

На правах рукописи

Жундубаев Марат Кунисбайулы

**ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО  
МЕЖДУ РЕСПУБЛИКОЙ КАЗАХСТАН И РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИЕЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ХАРАКТЕР  
РАЗВИТИЯ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ.**

**Специальность:** 23.00.04 - Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

**Научный руководитель:**  
Доктор политических наук, доцент  
**Иванов Виталий Николаевич**

Москва – 2014

<b>Введение</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Теоретические и методологические основы изучения приграничного сотрудничества</b>	<b>17</b>
1.1. Политическая наука об основных понятиях, применяемых при анализе проблемы приграничного сотрудничества	17
1.2. Методологические подходы в исследовании приграничного сотрудничества	34
1.3. Приграничное сотрудничество как составная часть современных международных отношений	56
<b>Глава 2. Практика приграничного сотрудничества российских и казахстанских регионов</b>	<b>70</b>
2.1 Основные тенденции в экономическом сотрудничестве приграничных регионов России и Казахстана	72
2.2. Социально-гуманитарные аспекты сотрудничества	91
2.3. Особенности российско-казахстанского приграничного сотрудничества в сфере противодействия трансграничной преступности, нелегальной миграции и предупреждения чрезвычайных ситуаций и их последствий.	112
<b>Глава 3. Основные виды российско-казахстанского межрегионального и приграничного сотрудничества и перспективы его развития</b>	<b>132</b>
3.1. Виды приграничного сотрудничества России и Казахстана на современном этапе и их эффективность	132
3.2. Проблемы и перспективы приграничного сотрудничества РФ и РК	159
3.3 Влияние международных организаций на российско-казахстанское приграничное сотрудничество	179
<b>Заключение</b>	<b>200</b>
<b>Приложения</b>	<b>209</b>
<b>Список источников и литературы</b>	<b>220</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Исчезновение с мировой арены СССР, повлекшее за собой распад некогда единого экономического, социального, политического, культурного и ментального пространства, инициировало процесс трансформации административных границ в государственные. В результате образовалось обширное российско-казахстанское приграничье, институционализация которого открыла для порубежных территорий возможность использовать ряд социально-экономических преимуществ, появившихся благодаря изменению их геополитического статуса. Вместе с тем, обозначились и серьезные проблемы, связанные, в частности, с угрозами национальной безопасности.

Сегодня Казахстан и Россия обладают достаточной политической волей, чтобы в полном объеме развивать такие перспективные направления, как промышленная кооперация, совместное освоение богатейших природных ресурсов, разработка и внедрение инвестиционных и научно-образовательных проектов. Это подтверждено и в документах юбилейного X форума межрегионального и приграничного сотрудничества России и Казахстана (Екатеринбург, 9-11 ноября 2013г).

**Актуальность диссертационного исследования** обусловлена рядом факторов. Прежде всего, необходимостью всестороннего осмысления имеющихся и конструирования новых интеграционных механизмов на приграничных территориях России и Казахстана. Научный анализ опыта сотрудничества, накопленного в новых исторических реалиях, очень важен для развития теории современных международных отношений.

Исследование темы представляет интерес и с точки зрения задач, стоящих перед странами СНГ в условиях глобализации. Ее зримым проявлением является создание единого экономического пространства с помощью таких институтов, как ЕврАзЭС и Таможенный союз. Как известно, Россия и Казахстан играют в них основную роль. Соответственно, резко возрастает значение российско-казахстанского приграничного (и межрегионального) сотрудничества, снижающего барьерную функцию порубежья и

стимулирующего экономическую интеграцию двух стран. Настало время подвести промежуточные итоги этого процесса с тем, чтобы откорректировать взаимодействие между Россией и Казахстаном и найти его оптимальную модель, соответствующую национальным интересам и возможностям двух государств.

Учитывая сказанное, можно утверждать, что именно приграничное сотрудничество и трансграничное взаимодействие регионов представляется наиболее действенным средством развития и улучшения отношений между Республикой Казахстан и Российской Федерацией в XXI веке. Программы и договоренности, разрабатываемые в этом ключе, могут стать одной из главных движущих сил социально-экономического прогресса в отдаленных от столиц территориях, послужить толчком к поиску инновационных вариантов реформирования постсоветского пространства.

**Степень научной разработанности проблемы.** В современной политической науке проблема приграничного сотрудничества выдвинулась в разряд первоочередных, но пройдена лишь начальная стадия ее осмысления. До сих пор не определен оптимальный состав участников данного вида взаимодействия, отсутствует общепринятая классификация его организационных форм, способов и критериев обеспечения эффективности. Специалисты расходятся в оценке положительных и отрицательных сторон приграничного сотрудничества для вовлеченных в него акторов. Это провоцирует разного рода спекуляции на темы неконтролируемых миграционных потоков, незаконного оборота психотропных веществ, подрыва государственного суверенитета из-за усиления сепаратистских тенденций. Большой резонанс в научной среде вызывают рассуждения об изменениях в вертикали власти, якобы могущих привести к ее «растворению» в трансграничном мультикультурном континууме или переподчинению международным объединениям.

Следуя этому тренду, ряд иностранных авторов много внимания уделяет такой категории, как «трансграничное гражданство». По их мнению, оно

призвано максимально упростить пересечение существующих границ, а в идеале – сделать их символическими<sup>1</sup>.

Широкий круг проблем социально-экономического взаимодействия регионов в мировом и локальном масштабе рассматривался такими авторами как А. Г. Гранберг, А. С. Макарычев, В. Е. Рыбалкин, А. Либман, Б. Хейфец, Ю. А. Щербанин, Е. Г. Анимица, С. А. Николаев и др.<sup>2</sup> Последний впервые подробно проанализировал повестку дня и решения I-VII Форумов межрегионального сотрудничества России и Казахстана.

Вопросы, связанные с эволюцией приграничных территорий России, ее различными аспектами и моделями в условиях глобализации, были комплексно рассмотрены Л. Б. Вардомским и авторами коллективной монографии<sup>3</sup>.

Феноменом влияния глобализации на международные связи регионов, в том числе российских, занимались Р. С. Ягудаев, О. Ю. Дубинина, А. Н. Степурина, О. В. Плотникова<sup>4</sup>. SWOT-анализ приграничного сотрудничества РК и РФ осуществил С. Голунов<sup>5</sup>, а его образовательную сторону раскрыла В. А. Смирнова<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>Vaubock R. Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration. Brookfield, 1994. Бенхабиб С. Притязание культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эру. М., 2003; Balibar E. We, the People of Europe? Reflections on transnational Citizenship. Princeton, 2004.

<sup>2</sup> Макарычев А. С. Российские регионы как международные акторы. Нижний Новгород: НГЛУ, 2000; Гранберг А. Г. Внешнеэкономические связи субъектов федерации в современных условиях / Сборник документов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. М., 2002.; Щербанин Ю.А. Международный обмен и транспорт. М., 2003; Рыбалкин В. Е. Международные экономические отношения, М., ЮНИТИ-ДАНА, 2012.; Либман А., Хейфец Б. Субрегиональные аспекты корпоративной интеграции на постсоветском пространстве // Общество и экономика. – 2007. – № 8; Анимица Е. Г. Особенности экономики регионов казахстанско-российского периметра на пространстве РК // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2010. – № 1; Николаев С. А. Россия-Казахстан: приграничное и межрегиональное сотрудничество // Международная жизнь. – 2010. – № 11.

<sup>3</sup>Вардомский Л. Б. Российское порубежье в условиях глобализации. М.: «ЛИБРОКОМ», 2009; Зверев П. Б. Косов Ю. В., Торопыгин А. В., Марышев А. А. Приграничное сотрудничество: теория и практика. Политические, правовые, экономические проблемы международного сотрудничества на постсоветском пространстве. СПб, 2009.

<sup>4</sup> Ягудаев Р. С. Приграничное сотрудничество в системе международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ: политико-правовой аспект. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2006; Дубинина О. Ю. Влияние регионализации на международные связи регионов Российской Федерации (1991-2007 гг.). Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007; Степурина А. Н. Влияние глобализации на развитие международных связей регионов федеративных государств (на примере РФ, ФРГ и США). Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009; Плотникова О. Г. Глобализация и регионализация, их влияние на международное сотрудничество регионов государств // Власть. – 2013. – № 2.

<sup>5</sup>Голунов С. Приграничное сотрудничество России и Казахстана: проблемы и пути развития // Мировая экономика и международные отношения. – 2009. – № 6.

<sup>6</sup>Смирнова В. А. Формы Российско-Казахстанского приграничного образовательного сотрудничества // Вестник ЮУрГУ. Серия «Социально-гуманитарные науки». Вып. 7. – 2006. – № 17.

В отдельную группу целесообразно выделить публикации казахстанских ученых. В их работах акцент сделан на двух аспектах проблемы: взаимосвязи цивилизационных культур казахов и русских, которая сложилась и особенно рельефно проявилась в пределах «Великой Степи», и необходимости и цели сотрудничества с Россией в контексте растущей взаимозависимости инфраструктуры, рынков и обеспечения национальной безопасности обоих государств, включая приграничные области<sup>7</sup>.

Результаты первого двадцатилетнего периода российско-казахстанского приграничного сотрудничества (конец XX-начало XXI вв.), были подробно проанализированы в диссертациях ряда политологов, историков, экономистов. Речь идет об исследованиях А. Ш. Миндагалиевой, И. П. Коцюбинского, А. А. Андреева, Л. Л. Божко, А. А. Кныша. Знакомство с данными трудами позволяет сделать вывод о продуктивности междисциплинарного подхода в изучении феномена евразийского приграничья, а также спроектировать траекторию его развития в ближайшей перспективе.

В работах этих ученых, наряду с теорией и методологией, рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования межрегионального и приграничного сотрудничества стран СНГ, управление хозяйственными, военными и гуманитарными связями России и Казахстана, национальная и миграционная политика двух стран, а также разнообразные

---

<sup>7</sup>Турсунбаев Т. А. Международные связи Республики Казахстан (1990-2000). М., 2002; Муканова А. Основные тенденции инновационного (научно-технического) развития Казахстана // Транзитная экономика. – 2006. – № 5,6; Джумасейтова А. К. Региональное сотрудничество Республики Казахстан в контексте глобального конкурентного пространства // Евразийская экономическая интеграция. – №4 (5). – ноябрь 2009; Джаганова А. К. О приграничном сотрудничестве Казахстана и России // Мысль. – 2010. – № 2; Хамзаева А. В. Открытая экономика и включение Казахстана в международные отношения // Саясат. – 2010. – № 3; Джунусова М. А. Роль транзитных маршрутов в интеграции приграничных систем поселения Казахстана и России // Бюллетень строительной техники. – 2010. – №. 3; № 4; Байназарова Э. Внешнеполитические инициативы Казахстана по обеспечению безопасности: опыт ШОС // Казахстан в глобальных процессах. – 2012. – № 1; Жундубаев М.К. Современная практика приграничного сотрудничества российских и казахстанских регионов в экономической сфере (на примере Костанайской и Челябинской областей) // Социум и власть. – 2013. – № 2; Хаирова С. М., Койчубаев А. С. Региональная и межрегиональная логистика приграничных регионов России и Казахстана: современные аспекты развития // Вестник Сибирской государственной автомобильно-дорожной академии. – 2013. – № 2.

контакты между порубежными регионами и тенденции их совершенствования в условиях складывающегося единого экономического пространства<sup>8</sup>.

Особый интерес при изучении проблем российско-казахстанского приграничного сотрудничества вызывают исследования, посвященные началу второго этапа интеграционного процесса между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, зримой вехой которого стало образование Таможенного союза. Их пока относительно немного.

Текущее состояние приграничного сотрудничества Казахстана и Российской Федерации представлено трудами таких авторов, как А. А. Рыбак и А. В. Огнева<sup>9</sup>. Оригинальная методика оценки состояния проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества предложена российскими учеными К. В. Павловым, И. Г. Андреевой и др. В ее основе лежат такие критерии, как: экономическое и социальное развитие, уровень кооперации, инфраструктура границы, вовлеченность населения<sup>10</sup>. А. Н. Костюков и Ю. А. Семакина сосредоточили внимание на проблемах, связанных с коллизиями международных и российских нормативных актов, регламентирующих приграничное сотрудничество<sup>11</sup>.

Продуманными и аргументированными представляются мнения ученых по вопросам приграничного сотрудничества, изложенные на недавних научно-практических конференциях. В этом контексте можно отметить выступление руководителя Центра исследований проблем стран ближнего зарубежья РИСИТ. С. Гузенковой на международном научно-практическом форуме

---

<sup>8</sup> Миндагалиева А. Ш. Цели и методы приграничного сотрудничества Российских регионов со странами СНГ (на примере Казахстана) автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2006; Коцюбинский И. П. Российско-казахстанское приграничное сотрудничество (конец XX-начало XXI вв.). автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2009; Андреев А. А. Россия и Казахстан в 1990-е гг.: опыт сотрудничества. автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Санкт-Петербург, 2009; Божко Л. Л. Теоретико-методологические основы исследования процессов экономического развития приграничных территорий. автореф. дис. ... докт. экон. наук. Екатеринбург, 2011; Кныш С. В. Государственная политика приграничного сотрудничества России в контексте интеграционных процессов на постсоветском пространстве. автореф. дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2012.

<sup>9</sup> Рыбак А. А. Российский федерализм и проблемы приграничья // Гуманитарные и социально-экономические науки. – 2011. – № 4; Огнева В. В. Приграничное сотрудничество России и Казахстана: современные горизонты // Среднерусский вестник общественных наук. – 2012. – № 2.

<sup>10</sup> Павлов К. В., Андреева И. Г., Сапрыка В. А., Шимигирилова Л. Н. Разработка методики оценки состояния проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 6.

<sup>11</sup> Костюков А. Н., Семакина Ю. А. Проблемы правового регулирования приграничного сотрудничества // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2012. – № 3.

«Приграничное сотрудничество в контексте евразийской интеграции», который состоялся 19 сентября 2013 г. в Российском институте стратегических исследований. Она подробно остановилась на интеграционном потенциале приграничного сотрудничества, указав на его слабые стороны, как-то: упор на устаревшие виды взаимосвязей, дисбалансы в развитии приграничных регионов, подчеркнула необходимость введения в научный оборот нового понятия – Евразийский регион<sup>12</sup>.

Итак, анализ научных публикаций по теме диссертации позволяет констатировать, что последние изменения и новейшие тенденции в развитии приграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном на региональном и субрегиональном уровне, степень эффективности его форм, проблемы и перспективы этого сотрудничества, а также влияние, оказываемое на него международными организациями, в которых участвуют названные страны, к настоящему моменту изучены явно недостаточно. Это обстоятельство и предопределило выбор объекта, предмета, цели и задач исследования.

**Объектом исследования** являются межгосударственные отношения Российской Федерации и Республики Казахстан.

**Предметом исследования** выступает приграничное сотрудничество двух стран.

**Цель исследования** – заключается в определении путей совершенствования российско-казахстанского приграничного сотрудничества на основе анализа его состояния, тенденций развития и ключевых проблем, негативно влияющих на взаимодействие сопредельных регионов России и Казахстана.

**Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:**

---

<sup>12</sup>Российский институт стратегических исследований URL: <http://www.riss.ru/index.php/actions/2072#.Undx4nA7JGZ>. Дата обращения: 10 октября 2013 г.



-определить основные категории и теоретико-методологические подходы в изучении приграничного сотрудничества как составной части современных международных отношений;

- рассмотреть, на примере Челябинской и Костанайской областей, а также других регионов, главные направления и достигнутый уровень приграничного сотрудничества между РФ и РК;

- дать оценку эффективности различных видов приграничного сотрудничества и мероприятий, проводимых в его рамках;

- описать проблемы и трудности, которые негативно влияют на взаимодействие российских и казахстанских приграничных регионов, предложить методы и средства для их преодоления;

- выявить характер и степень влияния на приграничное сотрудничество России и Казахстана международных организаций, созданных при участии обеих стран.

**Теоретическую и методологическую базу исследования составляют:**

а) общенаучные методы (логического анализа, синтеза, восхождения от абстрактного к конкретному и др.);

б) система общеметодологических принципов диалектического познания социальной действительности.

При изучении существующей практики российско-казахстанского приграничного сотрудничества применялся институциональный подход, исторический, компаративный методы и метод описательно-индуктивного анализа формально-правовых институтов. В диссертации использовались также количественный и качественный методы. Они представлены в виде анализа данных официальной статистики по миграции населения и экономическому сотрудничеству России и Казахстана.

Исследование современного состояния институтов приграничного сотрудничества и разработка конкретных рекомендаций по их совершенствованию проводились с акцентом на комплексный подход, параметры которого очерчены во втором параграфе первой главы диссертации.

**Эмпирическая база исследования включает в себя:**

- официальные документы и материалы органов государственной власти России и Казахстана и совместных структур по приграничному сотрудничеству: Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Казахстан (Москва, 25 мая 1992 г.); Договор между РФ и РК о добрососедстве и союзничестве в XXI веке (Екатеринбург, 11 ноября 2013 г.); межправительственные соглашения о межрегиональном и приграничном сотрудничестве России и Казахстана, заключенные в 1995, 1999 и 2010 гг.; отчеты о заседаниях Подкомиссии по межрегиональному и приграничному сотрудничеству Межправительственной комиссии России и Казахстана; Программы приграничного сотрудничества регионов РФ и РК; отчеты о работе I-X российско-казахстанских форумов по межрегиональному и приграничному сотрудничеству; двусторонние соглашения о сотрудничестве приграничных субъектов РФ и областей РК; отчеты о работе Российско-Казахстанского делового совета;

- речи и выступления глав государств и правительств, депутатов представительных органов власти, руководителей министерств и ведомств, председателей и членов специальных комиссий, посвященные вопросам межрегионального и приграничного сотрудничества РФ и РК;

- документы по межрегиональному и приграничному сотрудничеству, принятые в рамках СНГ: Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств (Астана, 15 сентября 2004 г. с изменениями от 12 декабря 2008 г.) и План мероприятий по ее реализации; Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников СНГ (Бишкек, 10 октября 2008 г.);

- публикации в печатных и электронных средствах массовой информации, касающиеся проблем российско-казахстанского межгосударственного сотрудничества и, прежде всего, его приграничной составляющей;

- теоретические положения и фактологические данные, содержащиеся в материалах международных конференций, монографиях и статьях

представителей различных отраслей научного знания, сферой интереса которых является международное, межрегиональное и приграничное сотрудничество регионов России и Казахстана;

- результаты социологических исследований эффектов барьерности и открытости государственной границы.

Собранная, обобщенная и использованная соискателем совокупность источников является достаточной для раскрытия темы диссертационного исследования.

**Обоснованность научных результатов и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, содержащихся в диссертации,** подтверждается применением современных общенаучных и специальных методов исследования, репрезентативным информационным обеспечением, полнотой анализа имеющихся теоретических и практических наработок по заявленной теме, положительной оценкой публикаций соискателя со стороны сообщества ученых.

**Новизна исследования и научные результаты, полученные автором.**

На основе широкой эмпирической базы в диссертации изучен следующий круг проблем, не получивших до этого современной научной интерпретации, и предложены пути их решения:

- определены возможности, пределы, алгоритм использования на практике опыта «еврорегионов» в приграничном сотрудничестве сопредельных российских и казахстанских областей, а также круг организационных мероприятий, которые могут способствовать внедрению передовых наработок европейских стран в данной области;

- уточнено понятие региональной идентичности, которое включает в себя представления об особенностях собственной «территориальной» группы; оценку качеств территории проживания, значимости ее в мировой и локальной системе координат; осознание «связности» исторических судеб, свойственных только этой группе особенностей материальной и духовной культуры;

географическое единство территории, наличие некоторого общего типа экономики;

- на примере субрегионов – Костанайской (Северный Казахстан) и Челябинской (Уральский федеральный округ) областей раскрыто содержание основных направлений сотрудничества сопредельных приграничных территорий, осуществляемых в настоящее время в таких сферах, как: экономика, бизнес, инфраструктура, социально-гуманитарные контакты, обеспечение национальной безопасности;

- показано содержание Соглашений между Правительством России и Правительством Казахстана о сотрудничестве приграничных областей, которые были заключены в 1995, 1999 и 2010 гг.;

- дана оценка результатов реализации трех программ приграничного сотрудничества российских и казахстанских регионов, заключенных на следующие временные периоды: 1999-2007 гг.; 2008-2011 гг. и 2012-2017 гг.;

- впервые исследована работа таких институтов сотрудничества, как Подкомиссия по межрегиональному и приграничному сотрудничеству Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан и Российско-Казахстанского Делового Совета по приграничному сотрудничеству;

- установлены закономерности в деятельности приграничных областей России и Казахстана, а так же их внутренних регионов по развитию сотрудничества на основе двусторонних договоров;

- выявлен круг проблем, оказывающих негативное влияние на развитие российско-казахстанского приграничного сотрудничества на современном этапе и предложены конкретные меры по их решению;

- разработана авторская версия реформирования системы организации межрегионального и приграничного сотрудничества, предусматривающая усиление роли региональных органов государственной власти и местного самоуправления;

- изучены степень и характер влияния на приграничное сотрудничество России и Казахстана таких международных структур, как: СНГ, ЕврАзЭС, Таможенный союз и ОДКБ.

### **Положения, выносимые на защиту.**

1. Правовую базу российско-казахстанского приграничного сотрудничества образуют договоры и соглашения, заключенные его участниками, но при этом отсутствуют специальные законы, регламентирующие данную сферу межгосударственных отношений. В этой связи основными направлениями совершенствования нормативно - правовой базы приграничного сотрудничества могут стать: синхронное принятие странами базовых законов о приграничном сотрудничестве и использование в практике всего спектра типовых соглашений и контрактов, которые предусмотрены Европейской рамочной конвенцией о приграничном сотрудничестве и Конвенцией о приграничном сотрудничестве государств СНГ;

2. Приграничное сотрудничество России и Казахстана развивается на основе межправительственных соглашений и программ. Слабой стороной последних является концентрация на отдельных проектах и ограниченное число исполнителей. Качественное изменение в этой сфере возможно путем перехода к комплексному развитию приграничных регионов России и Казахстана на базе двусторонних долгосрочных целевых экономических программ. В их реализации целесообразно использовать такие эффективные формы сотрудничества, как: создание совместных предприятий, центров приграничной торговли, промышленных и сельскохозяйственных кластеров, свободных экономических зон, а также разработка и осуществление совместных инфраструктурных проектов.

3. Одной из проблем приграничного сотрудничества России и Казахстана является его недостаточное информационно - аналитическое сопровождение. Она может быть решена путем организации информационно - аналитических центров приграничного сотрудничества на региональном и

межгосударственном уровне для обслуживания работы ежегодных форумов с участием президентов двух стран. Действие таких центров позволит осуществлять: разработку социально-экономических проектов и программ, подготовку конференций и форумов, освещение приграничного сотрудничества в СМИ и издание аналитических материалов по вопросам его развития.

4. Изменение в 2008 г. формата приграничного сотрудничества путем превращения его в межрегиональное и приграничное привело к следующим эффектам: а) расширилась география и число участников; б) произошел рост активности внутренних регионов в сотрудничестве двух стран; в) сформировалась тенденция в выборе партнеров по сотрудничеству: приграничные российские и казахстанские регионы делают акцент на взаимодействие и расширение связей друг с другом, а внутренние регионы ориентированы на сотрудничество с крупными экономическими и научно - культурными центрами, не входящими в приграничье двух стран.

5. Дальнейшее развитие институтов приграничного сотрудничества должно быть акцентировано на повышении роли сопредельных регионов и муниципальных образований России и Казахстана. Для этого необходимо создание совместных координирующих органов на разных уровнях, образующих целостную систему. В нее должны входить: специальная межправительственная комиссия по межрегиональному и приграничному сотрудничеству, аналогичные комиссии, образуемые в рамках приграничных российских федеральных округов и сопредельных с ними областей Казахстана, а так же органы сотрудничества, создаваемые в приграничье муниципальными образованиями двух стран.

6. С учетом адаптации европейского и необходимости расширения собственного опыта приграничного сотрудничества, накопленного РФ и РК, алгоритм его дальнейшего развития может быть в следующем: а) расширение полномочий в сфере осуществления внешнеэкономической деятельности региональных органов государственной власти и муниципальных образований; б) снятие нормативно-правовых барьеров, препятствующих эффективному

согласованию юридическими и физическими лицами комплекса мер, необходимых для реализации совместных проектов; в) установление специального (упрощенного) режима пересечения границы для жителей и транспорта приграничных территорий и нахождения граждан страны-партнера на территории соседнего государства; г) стимулирование взаимных инвестиций в создание инфраструктуры и объектов приграничного сотрудничества; д) совместный мониторинг проблем сопредельных территорий и поиск способов их решения; ж) разработка наиболее эффективных форм и моделей приграничного взаимодействия российско-казахстанских приграничных регионов; з) перманентное совершенствование процессов управления межрегиональным сотрудничеством, выработка практических рекомендаций, механизмов и схем, повышающих качество взаимодействия субъектов приграничных отношений.

7. Влияние СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ на развитие приграничного сотрудничества в целом было позитивным и проявилось в ряде моментов. Россия и Казахстан получили возможность использовать специальные модельные законы и типовые соглашения по вопросам приграничного сотрудничества, разработанные в СНГ. Создание единого таможенного пространства открыло новые горизонты для экономического сотрудничества сопредельных российских и казахстанских регионов. Координация деятельности территориальных органов государственной власти стран-членов ОДКБ в борьбе с чрезвычайными ситуациями, нелегальной миграцией и незаконным оборотом наркотиков активно осуществлялась и в приграничной зоне России и Казахстана, обеспечивая стабильную ситуацию на этих территориях.

**Практическая значимость работы** заключается в том, что ее выводы и положения могут использоваться профильными министерствами, ведомствами, законодательными органами России и Казахстана, а также региональными и муниципальными властями по обе стороны государственной границы при развитии приграничного сотрудничества двух стран.

Материалы диссертации могут послужить основой для дальнейшего изучения различных аспектов приграничного сотрудничества в современных условиях, и преподавателям вузов при подготовке ими специальных учебных курсов по политической регионалистике и международным отношениям.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты и положения диссертационной работы докладывались и обсуждались на:

- трех международных научно-практических конференциях: «Тенденции и перспективы социально-экономического развития России: взаимодействие общества, власти и бизнеса» (Челябинск, 2012 г.); «Современные хозяйственные отношения: вызовы глобализации» (Челябинск, 2013 г.); «Социально-экономические, гуманитарные и политические тренды глобализации» (Челябинск, 2013 г.)

- одной региональной научно-практической конференции: «Казахстан на пути социально-экономической модернизации», состоявшейся (Костанай, 2012 г.)

Кроме того, опубликованы : 1 монография объемом 7,2 п.л. и 2 статьи объемом 0,8 п. л., в изданиях, рекомендованных ВАК России.

**Структура диссертации.** Диссертационная работа включает в себя введение, три главы (9 параграфов), заключение, список литературы, приложения.



## **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА.**

### **1.1. Политическая наука об основных понятиях, применяемых при анализе проблемы приграничного сотрудничества**

Период конца XX – начала XXI вв. ознаменовался ускоренным и противоречивым развитием взаимозависимости, взаимосвязанности сфер жизни мирового сообщества. Именно с этого времени проблемы целостности мира стали рассматриваться сквозь парадигму глобализации-регионализации. Произошло резкое «сжатие», повышение связности географического, социального пространства как внутри обществ, так и на границах региональных, локальных систем. Однако границы ослабили свою функцию барьера, превратившись в одну из особых зон контакта: разделенные ими государства встали перед необходимостью сотрудничества в приграничной полосе с целью оптимизации процесса трансграничных коммуникаций. Таким образом, на политическую повестку дня был поставлен вопрос о приграничном сотрудничестве государств, его основах, механизмах реализации. В конечном итоге указанная проблема требовала концептуального обоснования в научной среде.

Под понятием приграничное сотрудничество в политической науке принято подразумевать отношения и контакты между сопредельными территориями государств. В настоящий момент приграничное сотрудничество представляет собой «согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия РФ и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий РФ и сопредельных государств, укрепления дружбы и добрососедства»<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. М., 2002. – С. 284.

Данный вид отношений между политическими агентами базируется на ряде фундаментальных принципов: во-первых, взаимное уважение, во-вторых, мирное разрешение приграничных споров, в-третьих, взаимное соблюдение законодательства государств и международных договоров, в-четвертых, ненанесение ущерба экономическим и другим интересам государств и др. Очевидно, что данный перечень носит наиболее общий характер.

В специальной литературе, которая посвящена заявленной проблеме, дискуссии и полемика начинаются уже относительно фундаментального и базового понятия «граница». Что является границей в современном ее понимании? Насколько рационально использование данного понятия в условиях становления глобального и взаимосвязанного мира, характерной особенностью которого становится как возросшая связность, так и тенденция к регионализму, своеобразной локализации связей, выстроенных поверх границ.

Если опираться на самоочевидный смысл понятия границы, то она представляет собой физический барьер, призванный ограничивать территорию того или иного государства, национального суверенитета. Граница так же служит рубежом политической системы, лимитирующем в пространстве функционирование национальной экономики, валюты и т.д. Граница современных Казахстана и России поражает масштабами и различием природных условий. В геополитическом плане приграничье есть наиболее уязвимая часть территории любой страны. В условиях глобализации, прогрессирующего роста взаимосвязи различных частей планеты очень важно дифференцировать такие понятия как «регион» и «приграничный регион».

Требуется внести ясность в их теоретическое содержание, выявить грани, отличающие одно понятие от другого. В научном сообществе ведется определенная полемика между «формалистами», рассматривающими регионы в качестве субъектов федерации, федеральных округов, придавая понятию регион, формальные, административные атрибуты и «неформалистами», склонными считать в качестве границ некую зону влияния или тяготения к чему-либо. Как уже говорилось выше, специалисты отмечают два

фундаментальных свойства границы: барьерность и контактность. Барьерность отражает осознанное стремление каждого государства обособляться от внешнего мира, защищая, таким образом, собственные интересы и национальную безопасность. Контактность выражается в «проницаемости» границы для перемещения товаров, людей, информации и денежных потоков.

Выделяются четыре основных критерия контактности границ: 1) степень открытости законодательно регулируемых внешних связей в таких областях, как культура и экономика; 2) развитость институтов, обеспечивающих осуществление внешних контактов; 3) уровень развития пограничной инфраструктуры; 4) уровень экономического развития приграничных территорий и их включенность в международные связи<sup>14</sup>.

Однако в современных условиях территории различных регионов могут быть локализованы одним крупным экономическим субъектом, для которого важна общность социально-экономических, политических и географических факторов его деятельности. Так же формальные границы может пересекать сложная сеть неформальных отношений, лежащих за гранью практик административного регулирования.

Процессы глобализации ставят под сомнение границы как барьеры, созданные для разделения. Как отмечал Л. Б. Вардомский, наблюдается «...широкое распространение по всему земному шару практик, ценностей, технологий и других достижений человеческой мысли, которые оказывают все более сильное воздействие в любой точке планеты. В этом смысле глобализация сужает возможности для государства развиваться особым образом, по собственному пути»<sup>15</sup>.

Иными словами, тенденции современности таковы, что во взаимосвязанном мире государство утрачивает монопольную способность управлять многими процессами и связями, а границы все в большей степени

---

<sup>14</sup> Миронов А. И. Современное состояние и концептуальные основы приграничного сотрудничества // Экономика и политика. – 2007. – № 11 (36). – С. 29.

<sup>15</sup> Вардомский Л. Б. Российское порубежье в условиях глобализации. М.: Книжный дом «Либроком», 2009. – С. 54.

теряют свою функцию барьеров, становясь зонами контактов. Пространства, разделенные ранее границами, становятся более взаимосвязанными между собой, образуя устойчивые сети трансграничных коммуникаций. Формируются локальные сообщества, единицы, связанные этими сетями, что выражается в регионализации. Суть данного процесса состоит в объединении группы стран, либо отдельных регионов государства в рамках единого сообщества с целью создания, укрепления или сохранения взаимовыгодных региональных связей, влекущих за собой последовательные изменения в организации пространственно-территориального, политического устройства государства.

В основе регионализма находится стремление властей, социальных институтов, локальных агентов, связанных трансграничными сетями укрепить, или создать новую идентичность в рамках определенного региона, который могут составлять части страны, страны и группы стран, находящихся в одном географическом регионе.

«Регион» исторически понимался как нечто «фактически управляемое» (лат. *regere* – править). Методологические подходы последних десятилетий фиксировали именно этот аспект, регион как не только естественно-исторический феномен, но и регулируемый, единица административного управления. Однако выявление сущности регионов требует более детального анализа, более четких представлений о предмете. Еще в 1939 г. американский методолог-географ Р. Хортшорн различал формальные регионы, в которых территория однородна, и функциональные регионы, целостность которых обеспечивается концентрацией деятельности вокруг города, центра или программы<sup>16</sup>.

В свою очередь академик РАН В. Алексеев, отметил, что регионы «до недавнего времени рассматривались преимущественно в трех ракурсах: экономическом, национальном и краеведческом, с чем никак нельзя согласиться. Они представляют собой тугой узел разнообразных проблем,

---

<sup>16</sup> Цит. по: Левяш И. Я. Регионалистика как концептуальное основание механизма межрегионального и приграничного сотрудничества // Псковский регионологический журнал. – 2011. – № 11. – С. 17.

однако у них есть одно общее свойство: неотлаженность механизма взаимодействия центра и периферии, государства в целом и составляющих его частей»<sup>17</sup>.

В европейской традиции в качестве региона принято понимать сообщества, имеющие необходимые, но не достаточные признаки государства. Иными словами, регион или же «региональное» выступает как совокупность локальных связей, направленных на оптимизацию социальных, экономических, культурных процессов.

Анализ имеющихся публикаций свидетельствует, что представления ученых о регионе отражают, в первую очередь, иерархию между государственным центром и окраинами. Лишь в последнее десятилетие в политологической литературе появилась попытка найти альтернативу такому пониманию в форме сетей, структурирующих регион не как единицу административной структуры, а как систему отношений, сотрудничества, выстраиваемую, в том числе поверх административных границ.

Существует более двух десятков определений того, что считать регионом. Приведем одно из классических: регион – это район, область, часть страны или мира, которая определяется экономической, географической, культурной, национальной, политической общностью<sup>18</sup>. Современные исследователи склонны выделять следующие признаки региона: общая историческая судьба, специфика культуры, географическая целостность территорий, похожий тип экономики, совместное участие в региональных организациях международного уровня<sup>19</sup>.

Таким образом, в качестве региона выступает некое локальное социальное, экономическое, географическое сообщество, объединенное развитой сетью внутренних и внешних связей. На наших глазах разворачивается процесс «переформатирования» традиционной структуры мира, формирования

---

<sup>17</sup> Алексеев В. В. Регионализм в России. Екатеринбург: Уральское отделение РАН, 1999. – С. 4-5.

<sup>18</sup> Имскевич Г. И., Хаустова Ю. Ф. Терминология и культура. М., 1981. – С. 542.

