 г.) на семидневный двенадцатичасовой режим работы, а также об обустройстве российской части пунктов пропуска Олочи – Шивэй и Покровка – Логухэ. Соответствующие пункты были включены в протоколы заседаний подгрупп и общий протокол XIII заседания российско-китайской подкомиссии по сотрудничеству в области транспорта. Кроме того, 18 – 20 ноября 2009 года в Пекине было проведено VIII пленарное заседание Российско-Китайского комитета дружбы, мира и развития, а также Заседание Подкомитета по содействию дружественным обменам между регионами. В качестве приоритетных направлений развития взаимодействия стороны определили усиление приграничного и межрегионального сотрудничества, сотрудничества в гуманитарной сфере, ускорение строительства объектов приграничной транспортной инфраструктуры, упорядочение порядка пропуска через границу, создание необходимых условий для успешной реализации «Программы сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики».

Данная программа была одобрена в сентябре 2009 года в Нью-Йорке Президентом России Д.А. Медведевым и председателем КНР Ху Цзиньтао на период до 2018 года. Программа включает мероприятия по совершенствованию приграничной инфраструктуры 11 из 25 регионов, находящихся в зоне прохождения Транссибирской магистрали. Будут приняты меры по дальнейшему развитию и модернизации пунктов пропуска на российско-китайской границе, совершенствованию системы контроля пассажиров и грузов, ускорению компьютеризации пунктов пропуска и повышению эффективности осуществления таможенных процедур, модернизации инфраструктуры, связанной с пунктами пропуска [6, с. 4].

В 2009 году также была проведена XXI встреча между транспортными делегациями Забайкальского края и автономного района Внутренняя Монголия КНР (автономное Правительство Внутренней Монголии было создано 01.05.1947 г., что ознаменовало собой рождение первого соседнего района) по вопросам приграничных перевозок грузов и пассажиров 29 – 31 июля в г. Чите в рамках установленного механизма проведения регулярных встреч между компетентными органами сторон Забайкальского края и регионов КНР по различным направлениям сотрудничества. На данном мероприятии стороны рассмотрели порядок открытия автомобильных дорог на территории России и Китая для движения автотранспорта сопредельных государств, вопрос повышения качества регулярных международных

пассажирских автоперевозок. По итогам данной встречи был подписан протокол. Помимо отношений с автономным районом Внутренней Монголии и провинцией Хэйлунцзян, Забайкальский край развивает всестороннее сотрудничество с провинциями Чжэцзян и Цзилинь.

Российская транспортная инфраструктура включает в себя автомобильный, воздушный, железнодорожный, морской, внутренний водный и трубопроводный виды транспорта. И Ван указывает, что по-прежнему «… автомобильный транспорт продолжает оставаться наиболее удобным и самым массовым в приграничном межрегиональном сотрудничестве. В 2007 г. объем автомобильных перевозок грузов между Россией и Китаем составил более 1,5 млн. тонн, превысив уровень 2006 г. на 1,5%» [5, с. 17].

В Забайкальском крае наибольшая доля грузоперевозок автотранспортом с КНР проходит через пограничный переход «Забайкальск – Манчьжурия» (к примеру, в Хабаровском крае такое же назначение имеет автомобильный пограничный пункт «Покровка – Жаохэ»). Н.В. Козыкина и Д.В. Романюк отмечают, что «… Маньчжурия – город на северо-востоке Китая, в восточной части автономного района Внутренней Монголии городского округа Хулун-Буир. Он находится в 4 км от границы с РФ и в 6 км от Забайкальска; является крупнейшим сухопутным пограничным пунктом на китайско-российской границе и начальным пунктом китайской автомагистрали общенационального значения Годао 301» [7, с. 190]. В отношении Забайкальска следует отметить, что он был основан в 1904 г. как железнодорожный разъезд Китайской – Восточной железной дороги. С 1929 г. станция стала носить наименование «Отпора», а в 1958 г. была переименована в «Забайкальск». [7, с. 189 – 190]. Контрольно-пропускной пункт в этом направлении был открыт для грузового и пассажирского движения Решением СМ СССР № 699-рс от 21.04.1989 г., а Решением Правительства РФ № 361 от 01.06.1992 г. ему был придан статус международного перехода. Следует также отметить, что, несмотря на последние улучшения работы данного пограничного перехода, по-прежнему существует необходимость в принятии соответствующих мер по совершенствованию транспортной инфраструктуры пограничных пунктов пропуска, что, в свою очередь, будет способствовать привлечению населения в эти районы, снижению социальных рисков в приграничной зоне, созданию благоприятных условий для всестороннего сотрудничества и выгодным рыночным условиям.