<sup>19</sup> Миндагалиева А. Ш. Указ. соч. – С. 16.

и эволюции относительно самостоятельных и во многом новых геоэкономических, геополитических социокультурных комплексов - регионов.

Феномен «нового регионализма» показывает, что географические границы государств все в меньшей степени совпадают с территориальными очертаниями важнейших проблем, связанных с «мягкими» факторами безопасности, экономики и культуры. Другими словами, мир постоянно усложняющихся социально-экономических отношений приобретает структуру, отличную от мира территориального. Можно констатировать, что понимание мироустройства в концепциях центр-периферия постепенно теряет актуальность. В настоящее время вдоль государственных границ происходят активные процессы трансформации пространства, приводящие к появлению в нем специфических характеристик социально-экономической жизни, трансграничных сетей коммуникаций, которые пересекают политические границы государств. В качестве терминов, определяющих сущность указанного пространства, используют такие понятия, как «приграничная территория», «приграничье», «трансграничный регион» и др.

Если в понятие «регион» специалистам удастся привнести новые реалии, то дать современное определение понятия «приграничный регион» несколько сложнее. Проблемы изучения потенциала сотрудничества приграничных территорий, путей его эффективного использования лишь сравнительно недавно привлекли пристальное внимание политиков, политологов, заинтересованной общественности. Еще два-три десятилетия тому назад приграничные территории рассматривались как малопривлекательные для инвестиционной деятельности по причине их «периферийности», удаленности от «центра».

Сегодня возникает вопрос, как на практике квалифицировать приграничные регионы, определять их размеры и отношения с остальной группой регионов, которые, таким образом, приемлемо обозначить как внутренние ареалы, находящиеся в отдалении от границы. Априори можно утверждать, что приграничные регионы в силу ряда исторических и

социокультурных предпосылок обладают мощным потенциалом стимулирования процессов интеграции и сотрудничества.

Представляется принципиальной задача по четкому определению понятия приграничный регион, поскольку оно может содержать различные смыслы: от приграничной полосы – в пределах нескольких десятков километров – до значительных пространств, соприкасающихся с государственной границей двух государств. Становится очевидной и проблема измерения масштаба пространств, попадающих в данную категорию. Академик А. Г. Гранберг выделяет три уровня приграничья: макроуровень (крупные приграничные административно-территориальные образования, имеющие непосредственный выход к границе), мезоуровень (административные районы в составе более крупных единиц, границы которых частично совпадают с государственной), микроуровень (приграничная полоса с населенными пунктами, выходящими на границу). Российские эксперты склонны определять среднюю ширину этой полосы в 5 км. В то же время в трактовке ВТО она определяется как 15-километровая зона, прилегающая к обеим сторонам границы.

Как отмечал А. А. Рыбак большинство субъектов Российской Федерации, по территории которых проходит государственная граница, используют различные понятия: пограничный регион, приграничная территория, приграничный регион, пограничная зона и т.д.<sup>20</sup>

Таким образом, понятие «земли приграничных территорий» нельзя считать разработанным в должной мере.

Приступая к анализу понятия «приграничное сотрудничество» мы сталкиваемся со значительными трудностями его дефиниции: четкого понимания, что это такое, нет ни в РФ, ни в РК ни в странах Европы. Исходя из отсутствия базового правового определения приграничных территорий, речь может идти о приграничных и прибрежных субъектах Российской Федерации и соответствующих областях Республики Казахстан. Как полагает А.А. Рыбак

---

<sup>20</sup> Рыбак А. А. Российский федерализм и проблемы приграничья // Гуманитарные и социально-экономические науки. – 2011. – № 4. – С. 104.

приграничные районы..., находясь на большом удалении от центра, испытывают значительные трудности, связанные с высокими тарифами на энергоносители, дефицитом трудовых ресурсов и пр., поэтому в сложившихся условиях альтернативы приграничному сотрудничеству с соседними государствами просто нет<sup>21</sup>. Похоже, что «центр» не в состоянии справиться с проблемой приграничного сотрудничества исключительно собственными силами. Сами регионы должны проявить инициативу, выступить в качестве ключевых агентов данного процесса и взять себя функцию представительства страны в граничащем государстве в вопросах приграничного сотрудничества.

Однако возникают существенные правовые проблемы. Основы приграничного сотрудничества не разработаны в той степени, которая необходима для эффективного регулирования отношений в этой сфере. Например, в Российской Федерации применяются следующие понятия: «сотрудничество приграничных территорий», «сотрудничество приграничных областей», «приграничное сотрудничество», «трансграничное сотрудничество», «приграничная торговля».

«Пограничная зона» – зона распространения пограничного режима.

«Пограничный режим» – режим пограничной сухопутной полосы и территориальных вод Российской Федерации, а так же внутренних водоемов, имеющих выход к государственной границе.

«Сотрудничество приграничных территорий или приграничных областей» – данное словосочетание применяется для описания системы взаимодействий субъектов двух стран на вполне определенных порубежных территориях, участвующих в соответствующем соглашении.

«Трансграничное сотрудничество» – спорный термин, который, тем не менее, широко применяется в научном обороте. Как отмечала А. Ш. Миндагалиева определить смысл и этимологию данного термина весьма проблематично. Ряд авторов склонен квалифицировать сотрудничество на

---

<sup>21</sup> Рыбак А. А. Российский федерализм и проблемы приграничья // Гуманитарные и социально-экономические. – 2011. – №4. – С. 102.



уровне муниципальных образований, расположенных вдоль границы, как приграничное, а сотрудничество на уровне субъектов федерации, в которые они входят, как трансграничное, что в корне неверно. Существенных различий между сотрудничеством Астраханской области РФ с провинциями Ирана и села Алтыжар этой же области с Атырауской областью РК не существует - утверждает исследователь<sup>22</sup>.

Приграничное сотрудничество – ранняя форма международной деятельности регионов. Необходимость преодоления границ, развития различных связей поверх этого барьера и определяет функции приграничных регионов в структуре того или иного государства.

А. Ш. Миндагалиева приводит несколько основных определений приграничного сотрудничества:

1. Это - согласованные действия, которые направлены на развитие взаимоотношений территориальных сообществ и властей договаривающихся Сторон; заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения указанных целей. Приграничное сотрудничество лимитируется полномочиями территориальных сообществ и властей;

2. Это – взаимодействие приграничных регионов, которым присущи географические, исторические, экологические, экономические и т. д. особенности и которые находятся под властью разных правительств. Приграничные районы – это «места», на которых базируются сообщества, интенсивно взаимодействующие между собой, но разделенные границами. Несмотря на различие политических систем, эти территории сталкиваются с комплексом проблем (социально-экономическими, пространственными, социокультурными, правовыми, политическими);

3. Это - согласованные действия органов центральной и региональной исполнительной власти, местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия сопредельных государств в решении вопросов

---

<sup>22</sup>Миндагалиева А. Ш. Указ. соч. – С. 20.

устойчивого развития и повышения благосостояния населения приграничных территорий, укрепления дружбы и добрососедства<sup>23</sup>.

А. И. Морозов интерпретирует феномен приграничного сотрудничества как развитие всесторонних взаимовыгодных связей сопредельных приграничных регионов, осуществляемое путем согласования решений органов государственного и регионального управления на основе международных договоров и национального законодательства<sup>24</sup>.

Поскольку изучение передового западноевропейского опыта необходимо для осмысления интеграционных процессов, происходящих на постсоветском пространстве<sup>25</sup>, представляется целесообразным обратиться к конкретным примерам из зарубежной практики и попытаться понять, какие смыслы актуальны там. Однако необходимо особо отметить, что проекты приграничного сотрудничества в Европе обусловлены высоким уровнем транспортной, информационной и социальной связности государств.

В качестве формы наиболее эффективной реализации приграничного сотрудничества можно рассматривать еврорегион - географически обособленную часть приграничных территорий сопредельных государств, которая состоит из нескольких территориально-административных единиц, образованных на основе взаимных интересов в различных областях. Функционируют еврорегионы на базе равных полномочий сторон, принципа самоуправления, трансграничных связей, соблюдения действующего законодательства. Зачастую членами еврорегионов являются муниципальные образования, значительно реже административно-территориальные образования регионального уровня. Сферы их деятельности весьма разнообразны: от обеспечения питьевой водой до совместного кабельного телевидения.

---

<sup>23</sup> Миндагалиева А. Ш. Указ.соч. – С. 21-22.

<sup>24</sup> Морозов А. И. Современное состояние и концептуальные основы приграничного сотрудничества // Экономика и политика. – 2007. – № 11 (36). – С. 33.

<sup>25</sup> Ковалев Ю. В. Теоретические вопросы формирования и развития регионов приграничного сотрудничества // Региональные исследования. – 2007. – № 1. – С. 40.

Все многообразие и сложность условий приграничного сотрудничества в настоящий момент можно обобщенно представить в виде трех основных моделей, которые реализуются на практике.

Традиционная модель сводится к обслуживанию и развитию трансграничных связей посредством заключения соглашений между регионами. Основой данной модели приграничного сотрудничества выступает различие в уровне соотношения цен на товары в соседних странах. Экономический смысл и эффективность данной модели заключается в получении рынка сбыта для одной стороны и более доступных товаров, услуг для другой. При значительных объемах товаропотоков по трансграничным сетям возникают реальные предпосылки для экономического подъема приграничных регионов. В этой связи приграничное сотрудничество становится ключевым фактором экономического развития в ситуации, когда нет других альтернатив. Не случайно, что одним из основных источников развития приграничных регионов в 90-е гг. XX в. была челночная и приграничная торговля. Однако надо иметь в виду, что привлекательность приграничных регионов для инвестиций при данной модели сотрудничества определяется их положением относительно потенциальных инвесторов, инвестиционным климатом, емкостью рынка и т.д. Большинство российских приграничных регионов не обладают инвестиционной привлекательностью, в силу чего прямые иностранные финансовые вложения пока не достаточны для осуществления значительных структурных изменений в их экономике.

Вторая модель приграничного сотрудничества исходит из необходимости создания экономических зон, повышения инвестиционной привлекательности приграничных регионов за счет введения специального таможенного и налогового режима, смягчения приграничных ограничений. С начала 90-х гг. прошлого столетия в различных регионах России активно велось создание таких зон, например, «СЭЗ Сахалин» (на острове Сахалин), «СЭЗ Магадан», «Находка» и др. В положении о данных зонах отмечалось, что одной из целей их создания является проработка новых форм ведения хозяйственной

деятельности в условиях интенсификации сотрудничества с зарубежьем и необходимости привлечения инвестиций. Важно отметить, что соседи России широко используют данную модель с целью повысить конкурентоспособность собственных регионов.

Третья модель была сформирована в Западной Европе и основана на принципах совместного планирования деятельности приграничных локальных сообществ и властей. Данный вид взаимодействия нацелен на реализацию проектов в различных сферах, в которых локальные сообщества сталкиваются с идентичными проблемами.

Эта модель приграничного сотрудничества затрагивает, прежде всего, такие области как: окружающая среда, транспорт и коммуникации, экономика и регулирование рынка труда, занятость населения, образование, культурные обмены, миграционные потоки населения, здравоохранение и социальные блага. Ее организационной единицей выступает еврорегион. Развитие приграничного сотрудничества в рамках еврорегионов предполагает общие элементы инфраструктуры, например: обеспечение питьевой водой, переработку отходов и т. д. Важным его направлением является также содействие при пожаротушении, оказание скорой медицинской помощи.

Еще один значимый рычаг приграничного сотрудничества - приграничные транспортные линии. Функционирование местного транспорта позволяет преодолеть социальную и экономическую изоляцию регионов. Развитие приграничного сотрудничества в рамках еврорегионов позволяет во многом компенсировать относительную непроницаемость внешних границ ЕС. Однако необходимо обратить внимание на то, что эффективность деятельности еврорегионов базируется на значительной межгосударственной интеграции, унификации прав и полномочий местных властей, устойчивой заинтересованности в трансграничных проектах и, наконец, традициях регионализма, которые в Российской Федерации и Казахстане пока не сложились.

В этом контексте речь может идти о выделении приграничных территорий, где на основе межгосударственной и межрегиональной кооперации возможно эффективное решение совокупности идентичных проблем – транспортных, производственных, экологических – через осуществление соответствующих проектов. Для создания структур, аналогичных еврорегионам, необходимо в первую очередь подписание межгосударственных соглашений с определением источников финансирования, созданием органов управления и определения их полномочий.

Принимая во внимание значительные различия в компетенциях местных и региональных властей, юридической базе экономических и торговых отношений, образование еврорегионов на постсоветском пространстве представляется делом будущего. Пока, во всяком случае, оно полностью зависит от активности и целенаправленности действий центральных властей.

На деле роль государства сводится к созданию благоприятных условий на территории, где возник феномен приграничного сотрудничества. Фундаментальный принцип, который может быть положен в основу подобной деятельности – продуцирование связей и отношений для решения аналогичных проблем. В качестве одной из целей приграничного сотрудничества выступает нейтрализация или смягчение фактора границы, как барьера, разделяющего два дружественных или нейтральных государства.

В зависимости от характерных локальных или региональных особенностей специалисты выделяют три основных типа приграничного сотрудничества, как-то: европейский, азиатский и новый в хронологическом и организационном плане тип - постсоветский, характерный для процессов, протекающих на приграничных территориях Содружества Независимых Государств.

#### **Европейский тип.**

В послевоенный период цель международных инициатив на европейском континенте, главным образом, заключалась в устранении негативного влияния границ. На начальном этапе происходило образование

содружеств, которые рассматривали проблематику территорий, представляющих интерес для обеих сторон. Что касается институциональных основ сотрудничества, то здесь важна практика Европейского фонда регионального развития, который является реальным источником капиталовложений, обеспечивающих рабочие места в экономически неблагополучных районах<sup>26</sup>.

Благоприятные условия, возникшие в конце 80-х - начале 90-х гг. XX в., например: становление единого рынка, расширение политического спектра в европейских странах, конституирование ЕС и проч. значительно содействовали укреплению приграничного сотрудничества. Весомый вклад в это был внесен новой региональной политикой (концепция «Интеррег»). Она фокусировалась на развитии международного сотрудничества, имеющего целью разрешение широкого круга проблем, связанного с наличием границ и других препятствий интеграционному процессу в Европе.

Дифференциация приграничных регионов происходит на основании следующей группы факторов: степень однородности, уровень развития и их статус в рамках структурной политики ЕС; положение, занимаемое на границе ЕС (внутренние и внешние); физические и географические особенности (например, горная местность, морские границы и т.д.).

Таким образом, основной принцип европейского приграничного сотрудничества заключается в совместном планировании и установлении приоритетов двумя заинтересованными сторонами. Фактически, сотрудничество имеет форму равного диалога. Приграничные регионы классифицируются в соответствии с их сущностными экономическими, демографическими и физико-географическими характеристиками. Программы приграничного сотрудничества финансируются по каналам таких программ как «Интеррег», ФАРЕ СВС.

### **Азиатский тип**

---

<sup>26</sup> Рыбалкин В. Е. Международные экономические отношения. М., 2012. – С. 340.

Рассматривая азиатский тип приграничного сотрудничества, необходимо отметить, что его базисом было беспрецедентное развитие приграничной торговли и челночного бизнеса в конце XX в.

Однако сразу необходимо отметить, что принадлежность регионов к различным культурно-цивилизационным комплексам и геополитическим форматам создает серьезные проблемы на пути углубления приграничного сотрудничества. В настоящий момент очевидно, что потенциал развития данного типа практически исчерпан и необходимы качественно иные стимулы для его продолжения. Китай и Турция в поисках новаций для активизации приграничного сотрудничества склонны оказывать поддержку развитию своих окраинных территорий, используя европейскую зональную модель.

Наиболее активную фазу переживает азиатский тип приграничного сотрудничества между РФ и КНР. Данный факт создает благоприятные перспективы интенсификации взаимных контактов сопредельных территорий двух стран по широкому спектру направлений. Сегодня фактически обеспечен выход их связей на трансграничный уровень.

### **Постсоветский тип**

Россия и другие страны СНГ заявляют о намерении реализовать европейскую модель приграничного сотрудничества, но данный процесс находится на начальном этапе своего развития. Идентичные проблемы приграничья стран СНГ определяются как значительной протяженностью границ, так и их прохождением по пространствам, лишенным естественных преград. Большая часть границ пролегает по равнинам, затрудняя, в известной мере, таможенный контроль. Факторами, способствующими приграничному сотрудничеству, является многолетний опыт сосуществования в рамках единого государства, тесные экономические связи, повсеместное распространение русского языка как межнационального средства коммуникации.

По мнению А.Н. Леонтьевой и В.А. Сапрыки именно приграничное сотрудничество и региональные взаимосвязи могут стать локомотивами для

разработки и реализации конструктивных проектов будущего для постсоветских государств. Их приграничные регионы в силу ряда исторических и социокультурных условий способны генерировать интеграционные процессы именно в хронотопе постсоветского пространства<sup>27</sup>, который пока используется явно недостаточно.

В последующее после распада СССР десятилетие предпринимались осторожные попытки экономической реинтеграции некогда общего пространства. Доказательством тому служит подписание соглашений о зоне свободной торговли, о таможенном и платежном союзе в 1993-1994 гг. В 1999 г. между Россией и Белоруссией был подписан договор об образовании союзного государства. Необходимо отметить, что среди стран СНГ наиболее устойчиво и последовательно набирает обороты сотрудничество между Россией, Белоруссией, Казахстаном.

Администрации приграничных регионов России и Украины после «парада суверенитетов» также пытались смягчить влияние границы как нового барьера. В 1994 г. они выступили с инициативой создания Совета руководителей приграничных областей. По замыслу его архитекторов, на Совет возлагались обязанности по оказанию содействия развитию сотрудничества новых государств, лоббированию мягкого таможенного режима для тех предприятий, которые находились в единой технологической цепочке.

Таким образом, сутью пространственного поведения любого актора в процессах приграничного сотрудничества становится выбор того масштаба, в рамках которого он может наиболее эффективно реализовать свои интересы, сопряженные с интересами партнера: в одном случае это может быть масштаб города, в другом – региона или даже всей страны. Исходя из условий России и Казахстана, регион может образовать территориальное сообщество, управляемое органами государственной власти, и имеющее культурно-историческую и социально-экономическую специфику, отличающую его от

---

<sup>27</sup> Леонтьева А. Н., Сапрыка В. А. Имитационные и конструктивные проекты в приграничном сотрудничестве постсоветских государств // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – №6. URL: <http://www.science-education.ru/106-7842>. Дата обращения: 24 февраля 2013 г.



других похожих объединений. Фактически, постсоветский регионализм – это прямое следствие политико-административной практики, управленческого кризиса, связанного с распадом ранее единого государства. Поскольку регионы представляют собой территориальный сегмент конкретной и, зачастую, своеобразной административной системы, обязательным фактором приграничного сотрудничества является «акцентирование вертикали»: работу по его осуществлению должны проводить федеральные и региональные власти, органы местного самоуправления, общественные организации, рядовые граждане.

Что касается развитых стран Запада, то там регионализм имеет принципиально иные условия формирования и понимается как эффективное и адекватное средство социальной и культурной адаптации конкретного локуса к условиям глобальной экономики. Другими словами, регионы есть не что иное, как пространственно локализованные оригинальные сообщества, которые, к тому же, обладают значительным опытом самоуправления. Европейский опыт свободен от иерархичности: он исходит из того, что приграничное сотрудничество является, в первую очередь, прерогативой местных властей в их поиске консенсуса при решении схожих проблем локальных сообществ.

Сегодня основной парадигмой приграничного сотрудничества для порубежных регионов Российской Федерации и стран СНГ служит традиционная торгово-промышленная модель. Иные модели, организационно более сложные, действуют в Калининградской области, Приморском крае, Магаданской области, но их эффективность пока не подтверждена. Если рассуждать о типах приграничного сотрудничества, то ситуацию, сложившуюся в приграничных регионах Российской Федерации и стран СНГ, можно отнести к специфическому типу, возникшему как реакция на коллапс советского пространства. Его особенность заключается в том, что он базируется на хозяйственных, социальных и культурных скрепах, существовавших ранее между республиками бывшего СССР, границы между которыми были максимально проницаемыми. Применительно к заявленной соискателем

проблематике речь идет, во-первых, о необходимости сохранения существующих связей и контактов, а во-вторых, о выработке адаптационного механизма, позволяющего транслировать и реально использовать инновационные идеи и технологии, которые современный мир применяет в сфере приграничного сотрудничества.

## **1.2.Методологические подходы в исследовании приграничного сотрудничества.**

Относительно новая проблема сотрудничества приграничных регионов пока еще не получила глубокого теоретического осмысления. Тем не менее, современной наукой разработан комплекс методологических подходов, направленных на ее всестороннее изучение.

Первая попытка в научном сообществе определить наиболее эффективный теоретико-методологический инструментарий для изучения проблем приграничного сотрудничества была предпринята А. С. Макарычевым<sup>28</sup>. По мнению соискателя, предложенный данным автором набор подходов в настоящий момент является наиболее адекватным для решения проблем, связанных с исследованием широкого круга вопросов теории и практики приграничного сотрудничества.

Так, политический реализм, будучи одной из старейших школ анализа политических явлений и процессов, рассматривает международную систему как изначально содержащую конфликт интересов, в основе которого лежат эгоистические мотивы и приоритеты государств. И эта школа, и более поздний неореализм считают, что мир находится в состоянии постоянной борьбы за глобальную гегемонию. При этом формулирование и решение вопросов трансграничной безопасности в значительной степени является ответом на угрозы, исходящие от соседей, имеющих собственные конкурентные стратегии обеспечения выгодных позиций в регионе. Процессы европейской интеграции в

---

<sup>28</sup>Макарычев А. С. Пространственные характеристики трансграничной безопасности: концептуальные контексты. URL: <http://www.policy.hu/makarychev/rus8.htm>. Дата обращения 04 ноября. 2012 г.

послевоенный период могут рассматриваться как защитная реакция на противостояние США и СССР. Новые формы территориальной общности, таким образом, представляют собой попытку сбалансировать стремление третьей стороны к гегемонии. В частности, потенциально слабые государства вынуждены группироваться, спланиваться, чтобы иметь возможность противостоять интересам более сильных глобальных игроков.

Вариации трансграничного регионализма, по мнению реалистов, объясняются следующими причинами: а) необходимостью упрочения геополитических позиций («имперская версия»); б) попытками уравновесить влияние соперничающей державы («версия баланса сил»); в) созданием комплекса отношений и связей для защиты совместных экономических интересов («версия гегемонистской стабильности»).

Ортодоксы реализма убеждены, что государства – это рациональные акторы, которые стремятся к экспансии, следуя правилам «игры с нулевой суммой». Показателем мощи конкретной страны является её самодостаточность, обеспечиваемая за счет максимальной концентрации ресурсов на подконтрольной территории. Следуя этой логике, малые государства не в состоянии выдвигать самостоятельные политические инициативы или программы. Им остается лишь играть роль зависимых объектов. Этот географический детерминизм унаследован реализмом от классической геополитики<sup>29</sup> и в настоящее время выглядит как архаика.

Неся на себе существенный отпечаток геополитических концептов, политический реализм отталкивается от таких важных положений как:

1. баланс сил (Ф. Генц и его последователи)<sup>30</sup>;
2. гегемония и субгегемония;
3. национальная безопасность (П. Кеннеди, Х. Моргентау и др.).

Парадигма политического реализма, тем не менее, оставляет место для анализа как содержательных аспектов межгосударственного сотрудничества,

<sup>29</sup> Гаджиев К. Введение в геополитику. М.: Логос, 1998. – С. 9-28.

<sup>30</sup> Jurg M. G. Worldviews and Theories of International Relations. New York : St.Martin's Press, Inc., 1994. – P. 29.

так и феномена приграничных взаимодействий. Она отчетливо видна в действиях руководства России в области трансграничного сотрудничества. В частности, тормозящая роль федерального центра в деле регионостроительства и приграничных отношений в немалой степени объясняется позицией тех представителей политической элиты, которые полагают, что рост трансграничных обменов и контактов приводит к недопустимой деформации международных отношений России, регионализму, который может стать угрозой целостности государства.

Отмеченные выше тенденции демонстрируют, что внешняя политика Российской Федерации по-прежнему испытывает сильное влияние реалистической парадигмы. Иными словами, предоставление местным властям необходимых полномочий для эффективного и более свободного сотрудничества с сопредельными регионами сдерживается федеральным центром во многом сознательно из-за опасений о поводе возможного роста влияния центробежных сил. Фактически, Правительство не противодействует «глобальным устремлениям регионов вовне» только в том случае, когда они выгодны ему самому и способны компенсировать, хотя бы отчасти, нехватку финансовых, информационных и человеческих ресурсов.

В настоящий момент существуют обстоятельства, настоятельно требующие отказа от старых идеологем трансграничной безопасности, которые все еще находятся в арсенале федерального центра. Перечислим их:

1. интерпретация динамики интеграционных процессов нуждается в расширительном толковании, ее нельзя сводить к наличию внешних вызовов безопасности и необходимости сохранения баланса сил;

2. в новых региональных организациях активно заявляют о себе субнациональные акторы;

3. государствоцентричная иерархия все чаще нарушается разнообразными «сетевыми» агентами - этническими диаспорами, криминальными кругами и т.д.

Определенную когнитивную ценность для изучения форм и способов приграничного сотрудничества представляет транснационализм. Г. Штрасбургер определяет транснациональное пространство как постоянные потоки людей, товаров, идей, символов, услуг через границы. Данные потоки связывают мигрантов, страну исхода и приема в единую миграционную систему<sup>31</sup>. В контексте теории транснациональных пространств международные отношения, а так же феномен приграничного сотрудничества воспринимается как сфера взаимодействия не только государственных органов, но и разнообразных общественных институтов, а также агентов, осуществляющих транснациональные коммуникации. Современное государство проигрывает в рациональности принимаемых решений негосударственным акторам, что свидетельствует о возрастающей дихотомии «государство»-«транснациональные сети», которые, с точки зрения авторитетного специалиста Г. Шеффера, пересекают исключительно границы государств, административных образований, а не наций<sup>32</sup>. Несмотря на продолжающуюся полемику относительно понятия «транснациональные сети», в большинстве случаев западные авторы предпочитают использовать именно его.

Состояние границ, соотношение их барьерности и контактности во многом определяется моделью развития, которую выбрало общество, и которая является одним из индикаторов его состояния в условиях глобализации, а также его способности к взаимодействиям в условиях становления нового формата рубежей – неформального.

Государство может способствовать сохранению неэффективных норм и организаций, если это увеличивает его рентные доходы и уменьшает расходы; в поддержке таких институтов оказываются заинтересованы и могущественные финансово-экономические группы. Кроме того, известно, что развитие общества производно от некогда выбранной институциональной траектории (эффект «path dependence», или прошлое значимо): «лучшие правила игры»

---

<sup>31</sup> Strassburger G. Transnational social spaces // Comparative European Research in Migration, Diversity and identities /ed. by W. Bosswick, C. Husband. Bilbao : University of Deusto, 2005. – P. 49.

<sup>32</sup> Шеффер Г. Диаспоры в мировой политике // Диаспоры. – 2003. – №1. – С. 170.

могут оставаться невостребованными, поскольку их введение требует ощутимых затрат, в которых не нуждаются действующие институты. Это консервирует имеющуюся институциональную систему даже если она уже неадекватна складывающейся обстановке. Институты как бы «заталкивают» общество в определенную колею, откуда потом трудно свернуть. Образуется причудливая «амальгама» из эффективных и неэффективных институтов. Именно ей и определяется, в конечном счете, вектор развития общества.

Трансграничные взаимодействия подтверждают когнитивную ценность модели «двухуровневой игры». Все их участники поставлены перед необходимостью выстраивать отношения и с внутренними, и с иностранными контрагентами, которые могут быть либо союзниками, либо соперниками. Налицо сближение целей «внутренних переговоров» и «внешней дипломатии»<sup>33</sup>

Один из основных постулатов классиков транснационализма, таких как Р. Кеохейн, Дж. Най, Т.Файст заключается в том, что всё более значительный спектр взаимодействий между обществами не поддается государственному, административному регулированию. Множество агентов, разделенных государственными границами, связаны между собой трансграничными сетями коммуникаций. Данные агенты естественным образом стремятся к экспансии, расширению своей деятельности на новые сферы, не рассматривая государственные границы как значительную и существенную преграду. Торговля, межкультурный диалог, туризм, транспортные сети, политика – всё это составляет суть отношений «поверх границ», которые приобретают все более значительные масштабы в глобальном и взаимосвязанном мире.

Транснационализм помогает ученым концептуально объяснить кризис административных границ. В условиях глобализации граница как институт испытывает возрастающие сложности с выполнением функций барьера. Возросшая связность мира в целом и отдельных регионов привела к тому, что граница пересекается сложной и динамичной сетью взаимодействий, которые

---

<sup>33</sup> Segbers K. The Globalization of Eastern Europe. Teaching International Relations Without Borders / ed. by K. Segbers, K. Imbusch. – Munster : Hamburg : London : LitVerlag, 2000. – P. 122.

нередко не поддаются контролю со стороны властных институтов, что существенно меняет представление о приграничном сотрудничестве.

Потеря монополии государства на контроль границ может быть объяснена дефицитом ресурсов в борьбе с транснациональными акторами, а также либерализацией управления социальными процессами. Иными словами роль государства заключается в создании условий эффективного и конструктивного процесса взаимодействия приграничных регионов.

Параллельно формальным, официальным границам в мире возникают неформальные, неадминистративные границы, и именно их влияние имеет тенденцию к неуклонному росту. Демаркационными линиями новых разделов становятся:

- 1) этнические границы, реанимирующие архетип «свой-чужой»;
- 2) религиозные границы (о существовании последних свидетельствует, например, негативная реакция граждан Швейцарии на строительство новых мечетей и нарастающая исламофобия в Европе);
- 3) экономические границы (наличие внутренних экономических барьеров в России обуславливает замкнутость местных пространств, слабую мобильность трудовых ресурсов и неравномерное развитие ее регионов;
- 4) социальные (имущественные) границы. Общеизвестен тренд, в рамках которого в мире углубляется противоречие между богатым и процветающим «Севером» и бедным, социально неблагополучным «Югом». Применительно к Российской Федерации все более очевидны диспропорции между уровнем жизни в Московской области и в остальных регионах. В Казахстане тоже сложилась весьма значительная дифференциация территорий по критерию благосостояния, что формирует у населения устойчивую мотивацию быть ближе к развитому «центру».

Новые неформальные границы становятся своеобразными «маркерами» пространственного развития в условиях слабости и малой эффективности «рациональных» административных регуляторов. Неадминистративные границы иногда трактуются как защитная реакция этнических, экономических

и других акторов на вновь появляющиеся угрозы и вызовы. В результате происходит дальнейшая дифференциация, фрагментация всего мира. Она выступает прямым следствием глобализации, поскольку любой субъект, считающий себя глобальным игроком, стремится найти свою нишу в условиях возрастающей и жесткой конкуренции. Следовательно, он пытается изыскать ряд преимуществ, которые уже не связаны с конкретной государственностью как таковой.

Таким образом, использование матрицы транснационализма помогает понять, насколько видоизменилась нагрузка, лежащая на границы, и в каком направлении должен эволюционировать режим их охраны в России, в Казахстане и по всему миру. Приграничные территории де-факто превращаются в один из каналов связи и интеграции разделенных ранее ареалов, что в условиях прогрессирующей неспособности государства осуществлять тотальный контроль за всеми коммуникациями в рамках новых, неадминистративных границ делает порубежье стратегически значимым инструментом преодоления архаичной политики самодостаточности больших пространств.

В рамках глобализационных подходов (от англ. global – мировой, всемирный, всеобщий) отмечается универсальный характер процессов глобализации, которые протекают одновременно во всех сферах жизни общества, переплетаясь друг с другом в сложную совокупность векторов.

Исследованиями сущности, форм, позитивных и негативных тенденций глобализации занимались такие известные зарубежные ученые – политологи, социологи и экономисты как: А. Аппадурай, У. Бек, З. Бжезинский, Дж. Бхагвати, И. Валлерстайн, Э. Гидденс, Г. Киссинджер, Л. Склэр, К. Омаи, Дж. Стиглиц, Дж. Сорос, М. Кастельс, Р. Робертсон, Г. Терборн, М. Утерсон, С. Хантингтон и др.

В их сочинениях присутствует вывод о том, что противоречие между административно-территориальными границами, то есть фиксированной, определенной географией государств, и внутритерриториальной природой проблем



современности будет лишь усиливаться, и это, очевидно, предполагает сокращение роли национального государства, которое перестаёт быть эффективной конструкцией для решения вопросов, с которыми сталкиваются регионы.

Глобализация когерентна лишь такому типу сотрудничества, который предполагает «сетевую модель» интеграции значительного количества «глобальных игроков». Первую скрипку в мировом оркестре начинают играть негосударственные акторы – транснациональные корпорации и бизнес-сети, профессиональные сообщества, общественные организации. В силу этого человек отходит от своей «укорененности», привязанности к определённой системе социальных, географических, информационных координат, превращаясь в лабильного и динамичного жителя мира, легко преодолевающего границы государств и необъятные пространства.

В данном контексте активизация приграничного сотрудничества становится прямым следствием глобализации – региональные, локальные сообщества принимают образ своеобразной дорожной карты или транспортно-информационного путеводителя, обязанного отвечать требованиям логистики.

Для «мира» становятся важны не столько государства, сколько «сетевые» сообщества. Административная «вертикаль» уже не является необходимым условием устойчивого развития. Она нуждается в поддержке со стороны коммуникационной «горизонтальной», неотъемлемым компонентом которой выступает «сеть» приграничного сотрудничества.

Обзоры модных ныне институциональных исследований показывают, что наибольшее влияние на политическую науку, прежде всего американскую, оказала институциональная теория рационального выбора. Она имеет глубокие интеллектуальные корни, уходящие в историю политической мысли второй половины XVIII - начала XIX вв. (философия нравственности Д. Юма и А. Фергюсона, классическая политэкономия Д. Рикардо и А. Смита, теория утилитаризма И. Бентама и Д. С. Милля и др.).

Сегодня теория рационального выбора позиционируется ее приверженцами как универсальное средство, основной принцип социальных наук. Однако ее эмпирическая состоятельность пока под вопросом. Смысл теории рационального выбора заключается в экстраполяции на сферу политики отношений и концепций, существующих в экономике и бизнесе. Согласно ей, любой политический процесс есть проявление деятельности рациональных институтов, которые приводят общество к оптимальному соотношению затрат и результатов. Региональный «политический класс», как движущая сила институционального строительства, стремится к расширению сферы своего влияния. В конечном итоге комплекс реализуемых мер и шагов приводит к интеграции в рамках приграничного сотрудничества. Иными словами, приграничное сотрудничество и установление трансграничных сетей коммуникаций во многом объясняется позитивным результатом рациональной модели поведения, которая, в свою очередь, обусловлена подсчетом баланса между полученной выгодой и понесенными издержками.

Таким образом, рациональность заключена не в характеристике предпочтений, а в способе принятия решения о действии. В этом состоит второй постулат теории рационального выбора: поведение индивида рационально в том случае, если он совершает оптимальный выбор, то есть, исходя из своих субъективных интересов (которые экзогенны и не анализируются), он выбирает такие цели, которые для него наиболее полезны.

Значительное число участников политических процессов стремится к максимально возможной рационализации деятельности, а провалы и ошибки в принятии решений, в основном, объясняются недостатком информации, когнитивными ограничениями, недостаточной проработкой вероятных альтернатив и т.д.

Наиболее распространенная критика позиции рационального выбора состоит в том, что исходный постулат о рациональности индивида является слишком широким допущением, чтобы использовать его при анализе возникающих жизненных ситуаций. К тому же формализованный учет

человеческой рациональности, например, математическими методами, невозможно провести без абстрагирования от сложных систем стимулов, побуждений, чувств, которые охватывают человека, когда он оказывается перед необходимостью принятия «судьбоносного» решения.

Определенным ограничителем теории рационального выбора при описании социально-экономических процессов, протекающих в приграничных регионах, является то обстоятельство, что ее можно применять при двух неперменных условиях: во-первых, наличия у политических акторов стабильной, прозрачной и мотивированной системы политических предпочтений; и, во-вторых, их приверженности долгосрочным стратегиям поведения, усвоенным в процессе телеологического планирования.

Поэтому ряд специалистов ставит под сомнение возможность изучения региональной политики и приграничного сотрудничества в рамках теории рационального выбора. Так, Т. В. Швачкова пришла к выводу, что процессу демократизации в России имманентно присущ стохастический характер, предопределяющий настороженное отношение к идее коалиционности государственных деятелей и партийных структур, которые, несмотря на обилие привлекаемых ими экспертов, в реальной политике игнорируют основные закономерности и процедуры рационализации как собственно политического процесса, так и своего участия в нем<sup>34</sup>.

Кроме того, познавательные ограничения рациональности смыкаются с политическими ограничениями в случае, если выбор находится в конфликте с выбором других заинтересованных лиц. Поскольку любая организация представляет собой многоцелевую политическую коалицию, а состав ее участников и цели не является константными, то они выявляются и корректируются путем регулярных переговоров и сделок (транзакций). Каждый элемент организации (индивид, формальные и неформальные группы) имеет

---

<sup>34</sup> Швачкова Т. В. Теории коалиций и становление российской многопартийности (методики рационализации политического процесса) // Полис. – 1996. – № 6. – С. 52.

свои представления о том, какой должна быть эта организация и какие у нее должны быть приоритеты.

Следовательно, опираясь на теорию рационального выбора, справедливо полагать, что любая проблема приграничной области, будь то принятие бюджета, оптимизация структуры управления или стимулирование малого и среднего бизнеса, может быть решена исключительно на основе серьезного научного анализа с последующей выработкой взвешенных решений и рекомендаций, по поводу которых требуется достижение консенсуса всех заинтересованных сторон.

В действительности ситуация несколько иная. На региональных политических подмостках многое зависит от межличностных отношений. Политический процесс оказывается скрытым от стороннего наблюдателя и лишен видимых атрибутов рациональности. В результате решения облеченных властью «рациональных» индивидов зачастую либо не доводятся до широкой общественности, либо выглядят в ее глазах необоснованными, что приводит, в первом случае, к их нивелированию, во втором – к скрытому саботажу, то есть к последствиям, которые оказываются нежелательными для локальных сообществ.

Более того, в ряде случаев мы имеем дело с деинституционализацией политических практик на местах. Институты (партии, региональные парламенты), по сути, оказываются под воздействием лоббистских групп или «семей» и, в итоге, теряют не только способность максимизировать свое влияние, но и выполнять ряд специфических политических функций. Негативные последствия этого наблюдаются именно в приграничных регионах, поскольку находящийся в отдалении «центр» не в состоянии своевременно протестировать качество принимаемых политических решений. Соответственно, значительно снижается польза от приграничного сотрудничества.

Эффективной модификацией предыдущего методологического инструментария является так называемая новая институциональная теория<sup>35</sup>.

Классический институционализм и его дальнейшие модификации интересовались теми аспектами жизнедеятельности политических сообществ, которые были связаны с ростом эффективности их основных агентов путём наращивания ими своих ресурсов. Д. Норт считает, что институтам свойственно укреплять свое положение в условиях дефицита ресурсов и конкурентной борьбы с тем, чтобы получать выгоду не только от текущих, но и будущих транзакций<sup>36</sup>.

В рамках неинституционализма сформулирован ряд гипотез, уходящих своими корнями к «теории рационального выбора»<sup>37</sup>. Перечислим их:

- 1) у ведущих акторов имеются устойчивые предпочтения;
  - 2) актуальные социальные и политические практики подкрепляются необходимым капиталом. Лишь тот, кто обладает соответствующими ресурсами, имеет возможность прибегать к инновационным решениям. Дистрибуция социально-политических ресурсов происходит в соответствии с существующим институциональным дизайном;
  - 3) поведение субъектов политического процесса диктуется принятыми «правилами игры», а также усвоенными и привычными для них и для окружающих поведенческими стратегиями;
- стремление политических институтов к расширению своих полномочий уравновешивает индукция «социально-культурных полей».

Многие исследователи в сфере трансграничного регионализма традиционно находятся под влиянием этих гипотез. В научной регионалистике не редко можно встретить утверждения об усиливающейся институционализации процедуры согласования интересов, о так называемом

<sup>35</sup> Подробнее об этом см.: Патрушев А. С. Институциональная политология. М., 2006. – С. 7.

<sup>36</sup> Норт Д. Институциональные изменения: рынки анализа. Доклад на конференции по проблемам экономических реформ в России, организованной Национальной академией наук США. Вашингтон, март 1996 г. Цит. по: Макарычев А. С. Пространственные характеристики трансграничной безопасности: концептуальные контексты. URL: <http://www.policy.hu/makarychev/rus8.htm>. Дата обращения: 04 ноября 2012 г.

<sup>37</sup> См.: Ситнова И. И. Институциональные изменения в современной России: активистско - деятельностный подход. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/126/687/1219/006Sitnova.pdf>. Дата обращения: 01 февраля 2013 г.

«взрослении политики», которое понимается как возрастание политического прагматизма. Власти приграничных регионов идентифицируются как политические группировки, способные вырабатывать и воплощать свои решения, опираясь на соответствующую идеологию. Учитывая, что региональные элиты и локальные сообщества зачастую демонстрируют хорошие адаптационные возможности и инновационные подходы, их политические идеологемы перед лицом системного кризиса в обществе объективно выступают как «модусы развития». С точки зрения политологов, властьюимущие есть одновременно и носители цивилизационных ценностей, и выразители политических интересов. При этом они преследуют такие сугубо практические цели, как умножение безопасности, авторитета и богатства<sup>38</sup>.

В. Гельман пришел к заключению о том, что акторы стремятся к контролю за ресурсами с целью улучшения или недопущения ухудшения их положения<sup>39</sup>. Обе используемые им когнитивные схемы политического взаимодействия – «политика как война» и «политика как торг» – несомненно, предполагают рациональное начало.

Таким образом, рассмотренные варианты институционализма сходятся в том, что «анархия» периферии, на которую указывают реалисты, может быть преодолена посредством авторитетных и эффективных институтов<sup>40</sup>. Последние могут стать основой для всевозможных трансграничных альянсов. Некоторые институционалисты объясняют возникновение транснациональных регионов в охваченных данным процессом государствах эндогенными сдвигами, изменяющими полномочия центральных, региональных и муниципальных властей.

«Новая институциональная теория» рассматривает феномен границы через призму экономических отношений. Например, ее применение в состоянии

---

<sup>38</sup> См.: Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе / Научные доклады. № 71. Москва: МОНФ, 1999.

<sup>39</sup> Гельман В. Я. Россия регионов. Трансформация политических режимов / под редакцией В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М.: Весь мир, 2000. – С.21,174,357.

<sup>40</sup> Segbers K. Transformations in Russia: a neoinstitutionalist interpretation. Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts, Freie Universität Berlin, 1997. № 11.

помочь оптимизировать пути и технологии транспортировки Каспийской нефти, что непосредственно влияет на стратегические аспекты развития прикаспийских регионов в государствах СНГ<sup>41</sup>.

Другим симптомом, свидетельствующим об экономизации приграничной политики, стала позиция федерального центра РФ, выразившаяся в уменьшении степени своего участия в жизнеобеспечении приграничных субъектов федерации. Одно из подтверждений этому – реализация в начале 2000-х гг. на открытых торгах государственной доли в уставном капитале таких морских портов, как Мурманский, Туапсинский, Таганрогский

Сокращение федеральных обязательств перед регионами явно прослеживалось и в проекте государственной «северной политики» РФ, который исходил из того, что конкурентоспособность северной экономики должна обеспечиваться не дотациями и преференциями со стороны государства, а огромными природными богатствами Севера и эффективностью их добычи и переработки<sup>42</sup>. В соответствии с этой установкой Правительство РФ осуществляет поэтапную отмену северных льгот и проводит линию на сосредоточение трудовых ресурсов в крупных населённых пунктах и закрытие неперспективных поселений. Это затрагивает также Северо-Запад и Дальний Восток страны.

В то же время неинституционализм рассматривает границы как политические институты, чья эффективность опосредуется сложной организационной структурой. Ее политическая составляющая складывается из муниципальных, региональных, федеральных и международных органов власти, экономическая – из хозяйственных отношений и финансовых потоков, сформированных на данной территории, а общественная – заключается в деятельности неправительственных организаций. Трансграничные контакты между этими акторами, как правило, сопровождаются ощутимыми

---

<sup>41</sup> Magomedov A. Oil and Caspian Pipeline Consortium as Instruments of Astrakhan and Kalmyk Leaders // Central Asia and the Caucasus. – 2001. – № 2 (8). – P. 87-95.

<sup>42</sup> Социальные аспекты государственной «Северной политики». Программа Правительства России на 10 лет. URL: [http://www.akm.ru/rus/gosinfo/progr\\_gov/1\\_9.stm](http://www.akm.ru/rus/gosinfo/progr_gov/1_9.stm)). Дата обращения: 12 марта 2013 г.

транзакционными издержками и не укладываются в рамки экономической рациональности<sup>43</sup>. Трансграничные связи – это та коммуникативная сфера, где необходимо придерживаться исторических традиций, общепринятых неформальных норм, а также учитывать культурно-религиозные факторы. Трансграничные транзакции зачастую бывают затруднены из-за так называемого «оппортунизма» или эгоистического поведения партнёров. Поэтому их первостепенными задачами являются: снижение транзакционных издержек; обеспечение взаимных гарантий всем участникам; создание для аутсайдеров, то есть акторов с наименьшим ресурсным потенциалом режима максимального благоприятствования, при котором их участие в интеграционных процессах имело бы смысл<sup>44</sup>.

Один из проблемных контекстов, в котором аналитический багаж «новой институциональной теории» пригоден для рассмотрения приграничного сотрудничества российских и казахстанских регионов – это возникновение сегментов «теневого» экономики в приграничном взаимодействии<sup>45</sup>. Криминальные структуры сегодня в состоянии предложить самый широкий спектр приграничных «услуг»: грузовой и легковой транспорт, сфальсифицированные документы, жильё, охрану<sup>46</sup>. Субъектами «теневых» отношений выступают как отдельные граждане, так и их группы. Побудительным мотивом использования «серых схем» является несовпадение или противоречие частных интересов в области приграничных обменов интересам государства. В результате формируются организованные контрабандные синдикаты.

Неоинституциональная теория ориентирует исследователей на то, что в настоящее время не только транснациональные корпорации, но и преступные сообщества в состоянии бросить вызов государству, используя к собственной

---

<sup>43</sup> Модели поведения человека в институциональной экономике. URL: <http://ie.boom.ru/Lecture2.htm>. Дата обращения: 16 марта 2013 г.

<sup>44</sup> Капелюшников Р. И. Новая институциональная теория. URL: <http://www.libertarium.ru/libertarium/10625>. Дата обращения: 17 марта 2013 г.

<sup>45</sup> Новикова Л., Рубан В. «Челноки» штурмуют таможен // Аргументы и факты. – 2001. – № 39.

<sup>46</sup> Hernandez C. G., Pattugalan G. R. Transnational Crime and Regional Security in the Asia Pacific. Council for Security Cooperation in the Asia Pacific and Institute for Strategic and Development Studies, 1999. – P. 273.



выгоде те или иные стороны глобализации. В XXI в. человечество вплотную столкнулось с чрезвычайно опасными деструктивными возможностями «теневых секторов», активно осваивающего новые рыночные ниши и стремящегося проникнуть в международные отношения. Немногие из экспертов способны оценить истинный масштаб деятельности этих теневиков, «курирующих» международный терроризм, преступность, торговлю оружием и людьми, наркотрафик. Возможно, глобальная преступность уже сейчас превосходит совокупную мощь крупного легального бизнеса.

Но субъектами нелегальных отношений могут быть также центральные или местные органы власти, если соседи сталкиваются с острыми вопросами, связанными, например, с борьбой за геополитическое влияние или с территориальными претензиями<sup>47</sup>. В этом случае под угрозой оказывается национальная безопасность (хорошо иллюстрирует это положение ситуация на юго-востоке Украины). Обычно «теневые» секторы имеют склонность к экспансии, если регион превращается в поле противостояния между различными векторами силы.

Второй болевой точкой, которую способна распознать и правильно диагностировать «новая институциональная теория», является феномен экономической отсталости. Дело в том, что значительная часть приграничных ареалов России и Казахстана – территории относительно слабо развитые в экономическом плане. Плотность и уровень комфортности международных переходов на российско-казахстанской границе сильно уступают зарубежным аналогам. Так, время обслуживания транспортных средств на пограничных пунктах России к началу XXI в. многократно превышало нормы, действующие в ЕС<sup>48</sup>. Ситуация начала меняться к лучшему только после заключения Таможенного союза.

---

<sup>47</sup> Дахин А. Теневой сектор приграничного сотрудничества: проблема сочетания гражданского, государственного и глобального контекстов // Актуальные проблемы американистики / Материалы международной научной конференции. Нижний Новгород: ННГУ, 1999. – С. 35 - 39.

<sup>48</sup> Романов С. Парадипломатия европейских границ и Россия. М.: Научная книга, 2001. – 109 с.

Наконец, неоинституциональный инструментарий позволяет классифицировать миграционные потоки для последующей адресной работы с каждой выявленной специфической группой переселенцев. Несмотря на ухудшающуюся демографическую ситуацию в России, предпринимаемые российскими властями (как федеральными, так и региональными) усилия по обустройству мигрантов и обеспечением их работой, соответствующей их запросам и квалификации, позволяющей получать «белую» зарплату и платить налоги, пока не приносят желаемых результатов. Региональные власти на Дальнем Востоке, например, второй десяток лет больше обеспокоены тем, что иностранные торговцы (главным образом, китайцы) «притесняют» местный бизнес. Между тем, социологи оценивают антикитайские настроения на российском Дальнем Востоке как «воображаемые», искусственные угрозы, искажающие реальную действительность<sup>49</sup>.

Для достижения цели настоящего диссертационного исследования важно понять, что в ближайшей перспективе и РФ, и РК не смогут обойтись без рабочих рук мигрантов, что говорит о необходимости выработки адекватной миграционной политики.

Особая роль этно-национального фактора в приграничных регионах проявляется в двух ракурсах. Во-первых, на многих территориях среди титульного населения существуют устойчивые националистические настроения, которые стали следствием чувства маргинализации и ущемлённости, а недобросовестные и недальновидные политики пытаются использовать их в качестве электорального ресурса. Во-вторых, руководство регионов, находящихся в гуще межэтнических пересечений, ради сохранения политической и социальной стабильности вынуждено, в некоторых аспектах, отходить от общепринятых демократических стандартов. Например, в «ручном режиме» регулировать национальное представительство в органах власти<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России. URL: <http://pubs.carnegie.ru/books/2000/10gv/chp5.asp>. Дата обращения: 21 января 2013 г.

<sup>50</sup> Так, в Дагестане, согласно конституции этой республики, в состав высшего органа управления – Государственного Совета – не может входить более одного представителя одной и той же национальности. Законодательство, гарантирующее представительство в парламенте всех народов Дагестана, устанавливает так

Непременным атрибутом приграничных территорий, чьи географические координаты совпадали с внутренними административными рубежами трех бывших республик СССР - Казахстана, России и Белоруссии, начиная с 1992 г. и до момента образования Таможенного союза в июле 2010 г. (точнее до июля 2011 г., когда был отменен таможенный контроль), выступала таможня. Вообще, главные задачи этого органа – защита отечественного производителя от дешевых импортных товаров, валютный контроль, борьба с контрабандой. Однако в 1990-е-2000-е гг. гипертрофированное развитие получили фискальные функции, препятствующие созданию единого евразийского экономического пространства. Поэтому необходимость реформирования таможенной службы стала актуальным вопросом повестки дня.

Так, бывший председатель Государственного таможенного комитета РФ Михаил Ванин, прославившийся тем, что в период своего руководства ведомством перевыполнял задания по налоговым поступлениям в казну на 200%, вынужден был заявить, что в своём старом виде таможенная служба устарела и не может ответить на грядущие вызовы. Использование таможенных тарифов для пополнения госбюджета в стратегической перспективе противоречит оптимизации как внешней торговли, так и всей экономики<sup>51</sup>. Эту точку зрения тогда неожиданно поддержал и Комитет по таможенным вопросам торговой палаты США в РФ, указав на то, что гипертрофия фискальных функций российской таможенной системы сдерживает ее внешнюю торговлю и создает препятствия для интеграции страны в глобальную экономику<sup>52</sup>. Новые реалии Таможенного союза, безусловно,

---

называемые «национально-территориальные избирательные округа», в которых разрешается выдвигаться лишь представителям одной этнической группы. Сказанное означает наличие ограничений для выдвижения кандидатов по этническому принципу. Учёт национального представительства ведётся также и в отношении руководителей высших учебных и научных учреждений». См.: Кисриев Э. Сопротивление системы политических институтов Дагестана процессу создания единого правового пространства в России. Доклад на конференции «Федерализм на пороге 21 века: российское и международное измерения». Казань, 9-10 февраля 2001 г. URL: (<http://federalmcart.ksu.ru/conference/konfer2/kisriev.htm>). Дата обращения: 02 февраля 2013 г.

<sup>51</sup>Ванин М. Реформа таможенной системы и эффективность экономики // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 2. URL: [http://www.ptpu.ru/issues/2\\_01/4\\_2\\_01.htm](http://www.ptpu.ru/issues/2_01/4_2_01.htm). Дата обращения: 05 февраля 2013 г.

<sup>52</sup>Белая книга по проблемам таможенного регулирования. URL: <http://www.nns.ru/gallery/stos/custom.html>. Дата обращения: 05 февраля 2013 г.

требуют уточнения места и роли приграничных регионов в Евразийском экономическом сообществе.

Рост «нетрадиционных» вызовов безопасности способен провоцировать в порубежье нежелательные политические девиации. Известны прецеденты, когда некоторые руководители приграничных территорий РФ призывали федеральный центр не проводить у них выборы глав местного самоуправления и не разрешать свободную куплю-продажу земли. У администраций многих приграничных регионов возникает соблазн взимать «узаконенные поборы» при пересечении границы под видом экологических, дорожных и иных сборов. Речь, по сути, идёт о попытках взимания своеобразной «пограничной ренты». Такое местничество в XXI в. выглядит совершенным анахронизмом.

В завершение имеет смысл в общих чертах охарактеризовать еще один методологический прием, который, несомненно, может оказаться продуктивным при анализе проблем постсоветского приграничья. Речь пойдет о функционализме и неофункционализме. Функционалисты исходят из того, что границы – это своеобразные «инструменты интеграции», которые надо уметь применять. В частности, надо укрепить позиции организаций, созданных на неполитической (технической) базе. Скажем, эксперты в большей степени, чем публичные политики, ориентированы на создание и распространение разнообразных контактов, которые в состоянии редуцировать межстрановые конфликты<sup>53</sup>. Иными словами, интенсивные функциональные связи инициируют появление эффективных совместных институтов.

Более позднее поколение неофункционалистов, не оспаривая важности сближения стран-соседей в тех областях, которые их объединяют, заострило внимание на том, что приграничное сотрудничество не сводимо к одному лишь технологическому проекту. Э. Хаас, Л. Линдберг, Ф. Шмиттер, Л. Шейнеман и др. указали на вероятностный характер выгод подобного взаимодействия, поскольку оно является производным от предпочтений правящих политических

---

<sup>53</sup> Сафронова О. Функционализм и неофункционализм: экономические, социальные и политические процессы региональной интеграции // Регион в составе федерации. Политика, экономика, право / под ред. А. С. Макарычева. Нижний Новгород, 1999. – С. 103.

элит и от общего культурно-исторического контекста<sup>54</sup>. Это означает, что опыт ЕС нельзя механически экстраполировать на другие территории, будь то НАФТА или Евразийский экономический союз.

А вот в области трансрегиональной интеграции применение наработок «новых» функционалистов может быть весьма продуктивным. Базовое, смыслообразующее понятие здесь - регионостроительство. В противоположность «пассивной» регионализации оно предполагает активное целеполагание как государственных, так и негосударственных акторов<sup>55</sup>. Полноса интеграции образуются там, где :

- есть устойчивое убеждение в том, что госграницы не вполне соответствуют тем социально-экономическим процессам, которые протекают в обществе;

- накладываются друг на друга этнические и культурно-религиозные основания самоидентификации, определяющие общий «человеческий» капитал;

- имеются достаточные институциональные, информационные, интеллектуальные, финансово-экономические и проч. ресурсы;

- получили признание принципы политической солидарности, в основе которых лежит готовность к добровольному отказу от части государственного суверенитета<sup>56</sup>.

Так рождались долгосрочные проекты объединений, известные под названием «Финно-угорского мира» и «Нордической (Северной) Европы». В этих моделях органично сочетаются принципы регионостроительства и интеграции, формируя новые трансрегиональные общности.

Когда указанные выше условия не сформированы, регионостроительство приобретает искусственный, а в ряде случаев даже конфликтогенный характер. К примеру, политизации этничности, лишённая надёжных институтов и

<sup>54</sup>Цит по: Цыганков П. Международные отношения. М., 1996. – С. 259-260.

<sup>55</sup>Mottola K. Security in northern Europe – combining and reinforcing national, regional and wider European policies. In: Visions of European Security. Focal Point Sweden and Northern Europe. Stockholm: Olof Palme International Center, 1996. – P. 91.

<sup>56</sup>Lahteenmaki K. Cooperation of the European Border Regions // Changing European Security Landscape / ed. by C. Archer, O. Jalonen. – Tampere Peace Research Institute : Research Report. – 1995. – № 63. – P. 270-271.

достаточных средств, приводит к прожектерству и конструированию «придуманных» политических образований (Чечено-Ингушская АССР), неизменными атрибутами которых становятся неэффективный менеджмент и коррупция<sup>57</sup>.

Однако попытки регионостроительства предпринимаются и там, где база для сближения практически отсутствует. В этом случае приходится сталкиваться с большими трудностями. Имеются в виду Балтия и Черноморье, где нет ни общей социо-культурной идентичности, ни экономической взаимозависимости, ни системы коллективной безопасности<sup>58</sup>. Даже проект «Северного измерения», уверены некоторые политологи, является чересчур рыхлым и невнятным, поскольку содержит много дивергентных норм и устремлений<sup>59</sup>.

Функционализм и неофункционализм не являются универсальным ключом к пониманию того, почему границы не всегда способны выполнять свои контактные, связующие функции. Так, периферийность российских пограничных посёлков и населённых пунктов весьма часто имеет следствием упадок социально-экономической сферы<sup>60</sup>. А, например, на германо-польской границе основная проблема в другом. Немцы опасаются демпинга со стороны соседей, а в польских населённых пунктах, расположенных в приграничье, присутствуют фобии по поводу того, что представители богатых стран Европы в ближайшее будущем скупят все местные предприятия и недвижимость.

С точки зрения соискателя, «кризис границ» в значительной степени обусловлен тем, что в сферу ответственности центральных и региональных властей ряда стран-участников интеграционных процессов попали специфические, ранее неизвестные им обязанности по решению широкого

---

<sup>57</sup> Spillmann K., Wenger A. Towards the 21<sup>st</sup> Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy, Peter Lang Publishers : Studies in Contemporary History and Security Policy, 1999. – P. 262.

<sup>58</sup> Суслов Д. Регион Балтийского моря как фактор европейской безопасности // Балтийские исследования. – 2000. – № 1. – С. 20-23.

<sup>59</sup> Leshukov I. Northern Dimension: Interests and Perceptions // The Northern Dimension: an Assessment and Future Development / Konrad Adenauer Stiftung and Latvian Institute of International Affairs. Conference Proceedings. Riga, 2000. – P. 40-48.

<sup>60</sup> Иванов Ю. Граница разорила некогда богатейшую деревню. URL: [http://regions.ng.ru/printed/time/2001-06-19/7\\_border.html](http://regions.ng.ru/printed/time/2001-06-19/7_border.html). Дата обращения: 12 марта 2013 г.

спектра взаимоувязанных друг с другом внутренних и внешних проблем. В РФ и РК властям приграничных территорий пришлось заниматься вопросами, требующими знания современных международных отношений, мировой экономики, дипломатических протоколов, правовых и финансовых аспектов сотрудничества. В качестве подтверждения сошлемся на интервью бывшего Главы республики Алтай Семёна Зубакина. Затронув тему строительства новой транспортной магистрали через Среднюю Азию в Китай, он подчеркнул необходимость понимания политических интересов США, ФРГ, Японии<sup>61</sup>. Пока же инфраструктурная, организационная, информационная и интеллектуальная оснащённость органов региональной власти, как правило, не отвечает масштабам тех вызовов, с которыми они вынуждены иметь дело.

Частичное решение указанных проблем при анализе приграничных аспектов международных отношений и выборе дальнейших путей развития порубежных территорий связано с применением системного подхода. Его квинтэссенцией является представление о подобной группе элементов как единстве, которое формируется под воздействием внешней и внутренней сред и обладает несколькими характерными чертами. Во-первых, анархичностью (точнее говоря, стохастичностью, самопроизвольностью); во-вторых, объективно-субъективной природой, сочетающей реальную действительность (географическое положение) с искусственными конструктами (понятия «Европа», «Азия», «Восток», «Запад» и др.); в-третьих, возможностью выделения подсистем (например, муниципальный уровень приграничного сотрудничества); в-четвертых, динамикой соперничества и согласования, стабильности и устойчивости (эти качественные состояния в той или иной степени присущи любому интеграционному процессу). Плодотворность системного подхода применительно к теории и практике международных отношений объясняется тем, что он облегчает поиск детерминант и закономерностей функционирования объекта этой науки, понимаемого как

---

<sup>61</sup> Информационное агентство Region's RU. URL: <http://www.regions.ru/printarticle/comments/id/550984.html>. Дата обращения: 14 марта 2013 г.

граница между «мы» и «другие». Вместе с тем, ученые-политологи отмечают недостатки системного моделирования ввиду его неспособности объяснить рефлексивизм акторов и существование сверхсложных систем, а также феномены анклавности и конгломеративности<sup>62</sup>.

Проведенный диссертантом обзор наиболее востребованных теоретико-методологических концептов, способных играть роль научной парадигмы при изучении политических, социально-экономических и культурных процессов, протекающих в приграничье, показал, что каждый из них обладает определенным эвристическим потенциалом. Поэтому в целях максимизации результатов исследования в каждом конкретном случае целесообразно использовать их комбинацию, ориентируясь на специфику проблемного поля. На наш взгляд, в российско-казахстанском сотрудничестве на региональном, субрегиональном и местном уровнях многие из существующих сегодня вопросов с наибольшей полнотой могут быть проанализированы путем творческого применения «новой институциональной теории».

### **1.3. Приграничное сотрудничество как составная часть современных международных отношений.**

Современная структура глобального и взаимосвязанного мира меняет представление о характере, методах и инструментах международных отношений. Приграничное сотрудничество все в большей степени становится одним из важных факторов связи между регионами сопредельных государств, и как следствие, государствами в целом. Его анализ, мнению авторитетных зарубежных специалистов, необходимо осуществлять в рамках триады: внешнеэкономическая деятельность региона (ВЭДр) – внешнеэкономические связи региона (ВЭСр) – трансграничный регионализм (ТГр)<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Подробнее см.: Цыганков П.А. Политическая динамика современного мира. Теория и практика. М., 2014. – С. 20; 113-116; 129-131.

<sup>63</sup> Скотт Д. Стимулирование кооперации: могут ли еврорегионы стать мостами коммуникации? Доклад на семинаре «Кочующие границы» в Нарве (Эстония) в ноябре 1998 г. // URL: [http://www.indepsocres.spb.ru/scott\\_r.htm](http://www.indepsocres.spb.ru/scott_r.htm). Дата обращения: 15 мая 2013 г.



Формирование этого нового и перспективного института международных отношений до настоящего момента не завершено, поскольку отсутствуют унифицированные принципы и механизмы, обеспечивающие технический аспект приграничного сотрудничества. Однако существует общепризнанный эталон: модель еврорегионов, опыт создания и функционирования которых необходимо учитывать для обеспечения интеграционных процессов и сотрудничества приграничных территорий на постсоветском пространстве. На сегодняшний день данная модель является наиболее развитой в практическом и юридическом отношениях, поскольку включает в себя все три элемента упомянутой триады и исходит из презумпции свободы региональных властей в принятии решений местного значения.

Другая достаточно эффективная модель приграничного сотрудничества - китайская, реализуется в стране, которая традиционно воздерживается от участия в международных интеграционных группировках. В ее рамках внешняя активность провинций сосредоточена, главным образом, в экономической сфере и осуществляется при жестком государственном регулировании посредством подзаконных актов. В силу указанных особенностей, она не может служить стратегическим ориентиром для членов Таможенного союза, хотя отдельные ее наработки, например, либерализация так называемой «малой» приграничной торговли или создание большого числа «свободных экономических зон» в различных формах - от «территорий освоения наукоемких отраслей» до «открытых городов» - заслуживают самого пристального внимания<sup>64</sup>.

История европейского трансграничного сотрудничества берет начало в XVIII–XIX вв. Тогда во взаимодействие вступили муниципалитеты на голландско-германской границе. Испания и Франция тоже приобрели опыт образования двусторонних структур в горных районах Пиренеев. Интенсивность трансграничных взаимосвязей усилилась во второй половине

---

<sup>64</sup> Ирхин Л. А. Зарубежный опыт как корректирующий фактор приграничного сотрудничества регионов России // URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2007/Irhin.pdf>. Дата обращения: 07 мая 2013 г.

XX в. В 1949 г. Австрия и Италия заключили договор об облегчении торговли между своими приграничными территориями. ФРГ и Нидерланды приступили к форсированному созданию зон приграничного сотрудничества вскоре после создания ЕС.

Отношения Германии с соседними странами после окончания Второй мировой войны были достаточно напряженными. Преступления нацистского режима привели правительства ряда европейских государств к сознательному отказу от сотрудничества с ней. Это коснулось и германо-голландских приграничных контактов, несмотря на многовековые экономические связи. В районе Гронау и Эншада отчуждение смогли преодолеть в 1950-е гг., и к концу десятилетия был образован первый EUREGION (Гронау). Название «еврорегион» стало с того времени общим наименованием для всех форм приграничного сотрудничества в Европе.

В 1980 г. в Мадриде страны, входящие в Совет Европы, приняли Рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (вступила в действие 22 декабря 1987 г.), что серьезно усилило законодательную базу их взаимодействия. Именно этот документ является правовой основой существования еврорегионов, наряду с законодательством стран-участников. В настоящее время еврорегионам отводится большая роль в процессах европейской интеграции, создании благоприятных условий развития ЕС на его периферии, экономически более слабой, нежели традиционные центры европейской экономики.

В 1985 г. 16 государств Европейского союза приняли Директиву по приграничному сотрудничеству. Главное внимание в данном документе акцентировано на взаимодействие низовых административных единиц, что должно было привести, по мнению авторов документа, к созданию единой системы хозяйства в Западной Европе. К середине 1990-х гг. в Европе официально функционировал целый ряд еврорегионов, среди которых наиболее известны такие, как Льеж (Бельгия) – Хасселт/Маастрихт (Нидерланды) – Аахен (ФРГ), Саар (ФРГ) – Северный Люксембург (Люксембург) – Северная

Лотарингия (Франция), Лондондерри (Великобритания) – Донегал (Ирландия), Франкфурт-на-Одере (ФРГ) – Слубице (Польша), и др. Еврорегионы в настоящее время понимаются как приграничные зоны международного трансграничного сотрудничества двух и более европейских стран в экономике, культуре, образовании, экологии, транспорте и т.д., создаваемые при наличии у них общей границы на основе принципов субсидиарности<sup>65</sup>.

Основная цель создания еврорегионов заключалась в поиске решений международных экономических, экологических и социальных проблем, а их функционирование осуществлялось на принципах перераспределения власти между центром и приграничными сообществами. Последние получили право самостоятельно определять свою деятельность, а так же подписывать межрегиональные трансграничные соглашения в полном соответствии с законами своей страны. Анализ опыта организации приграничного сотрудничества в рамках еврорегионов приводит к заключению, что приграничное сотрудничество является механизмом, позволяющим местным властям вступать в трансграничные контакты для решения идентичных проблем на локальном уровне, а также на уровне региона, разделенного государственными границами.

Круг компетенций, реализуемых с помощью этого инструментария, включает в себя:

1. расширение экономических, в том числе, торговых отношений;
2. регулирование миграционных потоков;
3. обеспечение благоприятных условий для развития соседствующих (двойных) приграничных городов;
4. разрешение экологических проблем (трансграничный перенос загрязняющих веществ, рациональное использование поверхностных и подземных вод, создание трансграничных охраняемых природных территорий).

---

<sup>65</sup> Ковалев Ю. П. Теоретические вопросы формирования и развития регионов приграничного сотрудничества // Региональные исследования. – 2007. – № 1. – С. 44.

Одной из главных задач еврорегионов является объединение ресурсов приграничных областей с целью интенсификации социально-экономического роста и преодоления барьеров, препятствующих свободному пересечению границы. В частности, совместно обустроивается пограничная инфраструктура, контролируется занятость приезжего населения, организуется изучение языков соседей, вводятся унифицированные стандарты общественной безопасности, вырабатывается алгоритм взаимодействия при чрезвычайных ситуациях и т. д.

Еврорегиональная интеграция характеризуется некоторыми нюансами, а именно: в ней участвуют не только административные органы и профсоюзы, но и торгово-промышленные палаты, играющие главную роль в развитии экономического сотрудничества в регионе. Его стержнем являются конкретные проекты, деньги на которые выделяются из нескольких источников.

Так, в германо-голландском региональном интеграционном объединении Эмс-Долларт опробована следующая схема: половину расходов покрывает ЕС, по 15% идет из государственной казны Голландии и Германии, а оставшуюся часть финансируют непосредственные участники проекта. Большое внимание уделяется социально-культурным программам в науке, образовании, культуре, здравоохранении, религии и по линии НКО. Особое внимание уделяется личным контактам и выстраиванию разнообразных социальных сетей.