В связи с этим, назрела явная необходимость в совершенствовании законодательной базы в сфере правового регулирования перевозок грузов автомобильным транспортом. В частности, Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (далее по тексту – Устав АТ и ГТ) выделяет четыре вида сообщения: городское, пригородное, междугороднее, международное [8]. Согласно п. 4 ст. 4 Устава АТ и ГТ, перевозки в междугороднем сообщении осуществляются между населенными пунктами на расстояние более 50 км между границами этих

населенных пунктов. В соответствии с п. 5 ст. 4 Устава АТ и ГТ, перевозки в международном сообщении осуществляются за пределы территории Российской Федерации или на территорию РФ с пересечением государственной границы РФ, в том числе транзитом через территорию РФ. Практически такое же определение международной перевозке дается в абз. 4 ст. 1 Федерального закона «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» [9]. Поэтому в качестве подвида международного вида сообщения предлагается выделить приграничные перевозки грузов автотранспортом, так как показывает практика (в частности на Забайкальском участке границы) ряд субъектов автотранспортной деятельности, производя перевозку грузов в международном сообщении, не транспортирует груз до конечного получателя или уполномоченного им лица, а производит разгрузку транспортного средства в приграничной зоне. В дальнейшем перевозку груза до конечного получателя осуществляет уже иной субъект автотранспортной деятельности. Кроме того, определение данного подвида представляется вполне обоснованным в связи с возможностью в дальнейшем создания трансграничного торгово-логистического парка, поскольку транспортная система Забайкальского края предусматривает наличие необходимых условий для его создания. В частности, «… включает Транссибирскую железнодорожную магистраль с ее ответвлением на юг («Южный ход») от ст. Карымская через Забайкальск до Маньчжурии; автомобильную трассу федерального значения Чита – Забайкальск, Владивосток – Москва; международный аэропорт города Читы» [10, с. 106]. Кроме того, интересен зарубежный опыт по организации приграничной инфраструктуры. В частности, китайские власти предоставляют налоговые льготы компаниям, имеющим статус компаний приграничной торговли, что позволяет притягивать капиталы из внутренних районов Китая на приграничные территории [10, с. 107].

Одним из наиболее сложных вопросов, требующих законодательного регулирования, остается вопрос по определению размера тарифа за транспортировку груза. В настоящее время он определяется исходя из соглашения сторон. При этом, грузоотправителю (как иностранному, так и российскому) предоставляется широкое поле для выбора, как правило, наиболее дешевого варианта. Однако на практике субъекты транспортной деятельности, работающие в виде юридического лица, предлагают более высокие тарифы, чем индивидуальные предприниматели, так как сфера затрат значительно шире, что ставит субъектов автотранспортной деятельности в неравные условия. Поэтому было бы целесообразнее установить минимальный размер тарифа за перевозку (чтобы избежать убыточных рейсов), который бы формировался субъектом автотранспортной деятельности совместно с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время и китайская, и российская стороны постоянно участвуют в различных мероприятиях, проводимых государствами

в целях поиска новых путей сотрудничества и новых партнеров. И совершенствование транспортной инфраструктуры должно способствовать расширению этих связей. Поэтому необходимо совершенствовать законодательную базу в сфере правового регулирования и в частности грузоперевозок автотранспортом, так как перевозки грузов в международном сообщении посредством автотранспорта занимают не последнее место в экономике России и значительно влияют на экономическое развитие регионов Восточной Сибири. Кроме того, завершение строительства участка «Амур» федеральной автомобильной трассы по направлению Чита – Хабаровск также нацелено на увеличение как грузооборота в западном направлении, так и создание на данном участке полноценной дорожной инфраструктуры, а также дополнительных рабочих мест.

Литература и источники:

1. Гатагонова, Ф. А. Торгово-экономическое приграничное сотрудничество между Россией и Китаем: предпосылки, проблемы и перспективы : автореферат дис... на соис. уч. степени канд. экон. наук. – М., 2008. – 30 с.

2. Бородин, В. П. Город Чита в региональном сотрудничестве России, Китая и Монголии / В. П. Бородин // Материалы международной научно-практической конференции «Трансграничье в изменяющемся мире: Россия – Китай – Монголия» (18 – 20 октября 2006 г.). – Чита : Забайкал. гос. гум.-пед. ун-т, 2006. – С. 137 – 14.

3. Распоряжение Правительства РФ от 05.07. 2010 № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 33. – Ст. 4444.

4. Захарова, А. В. Забайкальский участок российско-китайской границы в описании В.И. Венюкова (XIX в.) / А. В. Захарова // Азиатско-Тихоокеанский регион: история и современность – IV : материалы международной научно-практической конференции студентов и аспирантов (19 – 22 мая 2010 год). – Улан-Удэ : Издательство Бурятского госуниверситета, 2010. – С. 52 – 54.

5. Ван, И. Приграничное экономическое сотрудничество между Россией и Китаем : автореферат дис... на соис. уч. степ. канд. экон. наук. – М., 2009. – 26 с.

6. Петров, В. Транспортный комплекс делает регион привлекательным / В. Петров // Азия-Эксперсс. Официальное специализированное издание Правительства Забайкальского края. – 2009. – № 52. – С. 2 – 6.

7. Козыкина, Н. В. Феномен городов-близнецов в контексте трансграничных миграционных процессов / Н. В. Козыкина, Д. В. Романюк // Сборник докладов научно-практической конференции «Международное сотрудничество стран Северо-Восточной Азии: проблемы и перспективы».– Чита, 2010. – 526 с.

8. Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 46. – Ст. 5555.

9. Федеральный закон от 24.07. 1998 № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3805.

10. Грибова, С. Н. Перспективы структурной модернизации приграничного экономического сотрудничества Забайкальского края / С. Н. Грибова // Сборник докладов научно-практической конференции «Международное сотрудничество стран Северо-Восточной Азии: проблемы и перспективы». – Чита, 2010. – 526 с.

11. Dmitri Trenin. Russia's China problem. Copyright ©1999 by Carnegie Endowment for International Peace. 1779 Massachusetts Avenue, NW, Washington DC 20036.