Изучение экономического потенциала еврорегионов позволяет конкретизировать международное сотрудничество. Так, создание совместной информационной базы данных о промышленности, энергетике, транспорте дает возможность определять целесообразность той или иной формы деловых отношений. Сотрудничество в области инфраструктуры приводит к возникновению различных консультативных служб, технопарков, бизнес-инкубаторов и прочих атрибутов современной цивилизации. Совершенствование процедуры перехода границ упрощает доступ к основным международным транспортным магистралям, морским и речным навигационным путям. Разработка совместной стратегии развития туризма

способствует превращению его в устойчивый источник пополнения местных бюджетов. Поощрение партнерских отношений между высшими учебными заведениями имеет следствием активизацию обмена студентами и преподавательскими кадрами, что придает новый импульс как образовательным программам, так и научным исследованиям. Это, в свою очередь, помогает установлению постоянных приграничных связей между венчурными фирмами и технологическими центрами. Систематический мониторинг рынка труда облегчает работу совместных пунктов обучения, переквалификации и трудоустройства, а также обмен информацией между рекрутинговыми агентствами. Яркость и насыщенность приносят в жизнь приграничных сообществ многочисленные фестивали, выставки, торговые ярмарки и спортивные мероприятия. И конечно, нельзя не сказать о координации усилий по охране окружающей среды, выявлении и нейтрализации источников ее загрязнения.

В развитии сотрудничества в рамках приграничных территорий задействована вся административная вертикаль. Верхние ее этажи (правительства заинтересованных стран), создают общее политико-правовое пространство; нижние (региональные и муниципальные власти) - формируют благоприятный институциональный климат и распространяют положительный опыт.

Кооперация предприятий и совместный бизнес на приграничных территориях развиваются, в первую очередь, по направлениям, которые практически значимы для местных жителей. Во главу угла ставятся личные контакты между представителями администрации, топ-менеджерами, профсоюзными деятелями и т.д.

В основу приграничной торговли, в которой заинтересованы сопредельные страны и города, положены конкретные проекты. Какие-либо льготы или бюджетные преференции их инициаторам не предусмотрены. Специфика в том, что полноправными торговыми партнерами в приграничье

выступают не государства, а управленческие органы земель (областей). В каждой из стран на местах работает комитет по проблемам сотрудничества<sup>66</sup>.

Отрадно, что для углубления экономического взаимодействия между Россией и Казахстаном на текущем этапе начинают активно использоваться организационные подходы, хорошо зарекомендовавшие себя на европейской арене. Так, по инициативе Регионального представительства Торгово-промышленной палаты РФ в Центральной Азии в феврале 2008 г. в г. Алматы был создан российско-казахстанский бизнес-клуб (РКБК), куда вошли более 25 дочерних и совместных предприятий, представляющих интересы крупного и среднего бизнеса в двух странах. Эта форма сотрудничества исключает прямое администрирование и обеспечивает оперативное решение проблем, возникающих между субъектами хозяйствования посредством корпоративного регулирования.

Оценка эффективности приграничного сотрудничества при реализации торгово-экономических взаимоотношений и прогнозирование перспектив его развития является одной из самых сложных операций. Она зачастую вызывает у специалистов затруднения, поскольку требует применения макро- и мезоэкономического анализа. Здесь необходим синтез методологических приемов с использованием методов математической статистики, теории вероятностей, прикладной математики, прогнозирования и планирования, эконометрического анализа и др.<sup>67</sup>

По мнению некоторых российских ученых применение европейского опыта приграничного сотрудничества в отношениях между РК и РФ оправдано тем, что по обе стороны их государственных рубежей сосредоточена сильная сельскохозяйственная, производственная и научная базы. Существует многолетняя практика реализации экономических, образовательных, культурных и иных программ. Вместе с тем, развитие приграничных связей

---

<sup>66</sup> Пряхин Г. Н., Калининченко В. В. Сбалансированность торгового интереса двух стран в определении методики анализа эффективности приграничного сотрудничества // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 26 (207). – Серия «Экономика». Вып. 28. – С. 93.

<sup>67</sup> Там же. – С. 94.

сдерживается в определенной мере недостаточным уровнем инвестиционной активности, отсутствием надежных механизмов взаиморасчетов, высокими транспортными и, в первую очередь, железнодорожными тарифами<sup>68</sup>.

Наиболее сложный вопрос для совместной деятельности еврорегионов - финансирование рабочих органов и проектов - решается участниками на паритетной основе. В случае вхождения в еврорегион территориальной единицы государства – члена Евросоюза, ему выделяются дополнительные средства из Брюсселя, часть которых распределяется между всеми партнерами. В этом как раз и состоит большая привлекательность таких приграничных сообществ для стран Восточной Европы, в том числе России.

Что же касается расстановки приоритетов при выборе институциональных форм сотрудничества, то здесь надо сказать о ведущей роли Европейского фонда регионального развития, который большую часть своих капиталовложений направляет в экономически отсталые районы периферии и использует их на создание или сохранение там рабочих мест.

Планирование международных программ предусматривает их совместное финансирование государственными и/или региональными органами власти. Контроль за выполнением запланированных мероприятий и связь с органами, занятыми выработкой и проведением конкретной региональной политики, осуществляется посредством мониторинга и процедуры оценки эффективности. Например, в рамках программы «Интеррег» решающая роль принадлежит именно мониторинговому комитету.

Конечно, странам Таможенного союза необходимо всячески пропагандировать и осваивать опыт Европейского союза в области региональной политики и приграничного сотрудничества, но для этого необходимо реализовать ряд принципов, главный из которых - субсидиарность. Важно перераспределить объем полномочий между центральными и региональными властями и добиться передачи «на места» прав решения

---

<sup>68</sup> Огнева В. В. Приграничное сотрудничество России и Казахстана: современные горизонты // Среднерусский Вестник общественных наук. – 2012. – № 2. – С. 178.

вопросов приграничного сотрудничества. Вместе с тем, имеются опасения, что постсоветские страны, которые еще не прошли процесс стабилизации, пока не могут равняться на высокоразвитые страны Европы и предоставление дополнительных полномочий регионам может привести к ослаблению их государственности. Другими словами, здесь нужен баланс интересов центра и периферии.

Приграничное сотрудничество в современном мире становится одним из наиболее эффективных факторов реальной интеграции государств в создании общего рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Именно приграничное сотрудничество способно наполнить двусторонние отношения реальным содержанием. Резервы здесь колоссальные как в экономической, так и гуманитарной сферах. Ведь объективно регионы лучше представляют конкретные проблемы и пути их решения, глубже знают потребности и возможности действующих на их территории предприятий, других участников социально-экономических отношений, эффективно могут использовать свои природные, материально-технические, финансовые и иные ресурсы.

В реализации региональной маркетинговой политики ведущую роль играют местные органы власти, которые осуществляют продвижение или, условно говоря, «продажу территории». Их деятельность ориентирована на создание, поддержание или изменение определенных мнений, намерений, поведенческих установок субъектов-потребителей относительно данного административно-территориального образования, его социально-экономического, демографического и культурного потенциалов, а также реальных возможностей самих этих субъектов на территории пребывания.

Чтобы еврорегион развивался, центральная власть должна целенаправленно, в рамках данного объединения предоставлять соответствующие права и обязанности органам самоуправления на осуществление некоторого объема международных полномочий. Согласно дополнительному протоколу к Европейской рамочной конвенции по трансграничному сотрудничеству, местные власти наделены прерогативой



заключать международные соглашения строго в рамках трансграничного сотрудничества. В документе также сказано, что такое сотрудничество должно осуществляться в пределах, отводимых ему национальным законодательством.

Однако действующие юридические положения и нормы зачастую являются сдерживающим фактором в развитии еврорегиональной формы взаимодействия в большинстве постсоветских государств. Фактически, они препятствуют принятию региональных проектов в интересах приграничных территорий и проживающих здесь граждан, поскольку эти вопросы отнесены к компетенции центральных властей. Коллизии, с которыми сталкиваются участники трансграничных процессов, во многом обусловлены неконгруэнтностью законодательств стран-участниц. Только при обоюдном отнесении к компетенции территорий предметов ведения и полномочий, связанных с возможностью самостоятельного участия в еврорегиональном сотрудничестве, можно говорить о конституционном пространстве для совместной деятельности соседствующих между собой регионов.

Несмотря на то, что никогда не существовало единой и общепризнанной точки зрения по поводу того, каким образом еврорегион должен возникать, какие стадии в своем развитии проходить и как он может прекратить существование, все же возможно выделить необходимые предпосылки сотрудничества. Прежде всего, это сегмент общей госграницы и открытое волеизъявление сторон к долгосрочной кооперации. В качестве одного из дополнительных условий может быть указано наличие готовых к совместной реализации проектов, которые будут носить трансграничный характер, приоритетный для участников еврорегиона. Европейский опыт организации приграничного сотрудничества показывает, что политика в порубежных регионах все еще носит на себе черты директивного, иерархического и бюрократического характера, и это не способствует росту гражданских инициатив. Будущее трансграничного регионализма зависит от результативности комплексного подхода к созданию новых институтов на государственном, национальном и местном уровнях. Поэтому научная

интерпретация трансграничного регионализма как политического и социального процесса, создающего новое пространственное измерение, требует проведения сравнительных исследований.

Проблемы регионализма находятся сегодня в центре политической жизни многих стран. Еще в 1998 г. Европарламент, учитывая остроту этих проблем, принял «Хартию регионализма», согласно которой регион понимается как гомогенное пространство, имеющее физико-географическую, этническую, культурную, языковую общность, а также общность хозяйственных структур и общую историческую судьбу. Важно отметить, что не все эти составляющие должны присутствовать в обязательном порядке. Как правило, выделяется один или несколько доминирующих признаков. Их сочетание и порождает уникальную региональную ситуацию.

Постиндустриальная стадия развития общества предполагает интенсивное функционирование информационно-коммуникационной системы и социокультурного сервиса, «гуманизацию» пространства и, как следствие, повышенное внимание к особенностям территориальной идентификации отдельного человека и пространственной самоорганизации общества в целом. Современный регионализм находит свое отражение так же и в ментальных комплексах, что дает основание говорить о существовании не только гражданских или этнических идентичностей, но и региональных, обусловленных вовлеченностью населения в связи и отношения, на базе которых возникают местные сообщества.

При снижении барьерных функций формальных рубежей идентичность как одно из отражений процессов коммуникации может «перешагивать» через административные границы, формируя устойчивые представления о региональной, локальной общности. Яркий тому пример приводит аналитик Р.Ф. Туровский, описывая региональную идентичность современной России. Ее первый уровень, т. е. макрорегионы, общепризнанны и широко известны. Это Центр, Север, Юг, Поволжье, Урал, Сибирь и Дальний Восток (и, возможно, Черноземье). Причем, как отмечал автор, это деление было отражено в

советских экономических районах<sup>69</sup>. Применительно к Республике Казахстан по экономико-географическим характеристикам специалисты дифференцируют Центральный, Южный, Северный, Восточный и Западный регионы<sup>70</sup>.

Аналогично в рамках Европейского континента выделяются различные его части: восточная, западная, южная, северная. Показателен факт, что после распада Варшавского блока и СССР ментальная граница восточной Европы была искусственно сдвинута на восток, чтобы включить страны, находившиеся ранее в орбите политического влияния СССР в новую для них региональную общность. Само понятие «Восточная Европа» отождествлялось в коллективном сознании граждан с социально-экономической отсталостью, поэтому от него потребовалось дистанцироваться. В любой стране мира региональное самосознание населения является одним из важных факторов выделения регионов как единых территориальных систем. Процесс региональной идентификации внутри общества выражается не в изменении формальных институтов в период масштабной политической трансформации, частным случаем которой является демократический транзит, а в полном их сломе, сопровождающемся внедрением в повседневный обиход неформальных правил, традиций, мифов, устоев и обычаев, существующих в субкультурном опыте данного локуса. Можно предположить, что феномен региональной идентичности возникает в результате кризиса идентичностей более высокого порядка и отражает вариативный ряд отношений, исторически сложившихся в рамках системы «государство-макрорегион». Исходя из вышеизложенного, региональная идентичность представляется важным элементом конструирования региона как разновидности социально-политического пространства, ведь она лежит в основе особого восприятия общенациональных политических проблем всеми ее носителями.

---

<sup>69</sup> Туровский Р.Ф. Соотношение культурных ландшафтов и региональной идентичности в современной России. СПб: Геликон Плюс, 2003.

<sup>70</sup> Лекционный комплекс: раздел 1. Казахстан на карте мира. Природные условия и ресурсы. Население и трудовые ресурсы. URL: <http://portal.vkgu.kz:1010/>. Дата обращения: 1 сентября 2013 г.

В структуре региональной идентичности целесообразно, на наш взгляд, выделить два компонента. Первый – это знания, представления об особенностях собственной «территориальной» группы, ощущение себя её членом. Второй выражается в оценке качеств территории проживания, значимости ее в мировой и локальной системе координат. Если в совокупности населения, объединенной общим месторазвитием, присутствуют оба указанных компонента, то возникает региональная общность. Необходимо осознать еще одну важную сторону сущности региона, определяющую специфику его идентификации. Обычно «естественность» того или иного региона доказывается сходными географией или культурой, которые очевидно отделяют этот регион от соседей.

Следует отметить, что объявление совокупности территорий «регионом» возможно лишь при наличии определенных признаков: общности исторических судеб, присущих только данной группе особенностей материальной и духовной культуры, географического единства территории, некоторого общего типа экономики. Иными словами, для региональной идентификации принципиально важным является представление о территориальных связях, возникающих на основе совместного или соседского проживания членов социальных групп различного масштаба и культурной идентификации.

В условиях, когда регионы становятся одной из органично встроенных в иерархию идентичностей граждан ментальной конструкцией, значение приобретают именно новые границы в сознании локальных сообществ, если угодно «новые воображаемые сообщества», которые консолидируются в рамках той или иной региональной системы отношений. Контуров последней могут накладываться на границы государств, создавая в массовом сознании «плацдарм», ресурс поддержки для углубления и качественного усложнения процессов интеграции сопредельных стран. Собственно, современная социально-экономическая и политическая практика полна примеров значимости региональных идентичностей. Достаточно вспомнить две наиболее

общие, фундаментальные региональные идентичности граждан США: «южане» и «северяне». Данная дифференциация является нечто большее, чем просто факт пространственного самоопределения, это один из элементов коллективной самооценки населения, отражающей место локальной социальной группы в доступе к социальным, культурным, экономическим благам.

Таким образом, современное приграничное сотрудничество является неотъемлемой составной частью международных отношений, поскольку институт государства постепенно утрачивает монополию на тотальный контроль внешних связей и контактов. Этот процесс обусловлен рядом объективных и субъективных причин: чисто технически центр не в состоянии осуществлять эффективный контроль над всеми видами внешних связей, а также оперативно реагировать на локальные изменения в политических процессах в приграничных регионах. В этой связи целесообразным выходом из тупика становится перераспределение полномочий в пользу регионов, что позволяет формировать институциональную и коммуникативную среду, способную реагировать на изменения локальных международных контекстов и изыскивать решения похожих проблем сопредельных регионов. Иными словами, значительная доля успеха в развитии приграничного сотрудничества заключается в способности «центров» делегировать ряд полномочий в регионы.

В Европе продуктивный диалог между собой ведут региональные власти различного уровня, вплоть до муниципалитетов. Подобный подход позволяет осуществлять более глубокие проекты по интеграции и сокращению негативного влияния административных границ, разделяющих сложившиеся социально-экономические региональные комплексы. Ключевая стратегия центральных правительств заключается лишь в планомерном создании условий для более плотного взаимодействия местных органов в самых разных сферах, в которых имеются «узкие места», потенциально «расширяемые» за счет трансграничного сотрудничества. Повседневность еврорегионов содержит массу примеров трансграничного подхода в улаживании животрепещущих вопросов в области медицины, экологии, транспорта и т.д. Важно отметить, что

уровень и интенсивность приграничного сотрудничества в «Старом свете» сегодня выступают в роли значимых критериев, по которым оцениваются интеграционные тенденции в отношениях государств.

Сложившиеся независимо от контуров административных границ социально-экономические комплексы в ряде европейских стран уже породили особый тип идентичности: региональную, которая в концентрированном виде содержит образ (имидж) территориальных отношений, отражающийся как в массовом сознании, так и в самооценке населения. И эта региональная идентичность нередко противостоит общегосударственной, поскольку имидж региона с его высоким или низким уровнем благосостояния оказывается более информативным и значимым для индивида, чем образ государства в целом.

С учетом европейских реалий некий общий технический алгоритм выстраивания приграничного сотрудничества выглядит следующим образом:

1. максимальная децентрализация, перераспределение полномочий на международные контакты между центром и властями на местах, непосредственно иницилирующими трансграничные проекты для решения схожих задач и проблем;
2. создание условий, в том числе снятие юридических барьеров, препятствующих эффективному согласованию целей, задач, методов и ресурсов, необходимых при реализации общих проектов;
3. снижение барьерных функций границ за счет упрощения режима перехода границы, нахождения граждан страны-партнера на территории соседнего государства;
4. стимулирование инвестиционных проектов, создание инфраструктуры приграничного сотрудничества;
5. постоянный мониторинг общих проблем сопредельных территорий.

## **ГЛАВА 2. ПРАКТИКА ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКИХ И КАЗАХСТАНСКИХ РЕГИОНОВ.**

Россия и Казахстан являются стратегическими партнерами и имеют совместную границу свыше 7500 км, которая считается самой длинной в мире

по протяженности<sup>71</sup>. Приграничную зону двух государств образуют 12 субъектов РФ (Республика Алтай, Алтайский край, Астраханская, Волгоградская, Курганская, Новосибирская, Оренбургская, Омская, Самарская, Саратовская, Тюменская и Челябинская области) и 7 областей Казахстана (Атырауская, Актюбинская, Восточно-Казахстанская, Западно-Казахстанская, Костанайская, Павлодарская и Северо-Казахстанская области). Совокупная численность населения этих регионах насчитывает, примерно, 30 млн человек.

Регионы, которые образуют российско-казахстанское приграничье, имеют отличия по структуре экономики, ее потенциалу (величине произведенного валового регионального продукта и внешнеторгового оборота, объему инвестиций в основной капитал), численности и составу населения, уровню развития транспортной и социальной инфраструктуры. Эти факторы существенно влияют на характер и эффективность сотрудничества приграничных регионов России и Казахстана, определяют его приоритеты.

В настоящее время приграничное сотрудничество двух стран базируется на Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и приграничном сотрудничестве, заключенного 7 сентября 2010 г. в г. Усть-Каменогорске. В нем главный акцент сделан на развитии экономического сотрудничества в различных отраслях (торгово-экономической, энергетической, агропромышленной, транспортной), а также в таких сферах, как: научно-техническая, культурная, гуманитарная, социальная и образовательная (ст.6)<sup>72</sup>. Содержание этих направлений конкретизировано в двусторонних соглашениях между российскими и казахстанскими регионами с учетом их интересов и особенностей.

---

<sup>71</sup>По природным условиям и густоте расселения она подразделяется на два типа: барьерный (полупустынные районы на западе и севере, горный участок на Алтае) и контактный (степи Южного Урала и Западной Сибири с малым количеством естественных препятствий). (Прим. соиск.).

<sup>72</sup>Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и приграничном сотрудничестве // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. – №37. – Ст. 4779.

Исследование результатов взаимодействия сторон по названным направлениям позволяет дать ответ на вопрос о том, стоит ли странам делать ставку на приграничное сотрудничество как инструмент преодоления «периферийности» приграничных регионов и ускорения интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

## **2.1 Основные тенденции в экономическом сотрудничестве приграничных регионов России и Казахстана.**

Экономическое сотрудничество России и Казахстана является приоритетным направлением в межгосударственных отношениях и приграничные регионы играют в нем важную роль. Они активно участвуют в интеграционных процессах, способствуют объединению экономических потенциалов двух стран.

Основные акценты в экономическом сотрудничестве приграничных регионов делается на развитии торговли, промышленной кооперации, транспорта и реализации совместных инвестиционных проектов.

Из названных направлений наиболее активно и динамично развиваются внешнеторговые связи российских и казахстанских приграничных регионов. Если в 1996 г. Казахстан занимал 3-е место среди важнейших торговых партнеров России, то в 2001 г. спустился на 7-ю позицию после ФРГ, Украины, Белоруссии, США, Италии и Голландии.

В XXI в экономическое сотрудничество России и Казахстана вновь стало динамично развиваться. Так, за докризисный период с 2002 по 2007 гг. внешнеторговый оборот между ними увеличился в 4 раза и достиг 16,3 млрд. долл. Конечно, надо сделать поправку на инфляционную составляющую, поскольку цены на основную номенклатуру продаваемых товаров – углеводородное и минеральное сырье, металлы – ощутимо поднялись. Однако принципиально важно то, что за несколько последних лет доля приграничных областей во внешнеторговом обороте России и Казахстана возросла с 40% до



70%<sup>73</sup>. При этом почти половину товарооборота формируют 12 приграничных субъектов РФ и 7 приграничных областей РК<sup>74</sup>.

Доля отдельных приграничных регионов в этом показателе различна и зависит от их экспортного потенциала. В частности, Челябинская область обеспечивает 14% внешнеторгового оборота Российской Федерации<sup>75</sup>, а лидером среди регионов являются Тюменская область России и Атирауская область Казахстана. На них приходится больше половины совокупного экспорта приграничных регионов.

В отличие от порубежья с третьими странами геоэкономическим преимуществом российско-казахстанского приграничья является то, что, действующие там промышленные предприятия и бизнес-структуры находятся в непосредственной близости от своих национальных рынков и рынков друг друга<sup>76</sup>. Однако сам факт наличия границы еще не гарантирует быстрого развития прилегающих к ней территорий. Напротив, он может негативно влиять и на местную экономику<sup>77</sup>, и на господствующие в локальном социуме настроения.

Например, в ходе проведенных в 2001-2004 гг. социологических опросов среди населения Челябинской области выяснилось, что количество респондентов, считающих влияние границы на жизнь позитивным, уменьшилось с 24,5 % до 23,3%, а негативным – увеличилось с 15,6% до 16,1 %. Соответственно, мнение о том, что граница должна быть открытой в 2001 г.

---

<sup>73</sup>См.: Голунов С. Приграничное сотрудничество России и Казахстана: проблемы и пути развития // Мировая экономика и международные отношения. – 2009. – №6. – С. 84; Межрегиональное и приграничное сотрудничество в государствах – участниках СНГ (информационно-аналитическая записка). М., 2011. – С. 16. URL: <http://www.cis.minsk.by/foto/pages/18929/5.doc>. Дата обращения: 05 ноября 2012 г.

<sup>74</sup>Выступление министра регионального развития Российской Федерации И. Н. Слюняева на X Форуме межрегионального сотрудничества России и Казахстана: Стенографический отчет X Форума межрегионального сотрудничества России и Казахстана. URL: <http://news.kremlin.ru/news/19597>. Дата обращения: 18 ноября 2013 г.

<sup>75</sup> Морозов А. И. Современное состояние и концептуальные основы приграничного сотрудничества // Экономические науки. – 2007. – №11 (36). – С. 33. Динамика объема товарооборота Челябинской области с РК за 2005-2011 г. представлена в Приложении 1 диссертации.

<sup>76</sup>Аргументация этого положения убедительно представлена в монографии Л.Б. Вардомского «Российское порубежье в условиях глобализации». М.: «Либроком», 2009.

<sup>77</sup>Изотов Д.А., Юн С.Е. Приграничное сотрудничество как объект исследования // Ойкумена. 2011. - № 4. - С. 11, 13, 14.

разделяли 45,8%, а в 2004 г. – только 41,4% опрошенных. Число же приверженцев «закрытия» границы возросло с 54,2% до 58,6%<sup>78</sup>.

Подобные социологические опросы, в ходе которых удалось выявить отношение жителей приграничных регионов Казахстана, включая Костанайскую область, к приграничному сотрудничеству с РФ, были позже проведены в РК. Получены следующие ответы респондентов: рост экономики отметили - 85,8 %; улучшение жизни населения - 58,5 %; складывание общего экономического пространства - 64,9 %; упрочение сотрудничества между РК и РФ - 48,4 %; развитие малого бизнеса - 70,5 %; создание благоприятных условий для реализации продукции отечественных производителей - 67,1 %; улучшение товарного обеспечения – 66 %. При оценке внешней миграции и усиления конкуренции более половины респондентов отнесли к ним положительно, однако четверть опрошенных высказались против.

Особый интерес представляет характеристика населением работы администрации регионов по развитию приграничного сотрудничества. Мнения ранжировались по пятибалльной системе. Средний балл составил: по организации выставок-ярмарок с экспонатами из приграничных регионов РФ и обеспеченности продовольствием и промтоварами из других регионов - 3,92; по инвестиционной и гуманитарной помощи регионам, оказавшимся чрезвычайной ситуации - 3,86; по организации экспорта продукции, производимой данной местности - 3,77; по культурным мероприятиям, проводимым вместе с другими приграничными регионами - 3,73.

Главными причинами, препятствующими развитию приграничных взаимодействий, люди назвали: отсутствие необходимой нормативной базы - 39,7 %; недостаток информации - 34,5 %.

В работе по их устранению должны проявить себя общественные организации и движения. При этом наибольшее внимание им следует уделить следующим факторам, мешающим упрочению приграничных связей:

---

<sup>78</sup> Динамика социально-политического развития российско-казахстанского приграничья (2000-2005 гг.) / Материалы социологических опросов под ред. В. Е. Хвощева. Челябинск, 2006. - С. 8, 19.

пассивность предпринимателей по отношению к приграничному сотрудничеству - 8,8%; инертность в продвижении своей продукции в другие регионы -17,7%; незаинтересованность населения в развитии приграничных связей -16,1%; мигрантофобия - 16,9%. Некоторые казахстанские ученые полагают, что для полноты картины социологические оценки влияния приграничья целесообразно дополнить рядом количественных показателей, например: коэффициентами товарообмена, вывоза, ввоза, доли межрегионального товарооборота в валовом региональном продукте.<sup>79</sup>

Очевидно, что российско-казахстанское порубежье на челябинско-костанайском участке пока нельзя отнести к «вернакулярным районам», то есть таким, в которых территория целостно воспринимается местными жителями вне зависимости от существующих границ<sup>80</sup>. Иначе говоря, местные территориальные трансграничные сообщества либо отсутствуют, либо их формирование происходит медленно и в латентной форме<sup>81</sup>.

Поэтому одной из главных задач современных межгосударственных отношений стран – участников СНГ является решение социально-экономических проблем приграничья, сохранение и упрочение исторически сложившихся связей, в первую очередь, внешнеторговых. Их вектор и объем определяется структурой экспорта и импорта. Так, экспортные поставки Костанайской области в Россию включают: зерновые (52,5%), руды металлов (20%), асбест (12%). В импорте наибольший удельный вес составляет различные механизмы, средства наземного транспорта, продукты перегонки нефти<sup>82</sup>. Основными статьями экспорта южно-уральских производителей в Республику Казахстан на сегодняшний день являются: 1) черные металлы; 2)

<sup>79</sup>См.: Божко Л. Л. Оценка эффективности регулирующего воздействия в сфере приграничного сотрудничества // Научный вестник Уральского академии государственной службы. 2011. - № 1 (14). URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2011/01/01/>. Дата обращения 26. 01. 2012.

<sup>80</sup> Павлюк С. Г. Чувство места и вернакулярные районы в современной России // Теории социально-экономической географии: синтез современных знаний. Смоленск, 2006. - С. 196 - 199.

<sup>81</sup> Подробнее о вернакулярных районах и их интеграционных возможностях см.: Божко Л.Л. Концептуальные подходы к определению приграничных территорий // Региональная экономика. 2010. - № 4 (139). - С. 49, 50.

<sup>82</sup>Дарминбаев С. А. Приграничное сотрудничество Костанайской области Республики Казахстан с сопредельными регионами РФ // Приграничное сотрудничество: опыт и перспектива / Материалы международной научно-практической конференции по проблемам приграничного сотрудничества. Оренбург. 28-29 февраля 2000 г. М.-Оренбург: Оренб. кн. изд-во, 2001. – С.140.

продовольствие; 3) продукция машиностроения; 4) продукты неорганической химии; 5) осветительная арматура. Лидерами среди предприятий-экспортеров Челябинской области считаются металлургические заводы<sup>83</sup> и ряд промышленных предприятий различной специализации<sup>84</sup>. Продукцию машиностроения в Казахстан поставляют около 20 предприятий области. В свою очередь базирующиеся на Южном Урале российские резиденты закупают в РК цветные металлы; минеральные удобрения и концентраты; продукцию сельского хозяйства<sup>85</sup>. В целом Костанайская и Челябинская области активно используют рынки друг друга для реализации товаров, производимых на своих территориях.

В оценке внешней торговли регионов следует обратить внимание на новую тенденцию, набирающую силу в последние годы, а именно: активное освоение российскими и казахстанскими регионами рынков, не входящих в приграничную зону их государств, а также ориентацию на зарубежные страны. Это относится как к представителям деловых кругов Южного Урала, так и Костанайской области.

В этом плане большой интерес для бизнеса представляют локомотивы казахстанской экономики: Карагандинская область, Астана, Алматы, российские города Москва и Санкт -Петербург, Республика Татарстан, Самарская и Свердловская области. Так, только через г. Алматы в 2007 г. было импортировано в Россию медикаментов на 380 млн. долл. и косметических средств на 223 млн., тогда как через все граничащие с РФ области лишь на 75,6

<sup>83</sup>ОАО «ММК» (прокат из углеродистой стали); ОАО «ЧМК» (прутки из углеродистой стали); ЗАО «Саткинский чугуноплавильный завод» (ферромарганец); ОАО «Ашинский металлургический завод» (прокат толстолистовой г/к); ОАО «ЧЭМК» (ферросилиций).

<sup>84</sup>ООО «Группа «Магнезит» (периклазовый порошок); ОАО «Южноуральский арматурно-изоляционный завод» (арматура линейная из черных металлов, изоляторы подвесные стеклянные); ОАО «Автомобильный завод «Урал» (запасные части к грузовым автомобилям); ОАО «ЧТПЗ» (трубы стальные бесшовные); ООО «ЮУТЭК» (запасные части для тракторов и автогрейдеров, продукты питания); ООО «ЧТЗ-УРАЛТРАК» (сельскохозяйственная техника и запасные части к ней).

<sup>85</sup>ОАО «ММК» (уголь каменный, изделия из черных металлов (цепи), железорудный концентрат и окатыши); ЗАО «Кыштымский медеэлектролитный завод» (медь нерафинированная черновая); ОАО «ЧЭМК» (марганцевый концентрат); Филиал ОАО «ОГК-2» Троицкая ГРЭС (уголь каменный); ЗАО «Карабашмедь» (медный концентрат); ОАО «ЧМК» (железомарганцевый концентрат); ОАО «ЧЦЗ» (цинковый концентрат); ОАО «Макфа» (пшеница твердых сортов); ООО «Челябинский химический завод «Оксид» (цинк металлический); ЗАО «Саткинский чугуноплавильный завод» (марганцевая руда).

млн. и 19,5 млн. долл. соответственно<sup>86</sup>. В русле этой тенденции Челябинская область установила тесное сотрудничество с г. Астаной и Карагандинской областью, а Костанайская-с Свердловской областью.

Другим примером такого рода является сотрудничество в сфере металлургии. Железную руду из Казахстана используют металлургические предприятия в приграничных областях России, а именно: «Уральская сталь» и Новотроицкий завод хромовых соединений в Оренбургской области, Магнитогорский металлургический комбинат в Челябинской области. При этом продукция предприятий, главным образом, экспортируется на рынки третьих стран.

На приграничное сотрудничество существенно влияет экономический потенциал партнеров, замедление роста которого становится сдерживающим фактором, в том числе и в торговле. В частности, уменьшение в последние годы доли Костанайской области в республиканском внешнеторговом обороте не позволяет квалифицировать ее в качестве полноценного региона-экстраверта. Область характеризуется также сокращением ее вклада в валовый региональный продукт республики с 3,9 % в 2010г до 3,7% в 2012 г.<sup>87</sup>, низким индексом инновационной активности и наименьшими в РК среднедушевыми денежными доходами населения в месяц (23073 тенге, что равняется, примерно, 4800 руб.)<sup>88</sup>. Все это сужает бюджетобразующую базу, замедляет совершенствование инфраструктуры и в конечном итоге снижает ее инвестиционную привлекательность для иностранных инвесторов.

В целом можно утверждать, что для внешней торговли между двумя областями в структуре экспорта характерно преобладание: у Костанайской области - сырья и продукции сельского хозяйства; у Челябинской области - металлов, промышленных товаров и продовольствия.

---

<sup>86</sup> См.: Показатели таможенной статистики внешней торговли. Комитет таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан//URL: <http://www.kz/exec/statist/stat?id=3/>; <http://www.kz/exec/statist/stat?id=4/>. Дата обращения: 05 ноября 2012 г.

<sup>87</sup> Регионы Казахстана. Агентство Республики Казахстан по статистике. Астана, 2013. – С.18.

<sup>88</sup> Божко Л.Л. Динамика экономики приграничных регионов // Региональные исследования. – 2011. – №1 (31).– С. 72-73.

К принципиально важным направлениям сотрудничества двух стран относится развитие промышленной кооперации. Президент Казахстана Н.А. Назарбаев в своем выступлении на X Форуме межрегионального сотрудничества подчеркнул ее большое значение и среди успешных примеров назвал взаимодействие в таких отраслях, как машиностроение, горно-металлургический комплекс, урановая и химическая промышленность<sup>89</sup>

Для успешного развития промышленной кооперации приграничных регионов России и Казахстана существует ряд объективных факторов. Во-первых, созданная здесь во времена СССР структура промышленности обуславливает сохранение трансграничной кооперации для обеспечения производственного цикла в металлургии, машиностроении и т.д. Особую роль в хозяйственном сближении приграничных областей Казахстана и России сыграло образование в начале 1970-х гг. территориально-производственных комплексов (ТПК), которые представляли собой особые экономические районы. Современные ученые обоснованно полагают, что они способствовали технологической интеграции «северного» (РФ) и «южного» приграничья (РК)<sup>90</sup>.

Во-вторых, казахстанские и российские специалисты-геологи справедливо указывают на единство минерально-сырьевого комплекса приграничья двух стран, состоящего из богатейших залежей железной руды, хрома, бокситов и угля. Повысить взаимовыгодную отдачу от его использования можно, если действовать сообща, ибо геологические структуры не знают межнациональных и межгосударственных барьеров, а новые методы изучения недр диктуют переход от оценки отдельных месторождений – к многофакторной оценке площадей со всеми их ресурсными возможностями и производственным потенциалом<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup>Выступление Президента Республики Казахстан Н. А Назарбаева на X Форуме межрегионального сотрудничества России и Казахстана: Стенографический отчет X Форума межрегионального сотрудничества России и Казахстана. URL: <http://news.kremlin.ru/news/19597>. Дата обращения: 18 ноября 2013 г.

<sup>90</sup>Джунусова М. А. Роль транзитных маршрутов в интеграции приграничных систем поселений Казахстана и России // Бюллетень строительной техники.– 2010. – № 3. – С.54.

<sup>91</sup>Ужженов Б. С., Летников Ф. А., Лось В. Л. Оценка недр приграничных районов Казахстана и России // Горный журнал. – 2009. – № 3. – С. 15.

В-третьих, имеется хороший энергетический потенциал. Через Северный Казахстан проходят линии электропередач Единой Энергетической системы, передающие относительно дешевую сибирскую электроэнергию в европейскую часть России и на Урал. Западный Казахстан, Актюбинскую, Оренбургскую, Челябинскую и Свердловскую области связывает трансконтинентальный магистральный газопровод «Бухара-Урал», совершивший настоящую революцию в энергообеспечении металлургических и машиностроительных заводов (ММК, ЧМЗ, ЧТЗ), крупных уральских городов. Кроме того, устойчиво функционирует нефтепровод из Омска в Челябинск и Уфу. По нынешним меркам его мощность невелика, но он до сих пор не потерял своего экономического значения.

Сотрудничество приграничных регионов в сфере промышленной кооперации сосредоточено на создании совместных предприятий в различных отраслях экономики. Сегодня успешно действуют более 5 тыс. предприятий с участием российского и казахстанского капиталов, в том числе 500 в приграничных регионах двух стран. В частности, только в Костанайской области из 116 зарегистрированных и работающих здесь совместных предприятий 70 сотрудничают с российскими компаниями. В свою очередь на Южном Урале в 2012г действовало 88 коммерческих предприятий, в составе учредителей которых выступают физические и юридические лица Казахстана. Это один из самых высоких показателей среди российских регионов, граничащих с Казахстаном. В 2012г. в числе лидеров здесь были такие области, как Омская - 89, Новосибирская – 85, Оренбургская -56 предприятий<sup>92</sup>.

Россия и Казахстан постоянно стремятся наращивать отмеченную позитивную тенденцию, привлекая к этому крупные предприятия, средний и малый бизнес. В частности, доля компаний с казахстанским участием, работающих в приграничных регионах РФ, в общей численности компаний с казахстанским участием, функционирующих в экономике России, по данным Росстата, увеличилась с 30.8% в 2000 г. до 60.4% в 2010 г.

---

<sup>92</sup>Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012. Стат.сб. М., Росстат. 2012. – С.451.

В настоящее время только крупных проектов, планируемых к реализации на территории Казахстана, насчитывается более 50 на общую сумму около 6 миллиардов долларов США<sup>93</sup>. В том числе строительство в Костанайе российской компанией «ЕвразХолдинг» прокатного завода мощностью 450 тонн мелкосортного проката в год.

В Казахстане освоено производство локомотивов по новейшей технологии компании GeneralElectric. с участием российского «Трансмашхолдинга». Последний совместно с казахстанской стороной и французской компанией Alstom задействован и в реализации проекта по выпуску электровозов. На Семипалатинском автосборочном заводе открыто предприятие по контрактной сборке автомобилей «Урал». Планируется собрать порядка 400 автомобилей. Такой же сборочно-дилерский центр имеет в Казахстане и Челябинский тракторный завод. Казахстан планирует в кооперации с российскими партнерами открыть производство зерноуборочных комбайнов «Енисей», колёсных тракторов в Петропавловске и автомобильного завода в г. Усть-Каменогорске мощностью 120 тыс. легковых автомобилей в год с участием АвтоВАЗа и концерна «Азия-авто». Налаживается совместный выпуск лекарственных препаратов на базе Карагандинского фармацевтического комбината. «Уралвагонзавод» намерен создать в Казахстане новое предприятие по выпуску двигателей для подвижного состава.

По мнению Президента Казахстана Н.А. Назарбаева «огромный потенциал партнёрской кооперации на ближайшую перспективу имеется в электроэнергетике, сельском хозяйстве, в развитии транспортного потенциала наших стран»<sup>94</sup>. В целом, акцент государственной политики двух стран сделан на создание совместных предприятий с участием крупных российских и казахстанских компаний, а также зарубежных фирм вполне обоснован, т.к. он

---

<sup>93</sup>Выступление Президента Республики Казахстан Н. А Назарбаева на X Форуме межрегионального сотрудничества России и Казахстана: Стенографический отчет X Форума межрегионального сотрудничества России и Казахстана. URL: <http://news.kremlin.ru/news/19597>. Дата обращения: 18 ноября 2013 г.

<sup>94</sup>Там же.



дает наибольшую эффективность. В случае с Казахстаном он важен и с точки зрения реализации Государственной программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 гг., в осуществлении которой значительная роль отводится регионам.

Причиной, сдерживающей развитие промышленной кооперации, является политика менеджмента и собственников крупных предприятий, нацеленная на получение максимальной прибыли без учета интересов партнеров и долгосрочной перспективы. Например, первоначально на Магнитогорский металлургический комбинат на постоянной основе поступал рудный окатыш с Соколовско-Сарбайского ГПО Костанайской области РК. Взамен в Республику Казахстан Челябинская область поставляла 25% своего экспорта. В 2003 г. было организовано крупнейшее совместное предприятие двух стран «РосКазМедь», с участием Кыштымского медеэлектролитного завода и его казахстанского партнера «Казахмыс».

Но в 2004-2005 гг. после перехода значительной части добывающих предприятий Казахстана под контроль зарубежных инвесторов<sup>95</sup> их мощности были переориентированы на дальнейшее зарубежье. Вслед за тем промышленный вектор приграничного сотрудничества, олицетворяемый крупными корпорациями, поменялся на финансовый. Как выразились независимые аналитики, Казахстан в роли поставщика сырья и топлива не смог занять в цепочке российского производства черных и цветных металлов позицию, которая бы позволяла получать высокий доход. Поэтому бизнес Казахстана к 2005 г. перешел к новой стратегии экономических отношений с РФ, а именно: сместил акценты от промышленной кооперации к инвестиционным проектам<sup>96</sup>.

В результате уральские металлургические заводы столкнулись с необходимостью завозить в широких масштабах более дорогую руду из

---

<sup>95</sup> Так, медная и хромовая промышленность РК была приобретена корейскими и японскими компаниями. Соколовско-Сарбайское горно-обогатительное производственное объединение в 2006 г. стало подразделением зарегистрированной в Британии Евразийской Корпорации Природных Ресурсов (ENRC) и прекратило свое членство в Евразийской Промышленной Ассоциации, контролируемой Правительством Казахстана. (Прим. соиск.)

<sup>96</sup> Казахстан идет в Сибирь. АПН «Казахстан» 12 сентября 2005 г.: URL: <http://www.apn.kz/publications/article98.htm>. Дата обращения 27 января 2013 г.

Центральной России и Украины. Так, в частности, вынужден был поступить Магнитогорский металлургический комбинат, оказавшийся в 2005 г. по этой причине в настоящей «сырьевой блокаде»<sup>97</sup>. В аналогичную ситуацию попал Новотроицкий завод хромовых соединений (Оренбургская область), переориентировавшийся на турецких производителей, в результате чего его издержки на покупку сырья выросли в 4-5 раз<sup>98</sup>.

В поисках альтернативы сырьевым ресурсам, поступающим из Казахстана, Правительство РФ, с подачи региональных властей и бизнес-сообщества областей, входящих в УрФО, заявило тогда о поддержке проекта «Урал промышленный – Урал полярный», нацеленного на освоение природных богатств Севера. Но из-за чрезвычайной дороговизны (только на разработку проектной документации строительства меридиональной железной дороги, призванной сократить существующее транспортное плечо в 3 раза, потребовалось 6,5 млрд. руб.<sup>99</sup>) его полноценная реализация в ближайшее время представляется проблематичной.

Эта ситуация показала, что позиция отдельных компаний расходится с национальными интересами двух государств, в частности, с заявленной Россией и Казахстаном целью построения единого экономического пространства путем интеграции их экономик.

В этой связи конструктивное и взаимовыгодное экономическое сотрудничество бизнеса, которое поддерживают главы двух государств, позволило бы снять проблему. Свою позицию по промышленной кооперации предприятий двух стран они обстоятельно выразили на X Форуме межрегионального сотрудничества России и Казахстана, состоявшемся 9- 11

---

<sup>97</sup> На помощь ММК пришли «Карельский окатыш», поставляющий на комбинат порядка 300 тыс. тонн окатышей ежемесячно, Полтавский ГОК (более 200 тыс. тонн окатышей) и Качканарский ГОК (около 100 тыс. тонн концентрата). Однако объемы производства снизились, и работникам комбината пришлось останавливать несколько доменных печей. ССГПО в свою очередь, готовую продукцию складировало, сумев лишь отчасти перенаправить свои товарные потоки в Китай. При этом железорудные окатыши поставлялись по уже устоявшейся цене – 115 долларов за тонну. См.: Передел года // Эксперт-Казахстан. – 2006. – № 13(69). URL: <http://www.ukrrudprom.ua/digest/dpered130406.html>. Дата обращения: 27 января 2013 г.

<sup>98</sup> Морозов А.И. Указ. соч. – С.29.

<sup>99</sup> Большой Урал: мир событий. Челябинск: «Реал-Медиа». 2008. – С. 82.

октября 2013 г. в г. Екатеринбурге, и посвященном промышленной кооперации двух стран.

Президент Казахстана Н. А. Назарбаев считает, что «максимально поддерживая предпринимательство, мы должны руководствоваться принципами рационального размещения производства. Это важно как для обеспечения его всеми необходимыми ресурсами, так и для успешного выхода на имеющиеся рынки сбыта». Цель государства, полагает он, – «создать бизнесу наиболее благоприятные условия для максимальной локализации производства, наращивания цепочек добавленных стоимостей».

Президент России В. В. Путин, развивая идею своего коллеги, определил стратегическую линию промышленной кооперации предприятий двух стран: «Мы должны двигаться к технологическим, промышленным альянсам. Для этого необходимо создавать оптимальные производственные цепочки, в которые будут встроены десятки, а может быть, и сотни наших предприятий»<sup>100</sup>. Для функционирования таких международных цепочек требуется реализация таких мер, как: упрощение таможенных процедур и снижение регламентации в использовании защитных мер; упразднение торгово-политических барьеров; проведение предсказуемой экономической политики<sup>101</sup>. Политическое руководство России и Казахстана уже сегодня практически выполнило эти условия.

Реализация совместных инвестиционных проектов входит в число главных направлений приграничного сотрудничества. Для взаимных инвестиций между Россией и Казахстаном характерна положительная динамика. За период с 2000 по 2011 гг. инвестиции из Казахстана в экономику России увеличились в 427.7 раза, а российские в казахстанскую экономику — в 557.8 раза. При этом объем инвестиций из Казахстана в российскую экономику всегда был больше. По данным Росстата, в 2011 г. российские инвестиции в Казахстан составили \$1 млрд. 926 млн., а казахстанские инвестиции в Россию

---

<sup>100</sup> См.: Стенографический отчет X Форума межрегионального сотрудничества России и Казахстана.

<sup>101</sup> Соколов В. Региональная интеграция и внутриотраслевая торговля продукцией машиностроения // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – №2. – С. 39.

— \$2 млрд. 409 млн.<sup>102</sup> По последним данным, которые привел В. В. Путин на X Форуме межрегионального сотрудничества России и Казахстана, только за первое полугодие 2013 г. в Казахстан поступило \$936 млн. российских инвестиций. Рост составил свыше 40% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. В то же время из Казахстана в Россию проинвестировано \$ 1 млрд. 700 млн.<sup>103</sup>.

Для инвестиционного процесса в приграничных российско - казахстанских регионах в настоящее время характерен ряд тенденций. В России инвестиции в основные фонды организаций с участием иностранного капитала в приграничных регионах были значительно меньше, чем в других субъектах РФ. В приграничных регионах Казахстана инвестиции этих организаций наоборот составляли около 60% их финансовых вливаний в экономику страны.

Этот показатель имеет различие в разрезе отдельных приграничных регионов. Наиболее значительные результаты по привлечению инвестиций организаций с участием иностранного капитала за период с 2007 по 2010 гг. (около 40%) продемонстрировала экономика Атырауской области. На втором месте шла Актюбинская область, далее – Павлодарская, Костанайская и Челябинская области заняли соответственно четвертое и пятое место. При этом особенностью казахстанских инвестиций в российскую экономику является то, что в них доминируют товарные кредиты, направленные на осуществление экспорта товаров через территорию РФ в третьи страны<sup>104</sup>. Наиболее значимые инвестиционные проекты включены в планы реализации программ межрегионального и приграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном. Однако основная их часть осуществляется с привлечением инвесторов непосредственно регионами. Так, в Костанайской области за 5 лет предстоит осуществить 17 инвестиционных проектов с общим объемом финансирования 193379 млн. тенге или 5,9% от всех инвестиций в приграничные регионы. Одновременно с этим область участвует в 76

---

<sup>102</sup> Российский статистический ежегодник. 2012. Стат.сб. М, Росстат. 2012. – С. 664.

<sup>103</sup> См: Стенографический отчет X Форума межрегионального сотрудничества России и Казахстана.

<sup>104</sup> Таможенный союз и приграничное сотрудничество Казахстана и России. Санкт- Петербург, 2012. – С. 31.

инвестпроектах с участием российского капитала. Это довольно высокий показатель среди других казахстанских областей. Сегодня российский бизнес осуществляет инвестиционные проекты с Актюбинской (68 проектов), Атырауской (29), Западно-Казахстанской (31), Восточно-Казахстанской (39), Павлодарской (72), Северо-Казахстанской (30 проектов) областями.<sup>105</sup>

К числу наиболее важных для приграничных регионов вопросов является реализация инвестиционных проектов по созданию особых экономических зон (ОЭЗ). Однако они пока не включены в планы межрегионального и приграничного сотрудничества и реализуются в рамках экономического развития отдельных регионов. В частности, на территории Челябинской области при участии и поддержке федерального центра в настоящее время прорабатывается возможность создания в приграничном г. Троицке ОЭЗ промышленно-производственного и сервисно-логистического типа. К научно аргументированному решению о необходимости этого шага южноуральские ученые пришли еще в 2006 г.<sup>106</sup> Организация ОЭЗ в Троицке, при условии выхода на запланированную мощность проектируемых в особой зоне производств<sup>107</sup>, позволила бы создать порядка 9,5 тысяч новых рабочих мест и существенно увеличить городской бюджет.

В границах созданного Таможенного союза предприятия строительной и автомобильной отраслей, расположенные в ОЭЗ, полностью отвечают таким критериям перспективной международной специализации региона, как импотрозамещение, потенциал высокого роста, высокая добавленная стоимость, использование инноваций, высокая квалификация и заработная плата работников. Однако, для того, чтобы они обрели статус трансграничных нужно также гармонизировать транспортные тарифы и налоговые

---

<sup>105</sup>Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С.59.

<sup>106</sup>Косарева Г.А. Влияние фактора пограничного положения на формирование конкурентных преимуществ города. Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Челябинск, 2006. – С.24.

<sup>107</sup> ЗАО «Завод Минплита» с объемом инвестиций в 19 млн евро; EcoinvestLLC, Атланта, США - производство листового стекла (около 100 млн. евро) и кирпичный завод ( около 27 млн. евро); ООО «Уралюжмаш» - сборка легковых автомобилей повышенной проходимости ( 650 млн евро); Seitz&Partnet Project Management, Германия - изготовление солнечных элементов и модулей солнечных батарей (68 млн. евро).

законодательства РФ и РК. Сегодня Казахстан установил более выгодные, чем в России, ставки налогообложения: НДС в России – 18%, а в РК – 12%; налог на прибыль соответственно 20% и 30%<sup>108</sup>. Существуют различия в налогообложении малого и среднего бизнеса.

Приграничное сотрудничество в сфере развития транспортных коммуникаций, грузовых и пассажирских перевозок, а также транзита по территориям обоих государств включено в число приоритетных в действующем межправительственном Соглашении России и Казахстана о межрегиональном и приграничном сотрудничестве (ст.9)<sup>109</sup>.

В настоящее время российские и казахстанские приграничные регионы связывают 15 железных дорог и более 40 автодорог с твердым покрытием<sup>110</sup>. Вместе с тем, с распадом СССР из-за трудностей с финансированием практически пресеклось пригородное железнодорожное сообщение между приграничными населенными пунктами. Кроме того, в системе транспортного сообщения приграничных регионов России и Казахстана существует и такое естественное препятствие, как большое расстояние между административными центрами и крупными населенными пунктами. Например, железнодорожные участки пути составляют от 270 (Омск-Петропавловск) до 870 км (Волгоград-Уральск и Самара-Уральск. Между ними отсутствует и авиационное сообщение<sup>111</sup>.

В рамках данного направления сотрудничества можно выделить два аспекта взаимодействия регионов: 1) реализацию инфраструктурных проектов; 2) обеспечение перевозок пассажиров и грузов для хозяйствующих субъектов.

Анализ транспортного сообщения между Костанайской и Челябинской областями показал, что государственную границу здесь ежедневно пересекает более 2 тыс. человек и до 700 автомобилей.

<sup>108</sup> Загашвили В. Региональный вектор интеграционной политики России // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 5. – С. 25.

<sup>109</sup> Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и приграничном сотрудничестве // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. – № 37. – Ст.4779.

<sup>110</sup> Голунов С. Приграничное сотрудничество России и Казахстана: проблемы и пути развития // Международная экономика и международные отношения. 2009. – № 6. – С. 32.

<sup>111</sup> Там же. – С. 32.

Челябинская область располагает 5 современными трансграничными всесезонными трассами и 20 проселочными путями, беспрепятственное движение по которым возможно в сухую погоду. Через ее территорию, в силу того, что в соседней Оренбургской области отсутствует твердое покрытие автомобильных дорог, идет основной автотранспортный грузопоток на Южном Урале.

Для обеспечения возрастающего потока товаро-пассажирских перевозок Костанайская и Челябинская области сосредоточены на разработке и реализации инвестиционных проектов по строительству и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры и организации транспортного сообщения

В частности, в 2010 г. начато строительство автомобильной дороги, соединяющей поселки Огнеупорный Чесма – Тарутино – Луговой – Цвиллинга – Камышный. Только в 2011 г. из областного бюджета на финансирование этого строительства было направлено 29,9 млн. руб. Задача проекта – создание условий для увеличения пропуски автомобильного транспорта через государственную границу России и Республики Казахстан.

В целях дальнейшей оптимизации транспортного сообщения в приграничной зоне разработана и утверждена проектно-сметная документация на капитальный ремонт дороги Николаевка – граница Казахстана протяженностью 8,1 км и сметной стоимостью 255,6 млн. руб. Указанный объект включен в Ведомственную целевую программу содержания и капитального ремонта региональных автомобильных дорог общего пользования в Челябинской области на 2012-2014 гг. Здесь появятся новые рабочие места на мойках, заправках и в ремонтных мастерских.

Всего к 2016 гг. предусмотрено обустроить 39,5 км подъездных автомобильных дорог к местам пересечения государственной границы Российской Федерации с Республикой Казахстан, в том числе: 19,8 км – автомобильных дорог регионального значения, 19,7 км – автомобильных дорог местного значения.

Изучение организации пассажирских перевозок показало, что между Костанайской и Челябинской областью они осуществляются автотранспортом. Сегодня проводятся регулярные международные рейсы автобусов по маршрутам: Челябинск – Житикара, Челябинск – Рудный, Челябинск – Костанай, Челябинск – Лисаковск. При этом сейчас практически нет пригородного железнодорожного сообщения, хотя соответствующая инфраструктура, связывающая приграничные населенные пункты двух областей, наличествует.

В советский период поездки по железной дороге для населения приграничных населенных пунктов были основным видом перемещения. В частности ежедневный пригородный поезд № 610/611 маршрутом «Челябинск - Житикара» связывал столицу Южного Урала со всеми значимыми городами Костанайской области (Костанай, Рудный, Лисаковск, Житикара) и был доступен для жителей практически всех сельских поселений, расположенных по обе стороны границы. Сегодня ввиду убыточности пассажирских перевозок для железнодорожников этот вид сообщения не используется. Между г. Костанаем и г. Челябинском прекращено и авиационное сообщение, которое также осуществлялось при СССР.

Совместное российско-казахстанское участие в реализации масштабных инфраструктурных проектов в приграничье осуществляется в настоящее время в рамках создания международного транспортного коридора: автомобильного маршрута «Европа – Западный Китай». Он включен в план мероприятий межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012-2017 гг.(п.5)<sup>112</sup>. Осуществление данного проекта будет иметь мощный эффект для экономики России и Казахстана, создавая возможности и условия для развития крупного, среднего и малого бизнеса в регионах.

---

<sup>112</sup> План мероприятий по реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012-2017 гг.



Одним из ключевых звеньев, обеспечивающих функционирование прямого транспортного коридора между Китаем, Казахстаном и Россией должен стать транспортно-логистический комплекс «Южноуральский», который строится на территории Челябинской области. Задача организации транспортно-логистических центров (ТЛЦ) на приоритетных направлениях грузопотоков последовательно ставилась казахстанской стороной перед Российской Федерацией. Предлагалось использовать существующий передовой опыт в данной сфере<sup>113</sup>. В этой связи создание транспортно-логистического комплекса в г Южноуральск является важным и ожидаемым регионами результатом российско-казахстанского сотрудничества.

Комплекс позволит увеличить объёмы межгосударственных грузоперевозок, максимально загрузить транспортные сети Казахстана, а также стимулировать развитие торговли внутри Таможенного союза. На сегодняшний день идёт реализация первого этапа стоимостью \$120 млн. В проекте активно участвует акционерная компания «Казахские железные дороги», которая взяла на себя организацию «зелёного» коридора для контейнерных поездов. По плану первый груз торгово-логистический комплекс должен принять осенью 2014 г.

В целом в развитии транспортного сообщения в приграничной зоне России и Казахстана складывается тенденция, когда крупные инвестиционные проекты, представляющие важное значение для экономик двух стран, реализуются по линии межгосударственного сотрудничества, а развитие транспортных коммуникаций на местах осуществляется непосредственно сопредельными приграничными регионами.

Эффективность экономического сотрудничества приграничных регионов во многом зависит от активности бизнес-сообщества двух стран. Контакты бизнесменов РФ и РК осуществляются по линии Российско-Казахстанского Делового Совета по приграничному сотрудничеству (далее - РКДС). Он создан

---

<sup>113</sup>Резер С. М., Куаньшева Т. С. Развитие транспортной инфраструктуры в приграничных регионах республики Казахстан и ее значение для реализации международных проектов // Транспорт: наука, техника, управление. – 2007. – №3. – С. 4.

в сентябре 2006 г. по инициативе торгово-промышленных палат Российской Федерации и Республики Казахстан и является постоянно действующим консультативно-совещательным органом по вопросам торгово-экономического сотрудничества приграничных регионов этих стран. В 2013 г. в составе РКДС работало 29 членов (17 от России и 12 от Казахстана), в том числе: территориальные ТПП России и Казахстана, Региональное представительство ТПП РФ в странах Центральной Азии, представители российских деловых кругов<sup>114</sup>.

На уровне регионов ТПП сотрудничают на базе двусторонних соглашений. В частности, между администрациями Костанайской и Челябинской областей такое соглашение было заключено в 2006 г. Этот документ придал ощутимый импульс развитию трансграничного бизнеса. Так, в ходе визита 19 мая 2012 г. в столицу Южного Урала делегации Костанайской области состоялись переговоры между руководителями нескольких десятков предприятий.<sup>115</sup> В рамках деловых встреч был организован и проведен круглый стол «проблемные вопросы Таможенного союза».

В г. Костанайе осуществляет свою деятельность Центр международного торгово-экономического сотрудничества и сертификации ТОО «Казроссерт», единственным учредителем которого является ЮУТПП<sup>116</sup>.

Управлением экспертизы ЮУТПП на постоянной основе оказываются услуги по контрактной экспертизе, регистрации товарных знаков предприятий

---

<sup>114</sup>Отчет о деятельности Российско-Казахстанского Делового Совета по приграничному сотрудничеству (РКДС) за период с 01.01.2013 г. по 30.06.2013 г. Торгово-промышленная палата РФ. Официальный сайт. [http://www.tpprf.ru/ru/business\\_councils/foreign\\_bc/ds\\_cis/ds\\_cis02/raports/](http://www.tpprf.ru/ru/business_councils/foreign_bc/ds_cis/ds_cis02/raports/). Дата обращения: 20 октября 2013 г.

<sup>115</sup>В консультациях приняли участие первый заместитель Министра экономического развития Челябинской области, вице-президент Южно-Уральской торгово-промышленной палаты (ЮУТПП) Аристов И.В., начальник ГУ «Управления предпринимательства и промышленности Акимата Костанайской области» М.О. Утешов, председатель Президиума Костанайской Областной торгово-промышленной палаты Трибушная В.Н. и др.

<sup>116</sup>Только в 2011 г. ЮУТПП совместно с дочерней фирмой провела следующие мероприятия: 1) информационно-обучающие семинары: «Современная деловая переписка. Стандарты написания деловых писем», «Кадровое делопроизводство с учетом изменения законодательства», «Секретарь – помощник руководителя», в которых приняло участие более 90 предприятий и организаций Республики Казахстан; 2) презентация ТОО «Казроссерт» на выставке «ФУД-ЭКСПО-2011» (г. Астана, Республика Казахстан); 3) участие в выставках: «Охрана и безопасность» (г. Костанай, Республика Казахстан), «Производители оборудования для перерабатывающей и обрабатывающей промышленности» (г. Петропавловск, Республика Казахстан), «Металлообработка и инструменты» (г. Екатеринбург, Свердловская область).

Челябинской области в Республике Казахстан, оформлении сертификатов происхождения товаров по сделкам с предприятиями сопредельной стороны.

Информационным отделом ЮУТПП на плановой основе проводится работа по осуществлению регулярного обмена информацией о производимой в приграничных регионах продукции, поиску партнеров-производителей и потребителей продукции машиностроения и спецтехники, нефтехимического оборудования, стройиндустрии и строительства, включая обмен электронными базами данных по выпускаемой продукции и предложениями по взаимным поставкам. Отделом переводов ЮУТПП осуществляются переводы документов по внешнеэкономической деятельности с русского и казахского языков и соответствующее их заверение.

Анализ приграничного сотрудничества российских и казахстанских регионов в экономической сфере показывает, что оно базируется на прочной взаимовыгодной основе и демонстрирует хорошие темпы и перспективы развития в таких отраслях, как внешняя торговля, промышленная кооперация, инвестиционное проектирование.

## **2.2. Социально-гуманитарные аспекты сотрудничества.**

В числе ключевых направлений сотрудничества российских и казахстанских приграничных регионов взаимодействие осуществляется по вопросам социально - гуманитарного характера и, прежде всего, здравоохранения, культуры, образования и спорта.

Услуги системы здравоохранения относятся к одним из самых востребованных у населения двух стран. Анализ взаимодействия деятельности приграничных регионов России и Казахстана позволяет выделить основные аспекты их взаимодействия в данной сфере. К ним можно отнести: обмен информацией о состоянии инфекционной и паразитарной заболеваемости на территории регионов; взаимное медицинское обслуживание граждан двух стран, повышение квалификации кадров и снабжение лекарственными препаратами.

В условиях действия Таможенного союза органы власти приграничных регионов обеспечивают санитарную охрану таможенной территории. В пунктах пропуска на таможенной границе осуществляется санитарно-карантинный контроль в отношении лиц, транспортных средств и подконтрольных товаров. В настоящее время в системе санитарно-эпидемиологической службы Казахстана республики функционируют 17 санитарно-карантинных пунктов, в том числе 4 в железнодорожных пунктах перехода, 11 в международных аэропортах, 2 в морских портах<sup>117</sup>.

Приграничные субъекты РФ и сопредельные казахстанские области обеспечивают мониторинг санитарно-эпидемиологической и эпизоотической ситуации в подведомственных территориях и на постоянной основе осуществляют обмен информацией, включая экстренную, обо всех случаях карантинных, особо опасных и других инфекционных заболеваниях, отмеченных среди населения.

В частности, управление Роспотребнадзора (РПН) по Челябинской области ежеквартально проводит с казахстанской стороной координацию мероприятий по санитарной охране территорий в пунктах пропуска через Государственную границу. В центре внимания стоят вопросы предотвращения ввоза и реализации потенциально опасных для здоровья людей товаров и грузов, а также распространения болезней, представляющих особую угрозу для населения.

Медицинская помощь населению российско-казахстанских приграничных районов оказывается на основании специального соглашения о взаимном предоставлении гражданам двух стран равных прав в получении скорой и неотложной медицинской помощи<sup>118</sup>. Исследования данного направления сотрудничества позволяет сегодня констатировать, что налицо тенденция постоянного увеличения числа граждан Казахстана из приграничных районов,

---

<sup>117</sup>Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 80.

<sup>118</sup>Соглашение о взаимном предоставлении гражданам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации равных прав в получении скорой и неотложной медицинской помощи (Москва, 24 ноября 1998 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 ноября 2005 г. – № 48. – Ст. 4970.

которые обращаются за различными видами медицинских услуг, особенно высокотехнологичных, в учреждения здравоохранения сопредельных российских регионов.

Только в течение первого полугодия 2012 г. зафиксировано 504 обращения казахстанцев в медучреждения Курганской области. Им была оказана соответствующая медпомощь. В течение этого же года 68 граждан РК прошли ортопедическое лечение в РНЦ «Восстановительная травматология и ортопедия» им. Г. А. Илизарова<sup>119</sup>. В Оренбургской области в филиале Межотраслевого научно-технического комплекса «Микрохирургия глаза» ежегодно проводится более 15 тыс. операций, из них около 3 тыс. операций для граждан Казахстана. Они так же получают и другие виды медицинских услуг в лечебных учреждениях области (операции на открытом сердце; диагностика, лечение онкологических заболеваний и т.д.)<sup>120</sup>. Ряд жителей РК направлялись в центральные клиники России. Так, за 2009 г. в российские НИИ им. Бурденко, НИИ сердечно-сосудистой патологии на лечение было направлено 4 казахстанских пациента.

Жители приграничных регионов Казахстана активно пользуются услугами санаториев и курортов в сопредельных российских регионах. Особой популярностью пользуются ЗАО «Курорт Белокуриха» (Алтайский край), где отдыхают работники крупных предприятий металлургического комплекса Восточного Казахстана, «Волгоградский областной неврологический бальнеогрязевой санаторий «Эльтон», санатории «Урал» и «Увильды» в Челябинской области.

Обращения значительного числа граждан Казахстана из приграничных областей в медицинские учреждения сопредельных российских регионов объясняются наличием объективных причин.

---

<sup>119</sup>Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. –С.81.

<sup>120</sup> Там же. – С.82.

Во-первых, еще с времен СССР ситуация сложилась таким образом, что материально - техническая база лечебных учреждений в приграничных областях России была лучше, чем в сопредельных казахстанских регионах, которые начали бурно развиваться только в 1960-70-е гг., после завершения основной фазы освоения целинных земель. Поэтому сегодня административные центры субъектов РФ, входящих в приграничную с Казахстаном зону, пока имеют более совершенную инфраструктуру. Она включает значительное число специализированных медицинских клиник, центров и диспансеров, где оказывают все виды диагностики и высоко технологичной медицинской помощи, а так же сеть санаторно-курортных учреждений.

Во-вторых, медицинские учреждения российских регионов лучше укомплектованы высококвалифицированным персоналом. Это достигается за счет того, что основная часть субъектов РФ имеет собственные медицинские вузы, удовлетворяющие потребности в кадрах различного профиля. Кроме того, в период распада СССР из республик Средней Азии и Казахстана в бывшие советские республики, главным образом, в Россию, Украину и Белоруссию выехало значительное количество врачей, специалистов высокой квалификации. Сегодня для восстановления утраченного потенциала Казахстану потребуется определенное время.

Органы власти регионов уделяет внимание оптимизации первичной медико-санитарной на междугородних трассах, связывающие сопредельные регионы двух стран. В частности, в настоящее время оказание неотложной медпомощи и последующее лечение пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях на автодороге М-36 «Челябинск– Троицк – граница с Республикой Казахстан» возложено на Центр медицины катастроф Челябинской областной клинической больницы и Челябинскую областную детскую клиническую больницу. Ответственность за работу

травмотологических пунктов расположенных непосредственно у автомагистрали, несут медучреждения Троицка и Южноуральска<sup>121</sup>.

В поставках на казахстанский рынок лекарственных препаратов Российская Федерация занимает значительное место. В начале 2010 г. на фармацевтическом рынке Республики Казахстан было представлено 1575 позиций лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медтехники производства Российской Федерации, что составляет 14,2% их общего объема. Кроме того, у России и Казахстана появился опыт сотрудничества в разработке новых медицинских препаратов. Так, в 2009г.специалисты двух стран сотрудничали в реализации 3 проектов вакцины против гриппа А/Н5N1 для здравоохранения Республики Казахстан на 2008-2010 гг.<sup>122</sup>.

Культурный обмен между регионами России и Казахстана традиционно осуществляется на уровне взаимодействия учреждений (библиотек, музеев и театров), профессиональных и самодеятельных творческих объединений. Взаимное обогащение культур является одним важных факторов дружбы и сближения двух народов.

Исследование этой сферы отношений России и Казахстана позволяет говорить, что в развитии культурных связей народов прослеживается две линии: участие регионов в межгосударственных мероприятиях и сотрудничество непосредственно приграничных территорий. При этом взаимодействию театров, музеев и библиотек приграничья отводится особая роль в создании единого культурного и образовательного пространства между странами, учитывая близость их территориального расположения и традиционно тесные связи местного населения.

---

<sup>121</sup> Региональное законодательство. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1874757>. Дата обращения: 03 февраля 2013 г.

<sup>122</sup>Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С.63.

В настоящее время в Казахстане действуют 15 русских театров и 2 театра, где работают русские и казахские труппы. Из них 2 театра имеют статус республиканского<sup>123</sup> и 15 областного значения<sup>124</sup>. Творческое сотрудничество театральных коллективов приграничных регионов включает гастрольные выступления и участие в фестивалях. Последнее является важным условием роста профессионального мастерства театральных коллективов и особенно это необходимо для русских театров Казахстана. Поэтому они принимают активное участие в фестивалях, проводимых в России: «Золотая маска», «Встречи в России», Международный фестиваль русскоязычных театров. В 2009 г. казахстанские артисты выступили на Международном фестивале молодых исполнителей классической музыки государств-участников СНГ «Восходящие звезды в Кремле»<sup>125</sup>. В фестивалях участвуют и национальные театры Казахстана, например, Государственный республиканский уйгурский театр музыкальной комедии им. К. Кужамьярова успешно выступил на IX Международном театральном фестивале тюркских народов «Наурыз» (3 - 5 июня 2009г., г. Казань). Для обмена творческим опытом Министерством культуры и информации Казахстана ежегодно проводится Республиканский практикум деятелей театрального искусства с участием известных российских режиссеров, артистов и преподавателей театральных вузов.

Сотрудничество в области библиотечного дела осуществляется регионами в рамках Программ по межрегиональному и приграничному сотрудничеству Казахстана и России и Программ в области гуманитарного сотрудничества. Наиболее значимым результатом взаимодействия библиотечных систем приграничных регионов в последние годы стала реализация проекта «Встречи на границах». Его целью было создание совместной базы электронных информационных ресурсов, обмен опытом в

---

<sup>123</sup>Русский государственный академический драматический театр им. М.Лермонтова (г. Алматы) и Государственный академический русский театр для детей и юношества им. Н.Сац (г. Алматы).

<sup>124</sup>Развитие межрегионального и приграничного сотрудничества в государствах-участниках СНГ / Информационно-аналитическая записка. М., 2010. – С. 67.

<sup>125</sup>Там же. – С.68.



сфере внедрения, использовании инновационных технологий<sup>126</sup>. Выполняя намеченное, Костанайская областная библиотека им. Л. Толстого создала и разместила в Интернете для свободного доступа электронные коллекции материалов, раскрывающих обширные культурно-исторические связи народов Казахстана и России.

Музеи Казахстана и России сотрудничают в организации выставочной деятельности на межгосударственном и региональном уровнях. В частности, произведения искусств из фондов Государственного Эрмитажа экспонировались в Центральном государственном музее Казахстана г. Алматы, а г. Санкт-Петербурге была организована экспозиция «Казахи в Санкт-Петербурге» из фондов литературно-мемориальных музеев Ф.Достоевского в г. Семипалатинске и г. Санкт-Петербурге (2009г.). Примером регионального масштаба можно считать выставку казахских промыслов и ремёсел под названием «Казахские напевы», которая состоялась в 2011 г. в Челябинске. Она знаменовала собой начало большой экспозиции «Урал многоликий» которая с успехом прошла в июне того же года в Челябинском Краеведческом музее. Публика увидела уникальные авторские работы<sup>127</sup> и изделия женщин, выполненные в лоскутной технике: корпе, корпеше, жастык<sup>128</sup>, а так же набор конской упряжи, которую делали мужчины<sup>129</sup>.

Значительную роль в культурном сотрудничестве приграничных регионов играют национальные диаспоры. Культурно просветительная деятельность их организаций во многом определяет межнациональный климат и стабильность в межэтнических отношениях в регионах. Они пропагандируют достижения своих национальных культур, сохраняют традиции и развивают народное творчество, что позволяет включить в культурные связи двух стран самые широкие массы населения приграничных регионов.

<sup>126</sup> Там же – С.66.

<sup>127</sup> Изделия Г. Тургуновой из Чесменского района в стиле узорных кошм – древнейшее занятие тюркских этносов, проживающих на территории Южного Урала.

<sup>128</sup> Корпе, – одеяла или покрывала для кроватей и сундуков; корпеше – стеганые узкие длинные матрацы для сидения на полу; жастык – декоративные диванные подушки.

<sup>129</sup> В набор мастеров А. Жулманова и Б. Абилова из п. Бреды входят: седло на деревянной основе; кожаные чепрак-потник и тебеньки; узда с оголовьем; нагрудник; потфeya-подхвостник; подпружные ремни; стремена и плеть.

Казахская диаспора в России в настоящее время достаточно хорошо организована. На съезде руководителей казахских общественных организаций РФ, который состоялся в Челябинске 14-15 мая 2010 г., приняли участие 40 представителей казахских национальных культурных центров и автономий из 28 городов России. В рамках съезда прошла научно-практическая конференция по вопросам российско-казахстанского сотрудничества в области культуры, образования и бизнеса<sup>130</sup>. Сегодня казахская диаспора в приграничных регионах России активно проводит конкурсы и фестивали национального творчества, содействует развитию народных ремесел, популяризирует изучение казахского языка.

В частности, только в Челябинской области в 2009-2011 гг. были проведены: международный информационный форум «Опыт и поиск новых путей по организации эффективного информационного и делового сотрудничества на приграничных территориях»; Дни казахского языка и культуры в Челябинской области; региональный конкурс «Казах - это звучит гордо»<sup>131</sup>. Ежегодно в п.Бреды проводится областной конкурс казахской песни «Жибекжолы» – «Шёлковый путь», посвященный Дню независимости Республики Казахстан<sup>132</sup>. По мнению председателя жюри VII конкурса (2011г) заслуженной артистки Казахстана Б. Макеновой: «Это великолепно, что казахи в России стремятся сохранить свою культуру, развивают традиции, и с большим энтузиазмом участвуют в областном конкурсе»<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Научно-практическая конференция «Взаимодействие региональных органов власти и казахских национальных культурных общественных организаций Российской Федерации и Республики Казахстан. Участие казахских общественных организаций РФ в Программе приграничного сотрудничества регионов РФ и РК на 2008-2011 гг. в области культуры, образования и бизнеса» (Челябинск, 14-15 мая 2010 г.).

<sup>131</sup> Мероприятия охватили жителей южно-уральских городов: Миасса, Троицка, Еманжелинска, а также приграничных муниципальных районов: Брединского, Агаповского, Нагайбакского, Варненского, Карталинского, Кизильского и Верхнеуральского.

<sup>132</sup> Организаторами и спонсорами VII фестиваля (2011г.) выступили АНО «Челябинский областной казахский культурный центр «Бирлик», акимат и областное управление культуры Акмолинской области Казахстана, Министерство культуры и государственное учреждение «Дом дружбы народов» Челябинской области, Челябинское областное отделение Российского детского фонда, Государственная филармония г. Кокшетау, газета «Егемен Казахстан» г. Костанай, администрация и отдел культуры Брединского муниципального района, клуб казахской культуры «Шанрак» МУК РДК им. А. С. Пушкина п. Бреды и местная казахская община, а также ряд предпринимателей Челябинской области.

<sup>133</sup> Казахский язык. URL: [http://www.kazakh-tili.ru/?show=news&category\\_id=169&os=40](http://www.kazakh-tili.ru/?show=news&category_id=169&os=40). Дата обращения 13 января 2013 г.

Выставки и конкурсы организуются в рамках практически всех значимых мероприятий, проводимых казахской диаспорой. Например, на I областном форуме казахского народа Челябинской области (23 октября 2011 г. г., п. Бреды) проходили: занятия мастер-классов по шорному делу, лоскутному шитью (курпе), кошмавалянию; выставки – конкурсы: «Лучшая казахская национальная кухня и национальный уголок», «Народное творчество», «Лучшая юрта»; Фестиваль самодетельного казахского народного творчества. Перед участникам форума выступили артисты Республики Казахстан.

В своей культурной деятельности казахская диаспора опирается на поддержку региональных органов власти приграничных регионов и Министерства культуры Республики Казахстан. Последнее выпускает для казахской диаспоры специальные учебники, словари, учебно-методические пособия, аудио- и видеокассеты по интенсивному обучению казахскому языку.<sup>134</sup> Оказывают помощь диаспоре и регионы. Северо-Казахстанская область передала 500 учебников казахского языка членам казахской диаспоры из приграничных Омской, Курганской, Тюменской областей РФ<sup>135</sup>. Кроме того, ежегодно дети казахов, проживающих в Курганской области, получают путевки в профильный оздоровительный центр «Арман» Северо-Казахстанской области, где их углубленно обучают казахскому языку. Диаспора поддерживается и приграничными с Казахстаном субъектами РФ. В частности, при участии Правительства Волгоградской области для социальной, материальной и другой поддержки представителей казахской национальности, проживающих на ее территории, в мае 2011 г. был создан благотворительный фонд «Наследие Казахстана». Кроме местных казахов он охватывает также и казахов, приезжающих из РК в Волгоградскую область на учебу и работу<sup>136</sup>. Культурные аспекты в приграничных связях на микроуровне всегда являлись значимыми:

<sup>134</sup> Развитие межрегионального и приграничного сотрудничества в государствах - участниках СНГ (информационно - аналитическая записка)/Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2010. – С.66.

<sup>135</sup> Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств - участников СНГ (информационно-аналитический доклад)/Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2009. - С.71.

<sup>136</sup> Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 45.

они не требуют особых финансовых затрат, с интересом воспринимаются местным населением и относятся к разряду резонансных событий.

Спортивное сотрудничество российско-казахстанских регионов активно развивается в силу важной роли, которую играет спорт в современных международных отношениях и наработанных годами связях и контактах между спортивной общественностью двух стран. Одним из основных документов, которым руководствуются Россия и Казахстан в данной сфере, является Соглашение о сотрудничестве в области физической культуры и спорта государств - участников СНГ (Ялта, 25 мая 2007г.). В нем среди основных задач определены: содействие развитию физической культуры, спорта и олимпийского движения по линии государственных органов стран, региональных и других физкультурно-спортивных организаций и объединений, поддержка их инициатив (ст.1)<sup>137</sup>. Анализ российско-казахстанского сотрудничества в этой сфере показал, что оно развивается по двум направлениям: профессиональный спорт (спорт высоких достижений) и взаимодействие спортивных организаций регионов.

Национальные федерации по различным видам спорта и профессиональные клубы, в том числе из приграничных регионов, для поддержания высокого уровня мастерства спортсменов взаимодействуют между собой в тренировочный период, используя материально -техническую базу друг друга и участвуя в спортивных турнирах различного ранга. Например, члены сборной команды Казахстана по конькобежному спорту регулярно проводят учебно-тренировочные сборы в челябинском ледовом дворце «Уральская молния». Хоккейные клубы Казахстана играют в российских чемпионатах (ХК «Барыс», г. Астана в Континентальной хоккейной лиге, а ХК «Казцинк-Торпедо» (г. Усть-Каменогорск )и ХК «Сарыарка» (г. Караганда) в Высшей хоккейной лиге России. Их основными соперниками выступают команды из приграничных регионов России (ХК«Металлург»

---

<sup>137</sup>Соглашение о сотрудничестве в области физической культуры и спорта государств - участников Содружества Независимых Государств (Ялта, 25 мая 2007 г.) // Бюллетень международных договоров – ноябрь 2008 г. – №11.

г.Магнитогорск,ХК «Трактор» и «Челмет» г. Челябинск, ХК «Атомобилист» г. Екатеринбург», ХК «Авангард» г. Омск, ХК «Сибирь» г. Новосибирск).

Ежегодно с участием российских и казахстанских профессиональных спортсменов проходит значительное число международных соревнований. Среди них: «Masters Almaty 2012» по дзюдо среди мужчин и женщин (г. Алматы)<sup>138</sup>, турнир «Иван Ярыгин» по вольной борьбе (г. Красноярск, 2012 г.)<sup>139</sup>, кубки мира по вольной борьбе и по спортивной ходьбе среди женщин в г. Саранске, 2012 г.<sup>140</sup>.

Сотрудничество спортивных организаций российских и казахстанских приграничных регионов характеризуется их участием в спортивных соревнованиях различного уровня (спартакиадах, чемпионатах и турнирах) проводимых на территории друг друга. Так, в Алтайском крае ежегодно организуется 350 чемпионатов и краевых кубков по разнообразным видам спорта<sup>141</sup>. Казахстанские команды регулярно принимают участие в краевых соревнованиях по боксу, художественной гимнастике, греко-римской борьбе, а алтайские спортсмены – в первенствах Республики Казахстан по боксу и борьбе. Например, в 2012г. в г. Рубцовске состоялся турнир памяти А. Мхитаряна по боксу, в котором выступили 28 команд и более 500 спортсменов из Казахстана и Сибирского федерального округа России, и молодежное состязание по греко-римской борьбе, где участвовало более 30 казахстанских спортсменов. Алтайцы приехали на соревнования по киокусинкаю и боксу в г. Усть-Каменогорске<sup>142</sup>.

Спортсмены из Северо-Казахстанской и Костанайской областей Казахстана участвовали в 2 турнирах по греко-римской борьбе и соревнованиях по боксу в Курганской области (2012г.)<sup>143</sup>. В свою очередь курганцы выступали на VIII

<sup>138</sup>В турнире «Masters Almaty 2012» приняли участие спортсмены Армении, Казахстана, России, Таджикистана.

<sup>139</sup>В турнире «Иван Ярыгин» в г. Красноярске участвовало 57 спортсменок из 6 стран.

<sup>140</sup>В кубках мира по вольной борьбе и по спортивной ходьбе среди женщин в г. Саранске участвовали 106 спортсменов из 10 стран мира.

<sup>141</sup>Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 104.

<sup>142</sup> Там же. – С. 104.

<sup>143</sup>Это традиционные турниры по греко-римской борьбе памяти Героя Советского Союза И.В.Еськова (27–28 марта 2012 г.); Курганское открытое первенство Уральского региона по греко-римской борьбе, посвященное

традиционном республиканском турнире «Студенческая молодежь». РК приняла участие в российской студенческой спартакиаде в Челябинской области (сентябрь-декабрь 2009 г., г. Челябинск) по 13 видам спорта, фестивале единоборств, состязаниях по спортивному ориентированию, плаванию и аэробике. Спортсмены г. Троицка Челябинской области приезжали с ответным визитом на соревнования по шахматам, гиревому спорту, футболу, волейболу, настольному теннису, армреслингу в Карабалыкский район Костанайской области.

В целом анализ спортивного сотрудничества между регионами России и Казахстана показал, что контакты по линии профессионального спорта более регулярны и интенсивны. Это объясняется тем, что спорт высоких достижений, нацеленный на завоевание призовых мест на международных соревнованиях, является важной частью имиджа страны. Отсюда высокий уровень его финансирования и обеспечения высококвалифицированными тренерами и специалистами. Сотрудничество между другими спортивными организациями приграничных регионов отличается тем, что в нем участвует значительное число любительских команд и спортсменов, поэтому оно более массовое.

Образование относится к наиболее интенсивно развивающейся сфере российско-казахстанского сотрудничества. Здесь стороны активно реализуют идею единого образовательного пространства, которая закреплена в специальном Соглашении стран СНГ<sup>144</sup>. Приграничные регионы двух стран активно участвуют в этом процессе.

Взаимодействие в образовательной сфере приграничных регионов России и Казахстана осуществляется на всех уровнях, но наиболее активно оно развивается между высшими учебными заведениями и учреждениями среднего профессионального образования. Распространены такие виды сотрудничества, как: обмен опытом, совместное разработка и реализация образовательных

---

памяти Н. В.Парышева (20–22 апреля 2012 г.); международный турнир по боксу на Кубок предприятия «Велес» (17–21 июля 2012 г.).

<sup>144</sup>Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств (Москва, 17 января 1997 г.) // Ведомственное приложение к «Российской газете». – 1997. – 1 февраля.

проектов, участие в научных конференциях и семинарах, повышение квалификации преподавателей.

Сотрудничество между образовательными учреждениями приграничных регионов двух стран строится на основе двухсторонних договоров. В частности, это характерно для вузов Восточно-Казахстанской области и Томской, Новосибирской областей и Алтайского края Российской Федерации.<sup>145</sup> В Северо-Казахстанской области сотрудничество вузов осуществляется на основе договоров с партнерами из Омской, Курганской, Тюменской областями и г. Москвой Российской Федерации<sup>146</sup>. Эта практика характерна и для вузов из других регионов<sup>147</sup>.

В последние годы сотрудничество между российскими и казахстанскими приграничными вузами изменило свой формат и из сугубо двустороннего превратилось в многостороннее. С 2009г. стали проводиться Форумы вузов приграничных регионов РФ и РК.К настоящему времени состоялось два подобных мероприятия. Их целью является развитие интеграционных связей в области науки, образования и культуры двух стран в рамках Евразийского экономического пространства. На I Форуме (г. Петропавловск, 27–28 февраля 2009г.) присутствовали делегации 11 российских и 14 казахстанских вузов. Ими был подписан Меморандум о сотрудничестве в сфере образования, науки и культуры и заключено 45 двухсторонних соглашений о сотрудничестве между отдельными вузами. В работе II Форума в Омске (21 - 23 мая 2012 г.)

---

<sup>145</sup>Партнерские отношения установлены между Восточно-Казахстанским государственным университетом им. С. Аманжолова, с одной стороны, и Томским государственным университетом, Новосибирским государственным университетом, Алтайским государственным университетом им. И. И. Ползунова, Барнаульским педагогическим университетом – с другой стороны.

<sup>146</sup>Договоры заключены: с Омским государственным университетом от 16 апреля 2006 г.; Евразийским институтом экономики, менеджмента, информатики (г. Омск) от 27 апреля 2006 г.; Сибирской государственной автомобильно-дорожной академией (г. Омск) от 29 июня 2006 г. См.: Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств - участников СНГ (информационно-аналитический доклад) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2009. – С. 74.

<sup>147</sup>Например, вузы г. Магнитогорска Челябинской области являются партнерами: «Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева», Казахского национального педагогического университета им. Абая, Костанайского госуниверситета им. А. Байтурсынова. Договоры заключили казахстанские вузы: Институт археологии им. Маргулана – АлтГУ; Казахский национальный университет им. Аль-Фараби – АлтГУ; Павлодарский государственный университет им. С.Торайгырова – АлтГУ. См.: Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 88.

участвовали представители 23 вузов, в том числе 11 вузов России и 12 Казахстана, которые приняли Резолюцию и подписали Меморандум о сотрудничестве в области образовании науки и 15 двусторонних соглашений.

На II форуме в Омске была также учреждена Ассоциация педагогических вузов по развитию трансграничного образования<sup>148</sup>. В ее рамках для увеличения академической мобильности педагогических вузов планируется осуществлять обмен представителями научных школ, повысить эффективность взаимодействия путем совместной разработки программы «двойных» дипломов, проведения летних школ по педагогике, психологии, экологии и туризму.

В целом в сотрудничестве приграничных вузов можно выделить такие направления, как: взаимодействие в вопросах организации учебного процесса, подготовка кадров и повышение их квалификации, научная работа. Научное сотрудничество вузов сконцентрировано на проведении конференций и реализации конкретных научных проектов. Приоритетным в настоящее время является участие ученых двух стран в научных форумах. Традиционно российские и казахстанские ученые выступают с докладами и сообщениями, публикуя эти материалы в сборниках международных конференций. Например, в 2006 г. прошло несколько значительных научных форумов такого характера<sup>149</sup>. В 2009-2011 гг. только вузами Челябинской области в кооперации с казахстанскими партнерами проведено 4 международных конференции и два «круглых стола» по актуальным научным проблемам<sup>150</sup>. В настоящее время

---

<sup>148</sup>В ее состав вошли: Омский государственный педагогический университет, Алтайская государственная педагогическая академия, Томский государственный педагогический университет и Павлодарский государственный педагогический институт. См.: Сотрудничество вузов приграничных регионов Российской Федерации и Республики Казахстан. Омский государственный педагогический университет. Официальный сайт Ом ГПУ. URL:<http://www.omgpu.ru/calendar/5/2228/>. Дата обращения: 20 ноября 2013 г.

<sup>149</sup>Ученые двух стран участвовали в таких форумах, как: Международная научно-практическая конференция «Деструкция в самоопределении личности и способы их коррекции» (г. Курган); Международная научно-практическая конференция «Кадровое обеспечение региональной экономики и управления: правовое поле, проблемы и перспективы» (г. Омск); Международная научно-практическая конференция «Абылай хан – история и современность» (СКГУ); Международная научно-практическая конференция «Роль вузов в подготовке специалистов для инновационной экономики» и Международная научно-практическая конференция «Независимый Казахстан: история и современность». ВКГТУ, 2009. – С. 72-73,79-80.

<sup>150</sup> Международные конференции: «Образование и моделирование бизнеса в Европе» (г. Челябинск, 2009 г.); «Роль преподавателя в развитии мыслительной деятельности студентов» (г. Костанай, 2009 г.); «Студенты и научно-технический прогресс», (г. Челябинск, 2009 г.), «Наука и молодежь» (г. Костанай, 2011 г.). «Круглые



ведущие вузы и казахстанские НИИ<sup>151</sup>, с одной стороны, и «Курганская сельскохозяйственная академия им. Т.С.Мальцева» с другой стороны, взаимно участвуют в научных конференциях и семинарах, проводимых этими учебными заведениями<sup>152</sup>.

Сотрудничество по реализации конкретных научных проектов пока незначительно и сосредоточено в рамках отдельных кафедр, центров и лабораторий высших учебных заведений. В частности, специалисты по прикладной механике и физике ВКГУ проводят исследования в Алтайском государственном техническом университете им. И.И.Ползунова<sup>153</sup>. Казахскую певческую и инструментальную культуру изучает кафедра народного пения АлтГАКИ. В Барнаульской государственной педагогической академии работает лаборатория «Россия – Восток». Двумя лабораториями ЧелГУ при помощи казахстанских коллег подготовлены специальные исследования: «Межкультурные коммуникации», «Компаративистика законодательства РФ и РК: вопросы методологии научных исследований и инсталляции результатов в практическую сферу». Ученые российских приграничных университетов входят в состав диссертационных советов, организованных в вузах Казахстана.

Факты, приведенные выше, позволяют говорить о том, что проведение научных форумов и участие в них представителей приграничных вузов России и Казахстана доминирует над совместной реализацией конкретных научных проектов. Это объясняется рядом причин: до настоящего времени не преодолены последствия советской организации вузовской науки, когда она

---

стола» по обсуждению вопросов безопасности жизнедеятельности (г. Челябинск, 2011 г.) и толерантности и укрепления межнациональных связей (г. Троицк, 2011 г.).

<sup>151</sup>Северо-Казахстанский государственный университет им. М. Козыбаева, Северо-Казахстанский НИИ животноводства и растениеводства, Костанайский филиал ТОО «КазНИИМЭСХ» См.: Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 96.

<sup>152</sup>Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 44.

<sup>153</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств-участников СНГ (информационно-аналитический доклад)/Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2009. – С. 71.

занималась, в основном, теоретическими вопросами, а прикладные исследования осуществляли специальные научно -исследовательские институты; не все вузы имеют современную научно - техническую базу для проведения сложных, но актуальных исследований; остро ощущается недостаток финансирования; происходит старение кадров; у большей части представителей бизнеса отсутствует заинтересованность в разработке инновационных продуктов. В этой связи стимулирование развития вузовской науки и ее приближение к различным сферам жизни общества остается одной из важных задач государственной политики России и Казахстана.

Взаимодействие вузов в вопросах кадровой политики сконцентрировано на подготовке аспирантов и повышении квалификации профессорско - преподавательского состава. Этот вид сотрудничества зафиксирован во всех договорах, заключенных между вузами двух стран, но пока его активнее используют казахстанские вузы. Например, ежегодно свыше 20 преподавателей и студентов ВКГУ участвуют в международных научно-практических семинарах, выступают на конференциях, проходят курсы повышения квалификации.<sup>154</sup> На базе Костанайского филиала ЧелГУ созданы курсы повышения квалификации преподавателей русского языка, работающих в высшей школе, продолжается научное исследование «Языковая среда поликультурного Костаная». Специалисты ведущих вузов России приглашаются для проведения семинаров по повышению квалификации непосредственно в Казахстане<sup>155</sup>

По вопросам организации учебного процесса вузы российских и казахстанских регионов обмениваются опытом внедрения двухуровневой системы подготовки кадров (бакалавриат и магистратура), реализацией конкретных магистерских программ, формами и методами работы с

---

<sup>154</sup>Там же. – С. 71.

<sup>155</sup>Например, на базе Северо-Казахстанского областного института повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров в 2006 г. проведены: семинары для преподавателей музыки с участием проректора по творческой работе Российской академии музыки им. Гнесиных Д. Тернарской, а также авторский семинар-практикум по математике заведующего кафедрой ОмГУР Ю. Семанчева по подготовке учащихся к интеллектуальным соревнованиям. Там же. – С. 73.

абитуриентами. Важным фактором, влияющим на эту сферу взаимодействия, является наличие довольно высокого спроса на российское образование у казахстанской молодежи из приграничных регионов, прежде всего относящейся к русской диаспоре. Учитывая эту ситуацию, российские вузы активно работают с казахстанскими абитуриентами по трем направлениям: их обучение в России, в своих филиалах и представительствах на территории Казахстана и обмен студентами с казахстанскими вузами.

Сегодня практически во всех российских вузах в приграничных регионах учатся представители Казахстана. Например, только в вузах Алтайского края в 2011/2012 учебном году обучались 527 граждан РК, в том числе 432 человека по очной или очно-заочной форме обучения. Приоритетом у казахстанцев пользовались главные вузы края<sup>156</sup>. В Челябинской области число студентов из Казахстана в 2011 г. достигло 1395 чел. Значительная часть из них после завершения обучения остается в России.

Активно работают на территории Казахстана филиалы и представительства российских вузов. Они предоставляют казахстанской молодежи возможность получения высшего образования и последующего трудоустройства в организациях и учреждениях двух стран. В частности, в 2000 г. в г. Костанайе открылся филиал ФГБОУ ВПО «Челябинский государственный университет» (ЧелГУ). В настоящее время там обучаются более 1000 студентов по специальностям «Юриспруденция» и «Филология». Более 12 лет на базе Гуманитарно-технического колледжа г. Петропавловска действует представительство Тюменского госуниверситета. На начало 2013г. численность его контингента составляла 962 человека. К настоящему времени уже

---

<sup>156</sup>Наибольшее количество представителей Казахстана обучается в: ГБОУ ВПО «Алтайский государственный медицинский университет» – 106 человек; ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный технический университет им. И.И.Ползунова» – 103 человека; ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» – 101 человек; ФГБОУ ВПО «Алтайская государственная академия культуры и искусств» – 81 человек. См.: Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 89.

подготовлено более 2,5 тыс. специалистов по таким направлениям, как правоведение, бухгалтерский учет и аудит, менеджмент<sup>157</sup>.

Принципиально важной стороной сотрудничества для казахстанской стороны является не только наличие общих наработок с российскими вузами и их деятельность на рынке образовательных услуг республики, но и реализация совместных проектов, позволяющих развивать систему высшего образования страны. Речь идет об обмене студентами между университетами двух стран. Сегодня есть уже определенный положительный опыт в этой области. В частности, с 2011 г. на базе НАО «Есильский аграрно-технический институт» обучаются 76 студентов Тюменской государственной сельскохозяйственной академии<sup>158</sup>. В Казахстане организуется полевая практика российских студентов-археологов, биологов, почвоведов<sup>159</sup>. Применяется практика обучения выпускников колледжей РК в российских вузах по программам с сокращенным сроком обучения. Например, Семипалатинский геологоразведочный колледж (СГРК) сотрудничает с ведущими вузами Томской области, направляя к ним своих выпускников на дальнейшее обучение по сокращенной программе<sup>160</sup>.

Сегодня можно говорить, что РФ считает одним из приоритетов своей внешней политики дальнейшее продвижение российского высшего образования в странах СНГ, включая Казахстан. Позиция Президента В. В. Путина заключается в том, что России необходимо нарастить экспорт качественных образовательных услуг, «создать условия для получения образования в российских вузах для иностранных граждан и наших соотечественников, прежде всего из государств СНГ»<sup>161</sup>. Для этого он предлагает: принимать единый государственный экзамен (ЕГЭ) у выпускников средних образовательных школ стран СНГ на базе центров русского языка и активно

---

<sup>157</sup> Там же. – С. 86.

<sup>158</sup> Образовательная деятельность осуществляется на основе договора от 7 мая 2011 г., заключенного вузами. Студенты обучаются по специальностям: агрономия - 12, ветеринария - 55 и агротехника - 9 чел. Там же. – С. 87.

<sup>159</sup> Там же. – С. 89.

<sup>160</sup> СГРК заключены долгосрочные договоры с Государственной горно-геологической академией, Томским политехническим университетом и Томским государственным университетом.

<sup>161</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. – 2013. – 13 декабря.

развивать дистанционное образование, ориентированное, прежде всего, на соотечественников и граждан государств Содружества<sup>162</sup>. Применительно для Казахстана и особенно для приграничных с Россией областей, где живет значительная часть русского и русскоязычного населения, это означает усиление конкуренции между российскими и казахстанскими вузами за абитуриента.

Таким образом, спецификой российских и казахстанских приграничных вузов является наличие у них высокой мотивации к взаимодействию. При этом, российская сторона заинтересована в том, чтобы обеспечить доступ в свои вузы русской диаспоры, проживающей в Казахстане. В свою очередь, казахстанская сторона обоснованно стремится не допустить массового оттока молодежи для обучения в Россию, создавая необходимые условия для получения качественного высшего образования у себя в республике.

Сотрудничество приграничных регионов в сфере образования осуществляется и по линии средних профессиональных образовательных учреждений. Данная область профессионального образования в двух странах значительно пострадала в результате экономических реформ, которые сопровождались закрытием большего числа предприятий и сокращением объема производства на действующих, что привело к резкому снижению спроса на выпускников колледжей, особенно технического профиля. Соответственно уменьшилось государственное финансирование, а создание частных вузов, сделавших доступным высшее образование практически для любого выпускника школы, негативно сказалось на конкурентоспособности колледжей в борьбе с вузами за абитуриентов.

Контакты между колледжами приграничных регионов двух стран осуществляются также на основе двусторонних соглашений о сотрудничестве. В 2012 г. их заключили колледжи из областей: Атырауской (Казахстан) и Астраханской (Россия), Западно-Казахстанской и Саратовской (Россия); Северо-Казахстанской и Костанайской (Казахстан) с Омской и Курганской

---

<sup>162</sup> Там же.

(Россия) областями<sup>163</sup>. В рамках соглашений идет обмен опытом руководителей и преподавателей колледжей, а студенты участвуют в конкурсах профессионального мастерства. Например, только в 2012 г. учащиеся профессиональных лицеев №4 и №6, а также Уральского колледжа информационных технологий (г. Уральск, Казахстан) приняли участие в Международном конкурсе научно-познавательных проектов учреждений среднего профессионального образования Саратовской области<sup>164</sup>. Команда студентов Северо-Казахстанского профессионально-педагогического колледжа приняла участие во Всероссийском конкурсе автомобильного многоборья «Майские звезды», который проходил в политехническом колледже г. Шадринска Курганской области<sup>165</sup>.

К специфике сотрудничества колледжей из приграничных регионов России и Казахстана можно отнести два момента. Преподаватели ряда казахстанских средних специальных учебных заведений могут проходить повышение квалификации в приграничных российских вузах, а в отдельных случаях использовать в качестве базы для производственной практики российские предприятия. В частности, преподаватели Семипалатинского геологоразведочного колледжа в 2006 г. проходили стажировку в профильных вузах городов Екатеринбург и Томск<sup>166</sup>. А Петропавловский колледж железнодорожного транспорта проводит все виды практик на дочернем предприятии «Петропавловское отделение» ФГУП «Южно-Уральская железная

---

<sup>163</sup>Соглашения между Атырауским агротехническим колледжем и Камызякским сельскохозяйственным колледжем; Атырауским колледжем транспорта и коммуникации и Астраханским колледжем автомобильных дорог; Уральским колледжем информационных технологий и Балаковским автомобильно-электромеханическим техникумом; Петропавловским гуманитарным колледжем им. М. Жумабаева (Северо-Казахстанская область) и Омским педагогическим колледжем; Североказахстанским профессионально-педагогическим колледжем и ФГОУ СПО «Шадринский политехнический колледж»; Костанайским сельскохозяйственным колледжем и ФГОУ СПО «Курганский государственный колледж». См.: Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 96-97.

<sup>164</sup> Там же. – С.85.

<sup>165</sup> Там же. – С. 86.

<sup>166</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств - участников СНГ (информационно-аналитический доклад)/Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2009. – С. 75.

дорога» МПС России<sup>167</sup>. Его выпускники имеют возможность трудиться на предприятиях РЖД (ст. Петропавловск, Омск, Курган, Челябинск, Екатеринбург).

В настоящее время сотрудничество в сфере среднего профессионального образования выходит на новый этап. Сделаны шаги по переходу от двустороннего к многостороннему взаимодействию колледжей. В частности, 30 мая 2012 г. подписан меморандум о сотрудничестве между советами директоров ССУЗов Алтайского края и Восточно-Казахстанской области. В 2013г. было заключено Соглашение о сотрудничестве по созданию ассоциации промышленных колледжей России и Казахстана «РОСТ–ОРЛЕУ»<sup>168</sup>. Основной целью ассоциации заявлено укрепление связей при обучении будущих специалистов, обеспечение их последовательной интеграции в структуры ведущих предприятий России и Казахстана, а так же поддержание престижа рабочих профессий. Этим документом территориальное сотрудничество колледжей приграничных регионов было дополнено началом их отраслевой кооперации.

Итак, в социально-гуманитарном сотрудничестве приграничных регионов России и Казахстана доминируют такие сферы, как здравоохранение, культура, спорт, а также образование и наука. На сегодняшний день они наиболее востребованы населением, поддерживаются органами власти и различными общественными объединениями обеих стран. Многообразие институциональных форм и местных инициатив служит надежным залогом их успеха. Вместе с тем, ряд направлений, по которым возможны плодотворные контакты, например, молодежная политика и туризм пока не получили должного развития.

---

<sup>167</sup>В их число входит: учебный полигон Петропавловского отделения дороги, полигон дистанции электроснабжения, локомотивное депо, вагонное депо, дистанция связи и другие предприятия.См.: Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 86.

<sup>168</sup>Стенографический отчет X Форума межрегионального сотрудничества России и Казахстана. URL.:<http://news.kremlin.ru/news/19597>. Дата обращения: 10 декабря 2013 г.

### **2.3. Особенности российско-казахстанского приграничного сотрудничества в сфере противодействия трансграничной преступности, нелегальной миграции и предупреждения чрезвычайных ситуаций и их последствий.**

Сотрудничество между компетентными органами России и Казахстана охватывает целый спектр вопросов важных для национальной безопасности двух государств, а именно взаимодействие в области противодействия: трансграничной преступности, незаконному обороту наркотических веществ, контрабанде товаров, нелегальной миграции, а так же предупреждения стихийных бедствий, техногенных аварий и иных чрезвычайных ситуаций и их последствий. Оно закреплено в российско-казахстанских межгосударственных документах (ст. 10 -11)<sup>169</sup>.

Пограничная деятельность органов государственной власти России и Казахстана осуществляется исходя из задач, которые определяются во внешней политике этих государств. В настоящее время в ней участвуют органы пограничной, таможенной, миграционной служб и внутренних дел двух стран. Их общей особенностью является то, что они являются территориальными органами министерств и ведомств, имеют центральное подчинение и занимают достаточно автономное положение, взаимодействуя со структурами исполнительной власти регионов, где они находятся. Кроме того, территориально они работают только в зоне своей ответственности. Сотрудничество этих органов сконцентрировано на совместном использовании барьерной функции российско-казахстанской границы при осуществлении своих полномочий.

Взаимодействие пограничных служб России и Казахстана направлено на решение таких вопросов, как:

---

<sup>169</sup>Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и приграничном сотрудничестве // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. – № 37. – Ст. 4779.



- обеспечение эффективного функционирования границы и разрешение вопроса по пограничным инцидентам;
- выполнение плана мероприятий по транспортному и инфраструктурному сотрудничеству (упорядочение работы пропускных пунктов на границе; разработка и реализация системных мер по содействию беспрепятственному функционированию транспортных средств при грузовых и пассажирских перевозках в приграничных регионах и другие);
- сотрудничество в решении проблем пользования трансграничными реками<sup>170</sup>.

Взаимодействие подразделений пограничных ведомств регионального уровня осуществляется в форме регулярных встреч руководителей, которые проводятся два раза в год, а на уровне пограничных представителей – не реже одного раза в квартал. На них рассматриваются вопросы планирования совместных мероприятий по охране границы, проведение специальных операций.

Важной задачей, решение которой позитивно повлияло на развитие приграничного сотрудничества, стало проведение делимитации государственной границы, которое было законодательно закреплено Договором о государственной границе между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, вступившим в силу 12 января 2006 г. Это стимулировало работы по созданию инфраструктуры, обеспечивающей эффективное функционирование границы. Продолжается процесс установки пограничных знаков и открытия пунктов пропуска<sup>171</sup>. Всего на государственной границе Казахстана было создано 112 пунктов пропуска, в том числе: авиационных – 14, морских – 2, железнодорожных – 21. Из них на границе с Российской Федерацией – 16. Кроме того, здесь действует 75 автомобильных переходов, включая 41 на

---

<sup>170</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств-участников СНГ: проблемы и перспективы (информационно-аналитический доклад) Содружество Независимых Государств / Исполнительный комитет СНГ. М.: ВИНТИ, 2006. – С. 123.

<sup>171</sup>В частности, сегодня 51% от общей протяженности российско-казахстанского участка границы по территории Челябинской области демаркирован, т. е. отмечен 355-ю пограничными знаками из 947 запланированных к установке.

российско-казахстанской границе<sup>172</sup>. В целях обеспечения эффективного функционирования границы их число и расположение оптимизируется. Так, в 2012 г. были установлены 7 новых и одновременно закрыто 6 невостребованных мест пересечения государственной границы<sup>173</sup>.

Пограничные службы в последние годы активно ведут работу по упрощению режима пересечения границы для контактов населения, проживающего в зоне приграничья и развития хозяйственной деятельности предприятий и организаций. В частности, на участке регионального управления «Солтустик», после открытия 102 из 104 согласованных пунктов пропуска созданы благоприятные условия для развития контактов между приграничными районами. Здесь так же установлен особый режим работы пограничников, а именно: в 59 из 102 мест разрешенного пересечения границы организована совместная служба казахстанских и российских пограничников, в 34 она несетя поочередно. Это существенно ускоряет процесс прохождения населения через границу. При этом уже на начало 2009 г. 93 пункта пропуска, были оснащены специальной системой учета граждан, пересекающих госграницу Казахстана (единая информационная система «Беркут»)<sup>174</sup>. Либерализация процедуры пересечения границы набирает силу, о чем свидетельствуют новые правила пограничного режима, которые вступили в силу с 1 января 2013 г. Теперь, к примеру, жители шести районов Челябинской области – Октябрьского, Троицкого, Чесменского, Варненского, Карталинского и Брединского имеют право въезда в пограничную зону на всей территории

---

<sup>172</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств - участников СНГ (информационно-аналитический доклад). Исполнительный комитет СНГ. – М.: «ВИНИТИ», 2009. – С. 64.

<sup>173</sup>Открыты пункты пропуска: Фомин (Саратовская область); Первомайское, Союзное (Оренбургская область); Неверовское, Целинный (Курганская область); Караман, Никополь (Омская область). Закрыты пункты пропуска: в Алтайском крае – Наумовка, Михайловка (Третьяковский район), Михайловка (Бурлинский район), Новоандреевка; в Тюменской области – Красивое. См.: Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 44.

<sup>174</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств-участников СНГ (информационно-аналитический доклад). Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2009. – С. 64.

региона, им достаточно только предъявить пограничникам свой общегражданский паспорт<sup>175</sup>.

Другим аспектом этого вопроса является совершенствование правил нахождения граждан России и Казахстана на территории друг друга. До 2010 г. срок их пребывания по миграционным карточкам был ограничен 5 сутками, после чего требовалась регистрация в органах миграционной службы. Это создавало сложности для контактов населения. Поэтому 7 июня 2012 г. в г. Астанадве страны подписали специальное межгосударственное Соглашение, которое освобождает их граждан от регистрации по месту пребывания в течение 30 дней, вместо существовавшей ранее нормы – 5 суток<sup>176</sup>.

До начала действия Таможенного союза (2010г.) на российско - казахстанской границе активно сотрудничали таможенные органы России и Казахстана. Их главной задачей было обеспечить снятие излишних барьеров для перемещения грузов и транспорта через экономическую границу двух государств. В этой связи принципиально важным было принятие на межгосударственном уровне решения о внедрении процедуры совместного таможенного контроля Казахстана и Российской Федерации. В 2004 г. был реализован пилотный проект по осуществлению совместного таможенного контроля при ввозе и вывозе товаров и транспортных средств на базе таможенных пунктов «Шарбакты» (Казахстан) – «Кулунда» (Россия)<sup>177</sup>. После создания единой таможенной территории России и Казахстана необходимость в масштабном внедрении этой практики отпала.

Важным направлением взаимодействия таможен на границе России и Казахстана было взаимное выполнение поручений друг друга по вопросам, касающимся их деятельности. Например, таможенными органами Казахстана

<sup>175</sup>Chelyabinsk.Ru. URL: <http://chelyabinsk.ru/tags/%EF%EE%E3%F0%E0%ED%E8%F7%ED%E8%EA%E8>. Дата обращения: 01 февраля 2013 г.; Uralpress.ru.URL: <http://uralpress.ru/news/2013/01/21/vypolnena-bolshaya-chast-demarkacii-gosudarstvennoy-rossiyskokazahstanskoy-granicy>. Дата обращения: 31 января 2013 г.

<sup>176</sup>См.: Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 44.

<sup>177</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств - участников СНГ: проблемы и перспективы (информационно-аналитический доклад) Содружество Независимых Государств / Исполнительный комитет СНГ. М.:ВИНИТИ, 2006. – С. 22.

только в 2007 г было направлено 117 поручений в таможи России, Кыргызстана, Узбекистана, Украины и исполнено 154 поручения из России, Беларуси, Кыргызстана, Украины и Узбекистана<sup>178</sup>.

Российской и казахстанской таможнями активно велась совместная борьба с наркотрафиком. В ноябре 2004 г по информации казахстанских таможенных органов сотрудниками ФСБ РФ и Челябинской таможни была задержана крупная партия марихуаны (1200 кг), что позволило впоследствии обнаружить и ликвидировать международную организованную преступную группировку в составе 15 человек, поставлявшую наркотики из Казахстана в Россию.<sup>179</sup> В 2007 г. таможенные органы двух стран успешно провели операцию по методу «контролируемая поставка», в результате которой пресечена контрабанда в Россию наркотического средства – героина массой более 2 кг<sup>180</sup>.

Основными видами межрегионального и приграничного сотрудничества правоохранительных органов России и Казахстана являются проведение: совместных совещаний и встреч; розыск преступников; обмен оперативными данными на активных участников преступных сообществ; широкомасштабные оперативно-профилактические операции. Для решения этих задач разработаны и реализуются соответствующие планы мероприятий на уровнях Министерств внутренних дел и их территориальных органов в двух- и многостороннем форматах. Их согласование происходит в ходе контактов представителей сторон. В частности, с этой целью в 2009 - 2010 гг.<sup>181</sup> состоялись встречи работников департаментов внутренних дел областей РК и УВД МВД субъектов РФ, в ходе которых было подписано Соглашение об обмене информацией в сфере борьбы с преступностью (22 мая 2009 г.).<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup>О ходе реализации Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников СНГ / Исполнительный комитет СНГ. – М.: «ВИНИТИ», 2007. – С. 46.

<sup>179</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств - участников СНГ: проблемы и перспективы (информационно-аналитический доклад) Содружество Независимых Государств / Исполнительный комитет СНГ. М.:ВИНИТИ, 2006. – С. 20.

<sup>180</sup>О ходе реализации Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников СНГ / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2007. – С.46.

<sup>181</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество в государствах - членах СНГ (аналитическая записка)/Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2011. – С. 52.

<sup>182</sup>Развитие межрегионального и приграничного сотрудничества в государствах - участниках СНГ (информационно-аналитическая записка)/Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2010. – С. 48.

Главным направлением сотрудничества органов внутренних дел российских и казахстанских регионов является сотрудничество в организации розыска преступников. В 2009 г. на территории Республики Казахстан установлены свыше 180 человек, разыскиваемых правоохранителями стран СНГ, из них 145 человек – граждане РФ, задержано 118 преступников, включая 50 россиян<sup>183</sup>. МВД России совместно с органами внутренних дел Казахстана и других государств СНГ в 2009, 2010 и 2011 гг. регулярно проводилась межгосударственная широкомасштабная комплексная оперативно-профилактическая операция «Розыск»<sup>184</sup>. В итоге было задержано соответственно 163<sup>185</sup>, 329<sup>186</sup> и 337<sup>187</sup> преступников, разыскиваемых органами внутренних дел (полиции) государств СНГ.

В 2009 г. в соответствии с договоренностью об оказании правовой помощи по уголовным делам из стран СНГ в МВД Республики Казахстан поступило 414 международных поручений и более половины, а именно 226 из России. Казахстанской стороной в государства СНГ направлено для исполнения 100 международных поручений (42 в РФ). Иными словами, сегодня стороны являются главными партнерами по борьбе с трансграничной преступностью<sup>188</sup>. Все перечисленное выше позволяет утверждать о высокой интенсивности взаимодействия правоохранных органов двух стран.

При оценке межведомственных целевых мероприятий и специальных операций в сфере противодействия проникновению международных террористов, средств террора, наркотических веществ и незаконных мигрантов, следует отметить проведение масштабных акций силовых органов России и Казахстана. Так, в 2008 г. был осуществлен ряд успешных совместных специальных пограничных операций: по противодействию проникновению

---

<sup>183</sup> Там же. – С. 48.

<sup>184</sup> Операция «Розыск» проводилась: 21-23 октября 2009 г.; 24-26 марта и 20-22 октября 2010 г.; 14-16 марта 2011 г. и 19-21 октября 2011 г.

<sup>185</sup> Развитие межрегионального и приграничного сотрудничества в государствах - участниках СНГ (информационно-аналитическая записка) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2010. – С. 50.

<sup>186</sup> Межрегиональное и приграничное сотрудничество в государствах - членах СНГ (аналитическая записка) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2011. – С. 50.

<sup>187</sup> Там же. – С. 50.

<sup>188</sup> Развитие межрегионального и приграничного сотрудничества в государствах-участниках СНГ (информационно-аналитическая записка) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2010. – С. 48.

через границу средств террора, наркотиков и нелегальных мигрантов «Достык-2008»; по поддержанию режима государственной границы Казахстана, пресечению контрабандной деятельности и действий трансграничных преступных группировок «Пограничное содружество – 2008». Органы МВД миграционных служб России и Казахстана ежегодно в рамках ОДКБ участвуют в проведении специальных операций по противодействию нелегальной миграции «Нелегал» (2009, 2010, 2011 гг.)<sup>189</sup>. В 2012 г. пограничными ведомствами Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации и Таджикистана проведена специальная пограничная операция «Шелковый путь-2012» по пресечению противоправной деятельности через внешние границы государств<sup>190</sup>.

Борьба с трансграничной преступностью осуществлялась во взаимодействии пограничной, таможенной (до 2010 г.) служб и органов внутренних дел России и Казахстана. В частности, только в 2008 г. выполнено 7956 оперативных заданий в отношении лиц, проходящих по спискам ограничений. Казахстанские пограничники задержали свыше 15,5 тыс. человек, пытавшихся незаконно пересечь границу, 95 человек разыскиваемых правоохранительными органами, предотвращено более 2 тыс. фактов контрабанды, задержано 1845 кг наркотических веществ, в том числе более 73 кг героина<sup>191</sup>. В январе 2009 г. органами внутренних дел Казахстана совместно с правоохранительными органами России и других государств СНГ проведена операция по предупреждению и пресечению актов терроризма и экстремизма. Ее результатом стало изъятие 1 тыс. единиц запрещенной религиозной литературы, 167 единиц оружия, 118 единиц боеприпасов, более 90 кг. взрывчатки. Арестовано 12 преступников.

---

<sup>189</sup> Развитие межрегионального и приграничного сотрудничества в государствах-участниках СНГ (информационно-аналитическая записка) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2010. С. – 49, 60.

<sup>190</sup> Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 48.

<sup>191</sup> Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств-участников СНГ (информационно-аналитический доклад) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2009. – С. 65

Таким образом, приведенные статистические данные позволяют говорить, что наличие прозрачных границ между Россией и Казахстаном активно используется криминальными структурами в своих целях. В этой связи следует ожидать, что по мере либерализации пограничного режима в ходе интеграционных процессов важность сотрудничества специальных служб и правоохранительных органов двух стран в приграничных регионах России и Казахстана будет только возрастать.

Важным направлением деятельности органов государственной власти России и Казахстана в приграничье является регулирование миграционных потоков, прежде всего, трудовой миграции, которая имеет как легальную, так и нелегальную составляющую. Неуправляемая миграция «деформирует структуру занятости, вызывает дисбалансы в социальной сфере, провоцирует национальные конфликты, обостряет криминогенную обстановку<sup>192</sup>».

Основное негативное воздействие нерегулируемой миграции ощущает Россия, как страна, принимающая большую часть иностранной рабочей силы. Но и Казахстан испытывает определенные трудности. Президент Казахстана Н.А. Назарбаев обращает внимание на тот факт, что республика сталкивается с миграционным давлением в отдельных регионах страны, где незаконные трудовые мигранты дестабилизируют местные рынки труда<sup>193</sup>. Речь идет о том, что в настоящее время миграционные потоки между Россией и Казахстаном нацелены на столичные города и крупные промышленные центры: Москву и Санкт-Петербург, Астану и Алматы. В частности, на 1 января 2009 г. на территории Казахстана работало более 54 тыс. иностранных специалистов. При этом основная их часть осуществляла трудовую деятельность в г. Астана (25%), г. Алматы (22%) и Атырауской области (20%) от их общего числа по республике<sup>194</sup>. У большинства остальных регионов еще сохраняется

---

<sup>192</sup>Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. – 2013. – 13 декабря.

<sup>193</sup>Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства // Казахстанская правда. – 2012. – 15 декабря.

<sup>194</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств-участников СНГ (информационно-аналитический доклад) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2009. – С. 71.

отрицательное сальдо миграции т.е. превышение выезда мигрантов над их въездом. Этот показатель, например, в Костанайской области составлял в 2010 г. – 4 042, а в 2012г. – 2 387 человек<sup>195</sup>. В экономические центры устремляются и нелегальные мигранты, число которых велико<sup>196</sup>.

Аналогично обстоит дело и в Российской Федерации. В 2011 г здесь работало 1027929 мигрантов, в том числе в Москве (17,%), Московской области (17,5%), в Санкт-Петербурге (14,3%)<sup>197</sup>. Для сравнения: в Челябинской области трудилось 16253 человека из приезжих или 1,6 процента.<sup>198</sup>

Сотрудничество в области контроля за миграцией населения осуществляют Министерства внутренних дел России и Казахстана и миграционные службы. В своей деятельности они руководствуются нормами национальных законодательств и Соглашением о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, подписанным 19 ноября 2010 г. правительствами Казахстана, России и Республики Беларусь. Непосредственно в приграничных регионах взаимодействие осуществляют Департаменты внутренних дел (ДВД) в областях Казахстана, и Управления Федеральной миграционной службы (УФМС) и Управления внутренних дел (УВД) в субъектах РФ.

Анализ сотрудничества в данной сфере позволяет выделить его основные составляющие: двусторонние встречи представителей региональных миграционных органов власти<sup>199</sup>; обмен оперативной информацией между ними; проведение профилактических мероприятий и принятие оперативных мер по пресечению нелегальной миграции и депортация нарушителей закона.

<sup>195</sup> Регионы Казахстана. Астана, 2013. – С.8.

<sup>196</sup> В период легализации в Казахстане в 2006 г. мигрантов выявлено 164,5 тыс. иностранцев, незаконно осуществлявших трудовую деятельность, при общем числе работников, официально отнесенных к этой категории в 377,1 тыс. человек. См.: Казахстан. Расширенный миграционный профиль/Построение миграционных партнерств (ПМП). 2010. С. 12. URL.:[http://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/Kazakhstan\\_Extended\\_Migration\\_Profile\\_RU.pdf](http://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/Kazakhstan_Extended_Migration_Profile_RU.pdf). Дата обращения: 12 ноября 2013 г.

<sup>197</sup> Регионы России / Стат.сб. М.: Росстат, 2012. – С. 144.

<sup>198</sup> Там же. – С. 145.

<sup>199</sup> Например, в 2005-2006 гг. прошли три рабочих встречи в городах Барнаул, Усть-Каменогорск и Шемонаиха между представителями миграционной полиции ДВД Восточно-Казахстанской области и УФМС Алтайского края по взаимодействию данных подразделений и повышению эффективности борьбы с нелегальной миграцией. См.: О ходе реализации Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств-участников СНГ / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2007. – С. 64.



Информационное взаимодействие между подразделениями миграционной полиции ДВД Казахстана и их российскими коллегами осуществляется на постоянной основе. Оно включает текущий обмен статистикой и аналитикой о миграционной обстановке в приграничных регионах, количестве приехавших иностранцев, сроках и целях их пребывания, о лицах, депортированных за административные правонарушения.

Для принятия практических мер против нелегальной миграции на территории российско-казахстанского приграничья действуют посты системы «Рубеж», осуществляющие миграционный, дорожный и наркоконтроль, а так же ежеквартально проводятся оперативно-профилактические мероприятия «Мигрант» и «Иностранец», дающие хорошие результаты<sup>200</sup>. В частности, при проведении мероприятия «Мигрант» с 8 по 19 января 2007 г. к административной ответственности было привлечено 1205 иностранных граждан, выдворено из Казахстана – 123<sup>201</sup>.

Спецификой борьбы с незаконной миграцией является тот факт, что собственно миграционные потоки между Россией и Казахстаном не вызывают проблем, в отличие от транзитных. По данным Росстата приток мигрантов на территорию России из Казахстана стабильно снижается, а именно: с 124903 человек в 2000г. до 36474 в 2011г.<sup>202</sup>. За этот же период из России в Казахстан въехало соответственно 17913 и 6176 человек.<sup>203</sup> В то время как численность мигрантов из других среднеазиатских республик, которые следуют в Россию, и, в основном, транзитом через Казахстан, только по официальной статистике увеличился в разы<sup>204</sup>. Таким образом, в миграционных потоках, идущих через российско-казахстанскую границу, наблюдаются противоположные тенденции, а именно: устойчиво сокращается миграция между этими двумя государствами, при одновременном росте числа мигрантов, следующих транзитом через

<sup>200</sup> О ходе реализации Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников СНГ / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2007. – С. 57.

<sup>201</sup> Там же. – С. 64.

<sup>202</sup> Российский статистический ежегодник. 2012. Стат.сб. М.: Росстат. 2012. – С. 113.

<sup>203</sup> Там же. – С. 114.

<sup>204</sup> За период с 2000 по 2011 гг. число мигрантов, прибывающих в Россию возросло: из Таджикистана соответственно с 11043 до 35087 человек, из Узбекистана с 40840 до 64493, из Кыргызстана с 15536 до 41582 человек. Там же. – С. 113.

Казахстан в Россию из других государств. При этом безвизовый режим между государствами СНГ существенно подрывает эффективность борьбы против нелегальной миграции.

В настоящее время по геополитическим и экономическим причинам Россия и Казахстан не могут ввести визовый режим и закрыть границы с другими республиками Средней Азии. Они являются ядром интеграционного процесса на постсоветском пространстве и ставят своей целью создание Евразийского экономического союза. С учетом этого фактора Президент России В.В. Путин предлагает решить вопрос контроля над миграционными потоками: «Мы не можем порвать наши особые связи с бывшими республиками Советского Союза, но и порядок нужно наводить»<sup>205</sup>.

По мнению специалистов, сегодня вполне реально выработать нормы и процедуры отслеживания миграции по схеме «донор – транзит – реципиент». Идея состоит не в упрощении процесса передвижения, а, напротив, в строгой его регламентации через прямые контакты со страной-донором<sup>206</sup>. Однако на наш взгляд, конечным решением может стать только устранение базовых причин неконтролируемой миграции, к которым можно отнести: низкий уровень жизни населения, избыточность трудовых ресурсов, невысокие темпы развития экономики в среднеазиатских республиках. Эффективно преодолеть указанные проблемы можно при ускоренной экономической интеграции этих государств с Россией и Казахстаном в рамках ЕврАзЭС.

При возникновении чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, затрагивающих сопредельные территории, сотрудничество осуществляется департаментами по чрезвычайным ситуациям (ДЧС) в областях Республики Казахстан и Главными управлениями МЧС России (ГУ МЧС) в субъектах Российской Федерации. Анализ взаимодействия этих органов показал, что оно

---

<sup>205</sup>Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. – 2013. – 13 декабря.

<sup>206</sup>Подробнее см.: Байназарова Э. Внешнеполитические инициативы Казахстана по обеспечению безопасности: опыт ШОС // Казахстан в глобальных процессах. – 2012. – № 1. – С. 13.

имеет особенности, которые являются следствием влияния ряда факторов, а именно: географического, техногенного, природного и экологического.

Географический фактор определяет основных партнеров по сотрудничеству. Как правило, территориальные органы МЧС России и Казахстана в приграничных регионах взаимодействует с коллегами сопредельной области и примыкающих с флангов территорий. В этой связи формируются устойчивые контакты между группами органов МЧС приграничных областей, которые заключают соглашения и принимаются планы взаимодействия при возникновении чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, а также устранения их последствий<sup>207</sup>. В частности, Соглашения о сотрудничестве и Планы взаимодействия были подписаны и действуют между ДЧС Костанайской области РК и ГУ МЧС по Оренбургской, Курганской и Челябинской областями<sup>208</sup>. Планы ежегодно уточняются, корректируются, а так же согласовываются с заместителями глав областных администраций.

В планах определен перечень совместных действий на случай чрезвычайных ситуаций и профилактике аварий на коммуникациях и сложных технических сооружениях, определение единой процедуры пересечения границы специальной техникой, обмен информацией и др<sup>209</sup>.

---

<sup>207</sup>Такие документы подписаны: ДЧС Атырауской области РК с ГУ МЧС России по Астраханской области; ДЧС Костанайской области РК и ГУ МЧС по Оренбургской, Курганской и Челябинской областей; ДЧС Восточно-Казахстанской области РК с ГУ МЧС России по Алтайскому краю и Республике Алтай; ДЧС Западно-Казахстанской области с ГУ МЧС России по Оренбургской и Саратовской областями; ДЧС Павлодарской области РК с ГУ МЧС России по Алтайскому краю, Новосибирской и Омской областями; ДЧС Северо-Казахстанской области РК с ГУ МЧС России по Тюменской, Омской и Курганской областям.

<sup>208</sup>Соглашение между ДЧС Костанайской области МЧС РК и ГУ МЧС России по Курганской области о сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий от 4 октября 2005 года; План взаимодействия между ДЧС Костанайской области МЧС РК и ГУ МЧС России по Курганской области по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных авариями, стихийными бедствиями и катастрофами на подведомственных территориях (2005 год); Соглашения между ДЧС Костанайской области МЧС РК и ГУ МЧС России по Челябинской области о сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий (2005 г.); План взаимодействия между ДЧС Костанайской области МЧС РК и ГУ МЧС России по Челябинской области по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных авариями, стихийными бедствиями и катастрофами на подведомственных территориях (2009 г.). См.: Межрегиональное и приграничное сотрудничество в государствах-членах СНГ (аналитическая записка) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2011. – С. 57-58.

<sup>209</sup> Планы предусматривают: проведение совместных спасательных, аварийно-восстановительных и других неотложных работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций; информирование соответствующих служб сопредельных государств о состоянии участков трансграничных магистральных газопроводов, нефтепроводов по результатам проведенных диагностических обследований и планируемых работах на данных участках; согласование с пограничными службами и определение единой упрощенной процедуры пересечения границы специальной техникой и задействованными работниками для выполнения аварийных и других неотложных работ;

В рамках Соглашений ежедневно осуществляется информационное взаимодействие оперативной дежурной смены органов ЧС, действующих на сопредельных приграничных территориях, с использованием международной телефонной связи, Интернета и факса. Так, в 2011 г., между ДЧС Костанайской области и ГУ МЧС РФ по Челябинской области прошло 96 сообщений по случаям ухудшения оперативной обстановки 27: по паводковой обстановке, 65 по лесным пожарам и термоточкам, полученным по результатам космического мониторинга и 4 по нашествию саранчи<sup>210</sup>. На основе данной информации сторонами были определены меры совместных действий.

Важным аспектом развития сотрудничества сторон является создание совместных Банков данных о возможных чрезвычайных ситуациях на сопредельных территориях и приграничных водных объектах. Это позволяет целенаправленно готовить личный состав и руководителей служб ЧС к взаимодействию в случае конкретных чрезвычайных ситуаций, наиболее вероятных в зоне их ответственности. Например, такой совместный Банк по Костанайской и Челябинской областям, был разработан и принят службами по ЧС в апреле 2011 г. На его основе ГУ МЧС России по Челябинской области ежегодно проводятся совместные командно-штабные учения по организации и проведению противопаводковых мероприятий на приграничных территориях<sup>211</sup>.

Взаимодействие служб по ЧС в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного характера сконцентрировано, главным образом, вокруг эксплуатации магистральных нефте - и газопроводов, идущих через границу двух стран и нефтяных и газовых месторождений. В частности,

---

взаимодействие и обмен информацией по криминогенной обстановке на патрулируемых участках между частными охранными структурами осуществляющими охрану газопроводов нефтепроводов; проведение совместных учений по ликвидации техногенных аварий и других чрезвычайных ситуаций, создание оперативных штабов по управлению и взаимодействию задействованными силами и средствами; определение оптимальных мест сосредоточения необходимых аварийных запасов горюче-смазочных материалов, техники и другой продукции которые возможно в кратчайшие сроки направить к месту ликвидации аварий на трансграничных участках и др. См.: Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств - участников СНГ (информационно-аналитический доклад) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2009. – С. 90.

<sup>210</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество в государствах-членах СНГ (аналитическая записка) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2011. – С. 58.

<sup>211</sup>Там же. – С. 58.

объектами их внимания являются магистральные газопроводы: «Союз», Оренбург–Новопокров, Средняя Азия – Центр и Бухара – Урал, которые проходят через Западно-Казахстанскую и Актюбинскую области на территорию Российской Федерации<sup>212</sup>.

Обеспечение безопасности эксплуатации этих коммуникаций входит в планы совместных действий ДЧС Западно-Казахстанской области и ГУ МЧС по Самарской, Саратовской и Оренбургской областям. С этой целью проводятся совместные учения, например, в 2008 г. по тематике: «Ликвидация чрезвычайных ситуаций на объекте нефтегазового комплекса в приграничных районах»<sup>213</sup>, в 2011 г.- комплексное учение на Чинаревском месторождении ТОО «Жаикмунай» по вопросам взаимопомощи в проведении аварийно-спасательных работ при трансграничных чрезвычайных ситуациях<sup>214</sup>. В 2012 г. совместно с ГУ МЧС России по Омской области проведено комплексное учение на тему: «Ведение аварийных работ по перехвату и локализации нефтяных загрязнений на трансграничных акваториях в случае аварии на магистральном нефтепроводе Омск-Шымкент»<sup>215</sup>. Казахстаном разработан и согласован с приграничными регионами России расчет сил и средств приграничных регионов для привлечения в случае возникновения техногенной чрезвычайной ситуации (разрыв нефтепровода Омск – Павлодар – Шымкент)<sup>216</sup>.

Другой специфической стороной взаимодействия служб по ЧС России и Казахстана техногенного характера является осуществление мер по ликвидации последствий пусков ракет различного назначения. По этому вопросу налажено сотрудничество ДЧС Актюбинской области и ГУ МЧС России по Оренбургской области. В частности, разработан План действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций при проведении

---

<sup>212</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств-участников СНГ (информационно-аналитический доклад) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2009. – С. 90.

<sup>213</sup> Там же. – С. 98.

<sup>214</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество в государствах-членах СНГ (аналитическая записка) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2011. – С. 59.

<sup>215</sup>Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 35.

<sup>216</sup> Там же. – С. 34.

пусков ракет МБР РС-20 из пусковой базы «Ясный» Оренбургской области. Созданы мобильные группы из специалистов для отслеживания трассы полета МБР РС-20. Достигнута договоренность о присутствии представителя ДЧС Актюбинской области при запуске МБР РС-20. В свою очередь ДЧС Мангистауской области и российской компанией ЗАО Международная космическая компания «Космотрас» принят План совместных действий, предусматривающий ликвидацию последствий падения отделяемых частей ракеты РС-20 на территории Каракиянского района Мангистауской области<sup>217</sup>.

Отдельным аспектом данной сферы сотрудничества выступает ликвидация последствий запусков российских ракет с космодрома «Байконур». Она осуществляется на основе специального Соглашения между Правительствами Казахстана и Российской Федерации о взаимодействии в случае возникновения аварийных ситуаций при запусках ракет с космодрома «Байконур». Здесь активно взаимодействуют с российскими органами власти и управлением космодрома ДЧС Актюбинской и Кызылординской области РК. Для привлечения необходимых сил и средств в случае ликвидации последствий при падении космических аппаратов или их фрагментов разработан План защиты населения и территории Актюбинской области. Подразделениями МЧС Казахстана на территории Кызылординской области вместе с российским ФГУП «Государственный космический научно-производственный центр имени М.В.Хруничева» разработан и реализуется план действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций при проведении запусков ракетносителей «Протон-М» (наклонение опорной орбиты 480)<sup>218</sup>.

Значительная часть служб по ЧС в приграничных регионах России и Казахстана активно взаимодействует при нейтрализации негативных последствий таких природных факторов, как разливы рек в весенний паводок и лесных и степных пожаров.

---

<sup>217</sup> Там же. – С. 100.

<sup>218</sup> Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств-участников СНГ (информационно-аналитический доклад) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2009. – С. 99.

Вопросы прохождения паводковых вод на трансграничных реках и водохранилищах решаются как на национальном, так и на региональном уровнях. В соответствии с межправительственным Соглашением между Казахстаном и Россией о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 27 августа 1992 г. каждый год проходит заседание Казахстанско-Российской комиссии по совместной эксплуатации и охране водных объектов. В рамках работы комиссии действуют рабочие группы по бассейну рек Тобол<sup>219</sup> и Иртыш<sup>220</sup>.

Взаимодействие региональных служб по ЧС направлено на недопущение чрезвычайных ситуаций в период весеннего паводка. Для этого происходит обмен прогнозами о весеннем половодье, включая бюллетени постов наблюдения на реках и проводятся учения и тренировки личного состава служб<sup>221</sup>. В частности, это стало практикой сотрудничества между ДЧС Костанайской области и ГУ МЧС Курганской, Оренбургской и Челябинской областей<sup>222</sup> и особенно приграничных территорий, где проходят крупные водные артерии рек: Иртыш, Тобол, Урал, Обь.

В весенний период ДЧС Западно-Казахстанской области РК взаимодействует с ГУ МЧС России по Саратовской и Оренбургской областям по вопросам безаварийного пропуска паводковых вод по рекам Уралу, Большому и Малому Узеню, безопасной и взаимовыгодной эксплуатации Варфоломеевского и Ириклинского водохранилищ<sup>223</sup>. По инициативе этих областей сформирована совместная Межправительственная российско-казахстанская комиссия по сохранению экосистемы бассейна реки Урала, принято решение о создании

---

<sup>219</sup>Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 25.

<sup>220</sup> Там же. – С. 36.

<sup>221</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств-участников СНГ (информационно-аналитический доклад) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2009. – С. 93.

<sup>222</sup>Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 34.

<sup>223</sup> Там же. – С. 32.

Фонда для сохранения и восстановлению экосистемы бассейна реки<sup>224</sup>. ДЧС Павлодарской области проводится взаимообмен информацией с ГУ ГО и ЧС Омской области по: пропуску воды из Иртышского каскада водохранилищ; об аварийных сбросах воды и других непредвиденных ситуациях на реке Иртыш<sup>225</sup>.

К особой приграничной зоне, где осуществляется сотрудничество служб МЧС России и Казахстана, относится Каспийское море. Здесь силами спасательных служб Астраханской (Россия) и Мангистауской и Атырауской областей Казахстана оказывается помощь людям, морским и воздушным судам, терпящим бедствие в морской акватории. Для проведения совместных мероприятий на море разработана схема управления взаимодействия с администрациями Морского спасательно-координационного центра России, порта «Астрахань» и силовыми подразделениями Казахстана: ВМС Казахстана, МВД Казахстана, пограничным отрядом. Стороны активно участвуют в международных учениях, добиваясь слаженности действий. Такие учения прошли на Каспии в 2004, 2006 и 2008 гг. Кроме того, ДЧС Мангистауской области и Морской спасательно-координационный центр г. Астрахани ежемесячно проводят штабные тренировки по оказанию помощи терпящим бедствие на Каспийском море<sup>226</sup>.

Ликвидация пожаров и их последствий входит в число важных направлений сотрудничества приграничных регионов. Здесь взаимодействие осуществляется на основе специальных соглашений и планов совместных действий служб по ЧС. В случае пожаров в приграничной зоне между ними проводится информационный обмен по порядку их локализации и ликвидации. Для налаживания взаимодействия проводятся совместные тренировки оперативных групп и учения по тушению лесостепных пожаров. Так, в 2011г. были проведены: совместная тренировка по тушению лесостепных пожаров ГУ

---

<sup>224</sup> Там же. – С. 26.

<sup>225</sup> Там же. – С. 35.

<sup>226</sup> Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств-участников СНГ (информационно-аналитический доклад)/Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2009. – С. 99.



МЧС России по Омской области с МЧС Северо-Казахстанской области, командно-штабная тренировка ГУ МЧС России по Курганской области и МЧС Костанайской области по вопросам поведения паводкоопасного и пожароопасного периодов<sup>227</sup>. В 2012 г. МЧС Актыбинской области и ГУ МЧС России по Оренбургской области проведены совместные комплексные учения «Жалын-2012» по вопросам эффективного реагирования на лесостепные пожары<sup>228</sup>. 31 июля 2012 г. МЧС Западно-Казахстанской области и Главным управлением МЧС по Оренбургской области в районе п. Привольного Илекского района Оренбургской области было проведено совместное пожарно-тактическое учение по теме «Тушение природного трансграничного пожара». Стороны отработали вопросы перехода через границу спасательных подразделений и информационного взаимодействия по линии оперативных дежурных»<sup>229</sup>.

В целом, анализ практики приграничного сотрудничества России и Казахстана позволяет сделать ряд выводов.

Во внешней торговле наблюдается стабильное увеличение доли приграничных областей в общем внешнеторговом обороте двух стран притом, что основную номенклатуру продаваемых товаров по-прежнему составляют углеводородное и минеральное сырье, а также металлы. Растет, но меньшими темпами, объем трансакций по продовольственной группе, продуктам металлообработки и машиностроения. В последнее время отмечается активное освоение южно-уральскими и североказахстанскими бизнесменами рынков, не входящих в приграничную зону РФ и РК, а также их ориентация на дальнейшее зарубежье;

В сфере промышленной кооперации в приграничных регионах создано и действуют 500 совместных предприятий в различных отраслях. Для того,

---

<sup>227</sup>Межрегиональное и приграничное сотрудничество в государствах - членах СНГ (аналитическая записка) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2011. – С. 57-58.

<sup>228</sup>Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. М., 2013. – С. 31.

<sup>229</sup> Там же. – С.33.

чтобы данная положительная тенденция проявилась в полной мере необходимо устранить противоречие между политикой отдельных компаний, ориентированных на сотрудничество с другими зарубежными странами, и национальными интересами России и Казахстана, которые добиваются построения единого экономического пространства путем интеграции своих экономик.

В инвестиционной политике наметился переход от кредитования экспортных товарных операций к реализации проектов в реальном секторе экономики, наиболее масштабные из которых включены в планы реализации программ межрегионального и приграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном. Вместе с тем такое стратегическое направление, как создание особых экономических зон, пока осуществляется в рамках экономического развития отдельных регионов, включая приграничные.

Развитие экономической интеграции, включая начало действия Таможенного союза, существенно увеличило объем грузоперевозок. В этой связи резко возросло значение транспортно-логистических комплексов, строящихся в приграничных районах, которые призваны обеспечить бесперебойное функционирование железнодорожных и автомобильных магистралей, связывающих Казахстан и Россию с европейскими странами.

В активизации деловых контактов бизнесменов РФ и РК лидирующие позиции заняли территориальные торгово-промышленные палаты, опирающиеся на поддержку Российско-Казахстанского Делового Совета по приграничному сотрудничеству.

Удалось также установить, что в социально-гуманитарной сфере наиболее плодотворными направлениями приграничного сотрудничества между РК и РФ в настоящее время являются: здравоохранение, культура, образование и наука, спорт. В медицине акцент сделан на санитарном контроле, оказании качественных лечебных услуг населению, повышение квалификации медперсонала.

В культурном обмене между регионами России и Казахстана, большую роль играют специализированные учреждения (библиотеки, музеи и театры), а также профессиональные и самодеятельные творческие объединения. С их участием проходят: театральные гастроли и фестивали, музейные экспозиции, обеспечивается доступ к электронным информационным ресурсам библиотек, творческие конкурсы и праздники с участием местного населения и национальных диаспор.

Спортивное сотрудничество идет по двум линиям: профессионального спорта высоких достижений и массовых спортивных организаций регионов. Оно, в основном, сводится к совместным тренировкам и сборам спортсменов, участию в состязаниях различного уровня.

Образование и наука относятся к наиболее интенсивно развивающимся трендам российско-казахстанского приграничного сотрудничества. Здесь распространены такие виды взаимодействия вузов и колледжей, как: обмен опытом работы и студентами, апробация общих образовательных проектов, участие в научных конференциях и семинарах, повышение педагогического мастерства преподавателей. В научных контактах акцент сделан на участие в конференциях и семинарах, менее развиты инновационная и прикладная составляющие.

В приграничном и межрегиональном сотрудничестве России и Казахстана в области обеспечения национальной безопасности активно задействованы территориальные органы пограничной, таможенной, миграционной служб и внутренних дел двух стран. Это сотрудничество преследует двоякую цель. С одной стороны, оно призвано снизить барьерную функцию российско-казахстанской границы для населения, проживающего в зоне приграничья, и хозяйствующих субъектов. С другой стороны, пресекаются неконтролируемая миграция, незаконный оборот психотропных веществ, преступная и террористическая деятельность.

На взаимодействие служб по предотвращению чрезвычайных ситуаций в приграничной зоне оказывает влияние ряд объективных факторов, а именно:

природный ландшафт (наличие рек, морских акваторий, лесных массивов), наличие разнообразных трансграничных коммуникаций, которые определяют характер их совместных действий на случай чрезвычайных происшествий, стихийных бедствий и техногенных катастроф.

### **ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ РОССИЙСКО - КАЗАХСТАНСКОГО МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО И ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ.**

#### **3.1. Виды приграничного сотрудничества России и Казахстана на современном этапе и их эффективность.**

В практике российско-казахстанских отношений сложились определенные виды<sup>230</sup> межрегионального и приграничного сотрудничества. К основным из них можно отнести следующие:

- заключение соглашений о межрегиональном и приграничном сотрудничестве между государствами, их административно-территориальными образованиями и органами местного самоуправления;

- разработка и реализация совместных планов и программ действий;

- заключение гражданско-правовых договоров о сотрудничестве между хозяйствующими субъектами и другими юридическими лицами двух стран;

- создание совместных координирующих органов по приграничному сотрудничеству и рабочих групп при них по выработке конкретных механизмов совершенствования межрегионального и приграничного сотрудничества;

- проведение встреч и форумов приграничного сотрудничества<sup>231</sup>.

Анализ отношений между Россией и Казахстаном за последние годы позволяет определить степень использования вышеназванных видов межрегионального и приграничного сотрудничества, их особенности и эффективность.

<sup>230</sup> В соответствии с принципами родо-видовой классификации речь должна идти о формах межрегионального и приграничного сотрудничества, однако в правительственных документах, посвященных данной проблематике, используется термин «виды». При изложении материала соискатель ориентировался на стилистику официальных органов.

<sup>231</sup> См.: Концепция приграничного сотрудничества в РФ. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. N 196-р) // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 февраля 2001 г. – №8. – Ст. 764.

Приграничное сотрудничество между регионами России и Казахстана с 1995 г. по настоящее время развивается на основе конкретных межгосударственных Соглашений и Программ. Такого рода Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан были заключены в 1995, 1999 и 2010 гг.<sup>232</sup> Эти документы получили практическую реализацию в рамках трех программ приграничного сотрудничества российских и казахстанских регионов, заключенных на следующие временные периоды: 1999-2007 гг.; 2008-2011 гг. и 2012-2017 гг.<sup>233</sup>

Анализ этих Соглашений показал, что в целом они содержат одинаковый перечень направлений сотрудничества: торгово-экономическая сфера; промышленность; транспорт; здравоохранение и социальная политика; миграционная политика; правоохранительная деятельность; таможня; пограничный контроль, наука и образование, охрана окружающей среды; туризм, культура, спорт и молодежная политика. Отличия Соглашений касаются сроков действия: Соглашения 1995 и 2010 гг. заключались на 5 лет, а Соглашение 1999 г. на 7 лет. В ходе развития приграничного сотрудничества изменился его формат.

Особенностью Соглашения 1999 г. стало то, что оно принималось вместе с Программой приграничного сотрудничества регионов России и Казахстана на 1999-2007 гг. При этом стороны возложили координацию работы по выполнению Программы на Подкомиссию по приграничному сотрудничеству Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан с участием представителей

---

<sup>232</sup>Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве приграничных областей Российской Федерации и Республики Казахстан (Омск, 26 января 1995 г.) Текст Соглашения официально опубликован не был. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о приграничном сотрудничестве регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 1999-2007 гг. (Астана, 24 сентября 1999 г.) // Бюллетень международных договоров, ноябрь 2000 г. – № 11; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и приграничном сотрудничестве (Усть-Каменогорск, 7 сентября 2010 г.). Текст Соглашения официально опубликован не был, но содержится в информационно-правовой системе «Гарант».

<sup>233</sup>Программа приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 1999-2007 гг.; Программа приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 2008-2011 гг.; Программа межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012-2017 гг.

приграничных регионов (ст.11).<sup>234</sup> Таким образом, координация выполнения договоренностей поручалась впервые наднациональному органу. Другие программы принимались после заключения Соглашений.

Соглашение 2010 г. содержало трактовку терминов важных для подготовки заключения договоров и соглашений: «приграничный субъект РФ»; «приграничная область РК», «компетентные органы», «хозяйствующие субъекты» (ст.2). Документ содержал и определение самого Межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан. Оно трактовалось как «согласованная компетентными органами деятельность, направленная на социально-экономическое развитие субъектов РФ и областей Казахстана, в том числе приграничных субъектов РФ и приграничных областей РК, повышение благосостояния населения, укрепление взаимовыгодных и дружественных отношений между государствами» (ст. 3).

По решению V Форума межрегионального сотрудничества Российской Федерации и Республики Казахстан с участием Глав государств ( г. Актюбинск, 22 сентября 2008 г.) качественно изменился состав его участников за счет представителей внутренних территорий, не входящих в приграничную зону двух стран. Поэтому Соглашение 2010 г. называлось уже «о межрегиональном и приграничном сотрудничестве».

Программы по реализации Соглашений устанавливали приоритетные направления взаимодействия сторон и их задачи по развитию приграничного сотрудничества. Для объективной оценки содержания и значения программ целесообразно проанализировать планы мероприятий, разработанные на их основе. Интерес представляют Программы сотрудничества на 2008-2011 гг. (Новосибирск, 21 октября 2007 г.) и на 2012-2017гг. (Астрахань, 15сентября 2011 г). Основные мероприятия по данным Программам таковы:

---

<sup>234</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о приграничном сотрудничестве регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 1999-2007 гг. (Астана, 24 сентября 1999 г.) // Бюллетень международных договоров. – ноябрь 2000. – № 11.

Таблица 3.1. Мероприятия по Программам приграничного сотрудничества регионов России и Казахстана на периоды 2008 - 2011 и 2012 – 2017 гг.<sup>235</sup>.

№ п/п	Мероприятия по Программе приграничного сотрудничества регионов РФ и РК на 2008 - 2011 гг.		Мероприятия по Программе межрегионального и приграничного сотрудничества между РФ и РК на 2012 - 2017 гг.	
	Сферы сотрудничества	Число мероприятий	Сферы сотрудничества	Число мероприятий
1	Общи вопросы приграничного сотрудничества	6	Общие вопросы приграничного сотрудничества	4
2	Топливо - энергетический комплекс	1		
3	Металлургия	3		
4	Агро - промышленный комплекс	6		
5	Транспорт	2	Транспорт	1
6	Здравоохранение и микробиологическая промышленность	6		
7	Строительство	1		
8	Информационные технологии	4		
9	Научно - техническое сотрудничество	4		
10	Торговля	1	Промышленность и торговля	8
11	Социальная политика	5	Гуманитарная и социальная сферы, здравоохранение	6

<sup>235</sup>Таблица составлена автором по: План мероприятий к Программе приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 2008-2011 гг.; План мероприятий по реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012-2017 гг.

12	Культура, спорт, молодежная политика	4	Образование, наука и культура	5
13	Экология	6	Туризм	2
14	Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	7	Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и охрана окружающей среды	5
15	Пограничный и таможенный контроль	13		
	Итого	69	Итого	31

Сопоставление мероприятий, приведенное в таблице 3.1., и их содержание позволяют сделать ряд выводов.

Во-первых, число мероприятий по ныне действующей программе более чем в два раза меньше, чем в предыдущей.

Во-вторых, мероприятия по Программе приграничного сотрудничества на 2008-2011 гг. предусматривают адресные меры по отдельным конкретным отраслям. Например, металлургия, агропромышленный комплекс, пограничный и таможенный контроль, информационные технологии. В то время как в плане реализации Программы приграничного сотрудничества на 2012-2017гг. мероприятия предусмотрены по группам отраслей или направлений сотрудничества (гуманитарная и социальная сферы, здравоохранение; образование, наука и культура и т.д.).

В-третьих, в плане реализации Программы приграничного сотрудничества на 2008-2011 гг. присутствовал ряд мер, направленных на качественное изменение его дальнейшего развития. В частности, решение о создании первого Евроазиатского региона приграничной интеграции и сотрудничества между Астраханской (Россия) и Атырауской (Казахстан) областями (п.2), разработка нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок образования и функционирования «Евразия– регионов» в приграничье двух стран.



Принципиальным отличием Программ сотрудничества стало и качественное изменение состава участников (исполнителей). Если первая Программа в качестве исполнителей определяла органы власти и бизнес-структуры приграничных регионов, то Программа, реализуемая сегодня, уже называется Программой межрегионального и приграничного сотрудничества и предусматривает активное участие субъектов РФ и областей Казахстана, расположенных вне зоны российско-казахстанского приграничья. В частности, это столичные города Москва, Санкт-Петербург, Астана и Алматы, Республика Татарстан, Орловская область.

Таким образом, теперь субъектами российско-казахстанского сотрудничества являются: органы центральной государственной власти и национальные общественные организации (торгово-промышленные палаты, другие объединения), приграничные регионы, а так же административно-территориальные образования, не входящие в приграничье двух государств. При этом можно говорить о различной степени участия перечисленных субъектов в реализации мероприятий по Программам сотрудничества.

Анализ планов реализации по Программам сотрудничества, принятым в 2008 и 2011 гг. показал, что органы центральной государственной власти и национальных общественных организаций России участвовали в исполнении соответственно 17 из 69 (24,64%) и 7 из 31 (22,58%) мероприятий. Для Казахстана этот показатель составил 21 из 69 (30,43%) и 5 из 31 (16,12%)<sup>236</sup>. Таким образом, можно говорить, что до 2011 г. почти четверть мероприятий по приграничному и межрегиональному сотрудничеству реализовывались по линии центра, но в настоящее время усиливаются позиции регионов и совместное участие центральных и региональных властей.

Показатели степени участия собственно регионов в Программе российско-казахстанского межрегионального и приграничного сотрудничества, которая реализуется в настоящее время, выглядят так:

---

<sup>236</sup> См. Приложение II. Табл. I; Табл. II.

Таблица 3.2. Данные об участии приграничных регионов в реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном на 2012 - 2017гг.<sup>237</sup>

Сферы сотрудничества		Всего мероприятий с участием субъектов РФ	В том числе с участием отдельных регионов:		Всего мероприятий с участием областей РК	В том числе с участием отдельных регионов:	
			субъектов РФ, граничащих с Казахстаном	Других субъектов РФ		Приграничных областей РК	Других областей РК
1	Общие вопросы приграничного сотрудничества	3	1	-	4	1	-
2	Транспорт	1	-	-	-	-	-
3	Промышленность и торговля	7	1	5	8	2	3
4	Гуманитарная и социальная сферы, здравоохранение	6	2	2	6	1	1
5	Образование ,наука и культура	5	-	2	5	-	5
6	Туризм	1	1	-	1	-	-
7	Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и охрана окружающей среды	2	2		2		
	Итого	25	7	9	26	4	9

Данные таблицы позволяют утверждать, что в целом российские регионы задействованы в 25, а казахстанские в 26 из 31 мероприятий программы, что

<sup>237</sup>Составлена на основе Плана мероприятий по реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012-2017 гг.

составляет соответственно 80,65% и 83,87% от их общего числа. Этот показатель по Программе приграничного сотрудничества на 2008 – 11 гг. был равен для субъектов РФ – 52 (75,36%), а казахстанских областей 49 (71,01%) мероприятий<sup>238</sup>. Иными словам, налицо положительная тенденция роста активности регионов в приграничном сотрудничестве двух стран.

Рост доли регионов в общем числе программных мероприятий на современном этапе можно объяснить не только повышением их активности, но и включением в этот процесс субъектов РФ и областей Казахстана, не входящих территориально в приграничную зону двух государств. В этой связи представляет интерес определение степени активности последних.

Сопоставления показателей участия приграничных областей по отношению к другим регионам в российско-казахстанском сотрудничестве свидетельствует о наличии определенной тенденции. Приграничные субъекты РФ участвовали в 7 (22,5%), а другие российские регионы в 9 (29,03%) мероприятиях по действующей Программе сотрудничества от их общего числа. Аналогично ситуация обстоит и с казахстанской стороны. Приграничные области Казахстана были включены в качестве исполнителей в 4 (12,9%), в то время как акиматы других областей в 9 (29,03 %) мероприятиях программы. Таким образом, приведенные данные говорят об определенных доминирующих позициях на современном этапе в реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012-2017 гг. внутренних регионов.

Эта тенденция подтверждается и участием данной категории субъектов сотрудничества в основных мероприятиях, предусмотренных Программой. В частности, Республика Татарстан реализует 3 из 8 мероприятий по направлению промышленность и торговля (проекты с участием органов государственной власти Татарстана, ОАО «КАМАЗ», ОАО «Казаньоргсинтез»). Акимат Астаны вместе с органами власти Москвы реализуют совместные программы в сфере культуры и образования. Правительство Санкт-Петербурга

---

<sup>238</sup>Приложение II. Табл. III.

с Акиматом Алматы и рядом областей Казахстана должны реализовать инвестиционный проект по созданию совместного литейно-механического производства.

Взаимодействие приграничных субъектов РФ и областей Казахстана осуществляется не только на основе межправительственных Соглашений, но и путем заключения двусторонних договоров и соглашений между собой. На это их ориентирует Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, причем она допускает, что заключенные такого рода документов может основываться на типовых соглашениях (ст.4)<sup>239</sup>.

В настоящее время регионы России и Казахстана в приграничном сотрудничестве представлены широким кругом участников, которые взаимодействуют на основе различных видов правовых актов, в том числе:

1) Соглашения, меморандумы и протоколы между органами государственной власти субъектов РФ и областей республики Казахстана.

2) Договоры между муниципальными образованиями приграничных территорий.

3) Договоры и контракты между хозяйствующими субъектами.

Официальная статистика по каждому виду межрегионального и приграничного сотрудничества пока отсутствует. В обнародованных документах и выступлениях глав государств, как правило, приводится общая численность заключенных договоров и соглашений между участниками сотрудничества. Однако, исходя из масштаба участия, наибольшее число договоров и соглашений заключается между хозяйствующими субъектами двух стран. Этому способствует постоянный рост активности бизнеса. В 2005 г. 74 из 89 субъектов Российской Федерации имели торгово-экономические связи с Казахстаном.

В 2007 г. между приграничными регионами и хозяйствующими субъектами России и Казахстана по различным вопросам торгово -

---

<sup>239</sup> Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. N 196-р) // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 февраля 2001. – № 8. – Ст. 764.

экономического, научно-технического и культурного сотрудничества реализовывалось 116 соглашений<sup>240</sup>. На начало 2009 г. между 7 пограничными областями РК и 12 субъектами РФ было заключено уже порядка 200 соглашений о сотрудничестве, дополненных планами совместных мероприятий<sup>241</sup>.

В настоящее время число субъектов РФ, участвующих в межрегиональном и приграничном сотрудничестве возросло с 74 до 76<sup>242</sup>. Принципиально важным является определение роли в приграничном сотрудничестве органов государственной власти субъектов РФ и областей Казахстана. Как отмечалось ранее, национальным законодательством двух стран они наделены правом ведения в пределах своих полномочий переговоров и заключения соглашений по приграничному сотрудничеству, а так же прерогативой готовить предложения центральным органам власти по установлению порядка осуществления хозяйственной деятельности на приграничной территории. Теперь именно на органы государственной власти регионов возлагается организация межрегионального и приграничного сотрудничества на практике.

Учитывая, что в сотрудничестве участвуют не только приграничные, но и другие регионы, не входящие в эту категорию, целесообразно определить степень активности органов государственной власти приграничной зоны. Для решения этой задачи можно использовать официальную информацию о соглашениях, заключенных субъектами РФ с областями РК, зарегистрированных и размещенных на сайте Министерства юстиции данного ведомства.

Всего по состоянию на 27 сентября 2013 г. реестр соглашений субъектов Федерации включал 41 соглашение с областями Казахстана. В том числе 32 соглашения были заключены российскими приграничными регионами и 9 с

---

<sup>240</sup> Программа приграничного сотрудничества Российской Федерации и Республики Казахстан на 1999-2007 гг.

<sup>241</sup> VI Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана. Оренбург, 2009. – С. 3.

<sup>242</sup> Стенографический отчет X Форума межрегионального сотрудничества России и Казахстана. URL: <http://news.kremlin.ru/news/19597>. Дата обращения: 18 ноября 2013 г.

субъектами РФ территориально не входящими в приграничье<sup>243</sup>. Степень активности каждого из российских приграничных регионов отражена в Таблице 3.3:

*Данные о соглашениях, заключенных между приграничными регионами России и Казахстана за период с 2000 по 2013гг.*

Приграничные Субъекты РФ	Общее число соглашений с областями РК	В том числе по направлениям сотрудничества			
		Действующие соглашений	Соглашения с Приграничными	Соглашения по торгово- экономическом, научно- техническом	Соглашения по иным направлениям
Республика Алтай	1	1	1	1	
Алтайский край	3	2	3	3	
Астраханская область*	6	4	3	5	1
Волгоградская область	-				
Курганская область	3	3	2	3	
Новосибирская область	1	-	1	1	
Омская область	3	2	2	3	
Оренбургская область	4	3	4	4	
Саратовская область	2	1	2	2	
Самарская область	2	2	2	2	
Тюменская область	4	2	3	4	
Челябинская область	3	2	1	3	
Итого	32	22	24	31	1

<sup>243</sup>Подсчитано автором по: Реестр соглашений субъектов Федерации, зарегистрированных в Минюсте РФ // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации портал «Нормативные правовые акты Российской Федерации».

Из таблицы видно, что в лидерах по числу заключенных соглашений выступают Астраханская (4 соглашения), Оренбургская (3) и Курганская (3) области. В основном, это соглашения с сопредельными областями Казахстана. Из 32 соглашений 24 или 75% заключены между приграничными регионами.

По своему содержанию, за небольшим исключением, все соглашения имели комплексный характер и регулировали сотрудничество в торгово-экономической, научно-технической и культурной сферах. В числе 32 соглашений только одно являлось трехсторонним – это Соглашение между Правительством Астраханской области России и акиматами Мангистауской, Атырауской, Западно-Казахстанской областей Республики Казахстан от 24 февраля 2009 г. Оно было узкопрофильным и имело целью содействие деятельности регионального культурного центра имени Курмангазы Сагырбаева.

Участие в межрегиональном сотрудничестве с Республикой Казахстан субъектов РФ, не входящих в разряд приграничных регионов, отражены в таблице 3.4<sup>244</sup>:

*Данные о соглашениях о межрегиональном сотрудничестве с областями Республики Казахстан, заключенных субъектами РФ, не входящими в приграничную зону*

---

<sup>244</sup>Таблица составлена соискателем по данным Реестра соглашений субъектов Федерации, зарегистрированных в Минюсте РФ // Официальный сайт Министерства юстиции РФ, портал «Нормативные правовые акты Российской Федерации».

Субъекты РФ	Общее число соглашений с областями РК	В том числе по направлениям сотрудничества			
		Действующие соглашения	Соглашения с Приграничными	Соглашения по торговому, экономическому, научно-техническому и культурному	Соглашения по иным направлениям
Республика Башкортостан	1	1	-	1	-
Удмуртская Республика	1	1	1	1	-
Калужская область*	1	1	1	1	-
Кемеровская область	2	2	-	2	-
Красноярский край	1	1	1	1	-
Пензенская область	2	2	-	2	-
Свердловская область	1	1	-	1	-
Итого	9	9	3	9	

\* Соглашение о сотрудничестве между Правительством Калужской области РФ и Акиматом Восточно-Казахстанской области РК в области индустриально-инновационного развития (№ 395 от 18.04.2011).

Приведенные в таблице данные позволяют сделать ряд выводов: во-первых, также как и приграничные российские регионы, субъекты РФ, не входящие в приграничье, заключают соглашения с областями Казахстана о торговом, экономическом, научном, техническом и культурном сотрудничестве. Во-вторых, данная категория субъектов РФ делает акцент на сотрудничестве с областями Республики Казахстан, не граничащими с Россией.



В частности, 6 из 9 соглашений или 66,7% относятся к их числу. В-третьих, основная часть субъектов РФ – это регионы с развитой промышленностью и их партнерами по сотрудничеству выступают аналогичные административно - территориальные единицы Казахстана: города Астана, Алматы, Карагандинская область.

Помимо взаимодействия субъектов РФ и областей Казахстана в рамках названных соглашений, развиваются контакты на основе протоколов и меморандумов, подписанных по итогам совместных совещаний по вопросам сотрудничества. Например: Протоколы по развитию торгового, экономического, научного, технического и культурного сотрудничества между Администрацией Астраханской области РФ и Акиматами Атырауской области (25.04.2003 г.) и Западно-Казахстанской области Республики Казахстан (26.05.2010 г.), Меморандум о сотрудничестве между Правительством Омской области РФ и Акиматом Северо-Казахстанской области РК в торговой, экономической, научной, технической, гуманитарной и иных сферах от 24 мая 2005 г.

Следует учесть, что приведенные данные не учитывают соглашения, не зарегистрированные в Минюсте РФ, а так же участие российских и казахстанских регионов в осуществлении проектов в рамках Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном. Однако в целом они объективно отражают главные тенденции в сотрудничестве региональных органов государственной власти двух стран.

Анализ такой формы сотрудничества сторон, как создание совместных координирующих органов по приграничному сотрудничеству и рабочих групп при них по выработке конкретных механизмов совершенствования межрегионального и приграничного сотрудничества, показал, что они успешно работают, главным образом, на национальном уровне. В частности, основной объем работы по координации действий сторон возлагается на Межправительственную комиссию по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан.

Аналогичные комиссии созданы и в других государствах СНГ. Они системно координируют взаимодействие: прорабатывают вопросы отраслевого взаимодействия, промышленной кооперации, торговых и экономических связей, а также заключают соответствующие соглашения и контролируют их выполнение.

В настоящее время данные комиссии являются основным наднациональным инструментом организации и координации действий в сфере межрегионального и приграничного сотрудничества на государственном уровне. Межправительственная комиссия по сотрудничеству между Россией и Казахстаном создана в г. Алматы 4 октября 1997г.<sup>245</sup> и на сегодняшний день провела 16 заседаний.

В ее составе действуют 7 подкомиссий:

- Подкомиссия по межрегиональному и приграничному сотрудничеству;
  - Подкомиссия по транспорту;
  - Подкомиссия по военно-техническому сотрудничеству;
  - Подкомиссия по комплексу «Байконур»;
  - Подкомиссия по инвестиционному и банковскому сотрудничеству;
  - Подкомиссия по сотрудничеству в области ТЭК;
  - Подкомиссия по сотрудничеству в сфере науки и новых технологий<sup>246</sup>.
- Подкомиссия по межрегиональному и приграничному сотрудничеству (далее - Подкомиссия) выполняет основной объем работы по реализации Соглашений и программ по развитию сотрудничества в этой сфере между Российской Федерацией и Республикой Казахстан. Она была сформирована в 2001 г. В настоящее время Подкомиссия состоит из 33 членов.

<sup>245</sup>Первый ее состав возглавили заместители премьер министров стран, а именно: заместитель Председателя Правительства России Серов В. М., а с Казахской - заместитель премьер-министра, министра экономики и торговли У. Е. Шукеев.

<sup>246</sup> Межправкомиссии некоторых государств – участников СНГ имеют сложную структуру, включающую комиссии, комитеты, подкомиссии и подкомитеты по конкретным направлениям взаимодействия. Например, межправкомиссия по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан имеет 7 подкомиссий, а Российско-украинская межгосударственная комиссия включает 1 комитет, 3 подкомитета и 12 подкомиссий. См.: Межрегиональное и приграничное сотрудничество в государствах-участниках СНГ (информационно-аналитическая записка). Содружество независимых государств. Исполнительный комитет СНГ. М.:ВИНИТИ, 2011. – С. 14.

Российскую сторону представляют 17 человек, в том числе: представители Минрегиона и Россотрудничества Российской Федерации, Первый секретарь посольства России в Казахстане, региональный представитель ТПП в странах центральной Азии, должностные лица органов исполнительной власти восьми субъектов РФ. Казахстанская часть включает 16 членов, в числе которых представители Министерства индустрии и новых технологий, Министерства экономики и бюджетного планирования, МИДа, Министерства охраны окружающей среды, Советник посольства Казахстана в России, ТПП Республики Казахстан, а так же должностные лица от акиматов пяти областей и г. Алматы. Возглавляют Подкомиссию два сопредседателя: председатель российской части Подкомиссии, заместитель Министра регионального развития В.А. Дедюхин и председатель казахстанской – Вице-министр экономики и бюджетного планирования Т.М. Жаксылыков.

Очевидно, что в составе комиссии поддерживается определенный баланс как по представительству двух стран, так и по соотношению региональных органов государственной власти и центральных министерств и ведомств. При этом перечень центральных органов государственной власти, представленных в подкомиссии, определен исходя из задач и направлений межрегионального и приграничного сотрудничества.

Основными функциями Подкомиссии являются: анализ состояния двустороннего приграничного сотрудничества и подготовка предложений по его развитию; содействие выполнению двусторонних соглашений, договоров, долгосрочных программ и проектов приграничного сотрудничества между сторонами, а так же обеспечение контроля за реализацией решений, принятых на заседании Подкомиссии (п.9)<sup>247</sup>.

Заседания Подкомиссии проходят ежегодно. Поочередно в Казахстане или в Российской Федерации. Всего с момента создания Подкомиссии прошло 13 заседаний. Анализ ее работы позволяет отразить процесс реализации

---

<sup>247</sup>Регламент работы Российско-Казахстанской подкомиссии по приграничному сотрудничеству Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерации и Республикой Казахстан.

договоренности сторон приграничного сотрудничества, подходы к решению возникающих проблем.

На первом заседании Подкомиссии 16-17 октября 2001г. в г. Оренбурге рассматривалась работа сторон по реализации Программы приграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном на 1999-2007 гг.

Второе заседание Подкомиссии состоялось 24-25 сентября 2002 г. в г. Усть-Каменогорске. В ходе ее работы обсуждалось состояние и перспективы приграничного сотрудничества сторон в таких сферах, как: торгово-экономическая; таможенного и пограничного контроля; предупреждения чрезвычайных ситуаций и их ликвидации; миграции и демографии; сельского хозяйства; охраны окружающей среды; туризма и спорта.

Третье заседание Подкомиссии прошло 23 мая 2003 г. в г. Астрахани. В центре его работы был анализ хода реализации решений, которые были приняты на предыдущем ее заседании, а так же обсужден вопрос о проведении в 2003 г. года Казахстана в России.

На четвертом заседании Подкомиссии 24 ноября 2004 г. в г. Павлодаре наряду с традиционными вопросами сотрудничества (в сферах торгово-экономических отношений; сельского хозяйства; транспорта; миграции; туризма; спорта и культуры) был уточнен порядок пересечения российско-казахстанской границы населением, проживающим на близлежащих территориях.

В повестку дня пятого заседания Подкомиссии 5-16 мая 2005 г. (г. Челябинск) вошли следующие вопросы: согласование перечня пунктов пропуска через границу; развитие приграничного сотрудничества в области таможенного контроля. Изменения статуса пункта пропуска «Кызылжар» в Северо-Казахстанской области и двустороннего автомобильного пункта пропуска «Казанское» в Тюменской области; улучшение транспортного сообщения; определение порядка транзитных поездок граждан обоих государств по их территориям.

На шестом заседании Подкомиссии 29-30 мая 2006 г. в г. Уральске (Западно-Казахстанская область) был согласован проект Плана мероприятий на 2006-2007 гг. по действующей Программе приграничного сотрудничества. Рассмотрены вопросы по пресечению браконьерства на пограничной реке Кигач, в дельте реки Волга, реке Урал и акватории Каспийского моря. Подписан Протокол, предусматривающий дальнейшее развитие сторонами транспортной инфраструктуры, торговли, повышению инвестиций, обеспечению условий создания совместных предприятий.

В ходе седьмого заседания Подкомиссии 6-7 сентября 2007 г. (г. Тюмень) обсуждалась реализация решений, принятых на предыдущем ее заседании, а также проекты Соглашения о приграничном сотрудничестве России и Казахстана и Плана мероприятий к Программе приграничного сотрудничества сопредельных регионов двух государств на 2008-20011 гг. Подкомиссия рассмотрела взаимодействия регионов в сфере торговли, топливно-энергетического комплекса, транспорта, совместного освоения природных ресурсов, таможенного и миграционного сотрудничества. Были обсуждены вопросы подготовки планируемого на 4 октября 2007 г. очередного IV Форума руководителей приграничных регионов с участием глав государств.

Восьмое заседание Подкомиссии 4 сентября 2008 г. (г. Москва) главное внимание уделило подготовке к проведению V Форума руководителей приграничных регионов России и Казахстана (21-22 сентября 2008 г. в г. Актюбинске). Подкомиссией был рассмотрен ряд проблем двустороннего сотрудничества: подписание соглашения по реадмиссии<sup>248</sup>, условия хранения золошлаковых отходов Троицкой ГРЭС. Подкомиссия рекомендовала правительствам стран создать российско-казахстанский комитет по решению экологических, социальных, экономических и гуманитарных проблем, существующих в бассейне реки Урал.

---

<sup>248</sup>Рeadмиссия – согласие государства на приём обратно на свою территорию своих граждан (а также, в некоторых случаях, иностранцев, прежде находившихся или проживавших в этом государстве), которые подлежат депортации из другого государства. (Прим. соискателя).

Основными темами девятого заседания Подкомиссии 18 августа 2009 г. (г. Алма-Ата) стали: подготовка к проведению в г. Оренбурге VI Форума межрегионального сотрудничества Российской Федерации и Республики Казахстан; создание Межправительственной комиссии по поддержанию экосистемы реки Урал; подготовка проектов Соглашений между Правительством РФ и Правительством РК о межрегиональном и приграничном сотрудничестве и о поступлении водных ресурсов из России на территорию Казахстана; оценка выполнения Плана мероприятий по Программе российско - казахстанского приграничного сотрудничества регионов на 2008-2011 гг.; исполнение договоренностей, достигнутых на V Форуме руководителей приграничных регионов России и Казахстана (22 сентября 2008 г., г. Актюбинск).

На десятом заседании Подкомиссии 10 августа 2010 г. в г. Горно-Алтайске (Россия) рассматривалась подготовка VII Форума межрегионального сотрудничества России и Казахстана в сентябре 2010 г., в г. Усть-Каменогорск; велась работа над проектом нового Соглашения между Правительством РФ и Правительством РК о межрегиональном и приграничном сотрудничестве; обсуждался проект межправительственного соглашения о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов, осуществление Плана мероприятий к Программе приграничного сотрудничества регионов России и Казахстана на 2008-2011 гг.

На одиннадцатом заседании Подкомиссии 22-23 августа 2011г. в г. Усть-Каменогорске обсуждалась подготовка VIII Форума межрегионального сотрудничества между Россией и Казахстаном в сентябре 2011 г. В г. Астрахани. Стороны договорились подписать в рамках Форума Межправительственное соглашение о создании особо охраняемой природной территории «Алтай» и Программу межрегионального и приграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном на 2012-2017 гг.; обсудить вопрос об упрощённом порядке пересечения государственной границы

аварийно-спасательными службами и формированиями, в частности, при тушении лесных пожаров.

В ходе работы двенадцатого заседания Подкомиссии 6-17 августа 2012 г., прошедшего в г. Казань были рассмотрены вопросы: проведение 19 сентября 2012 г. в г. Павлодаре IX форума межрегионального и приграничного сотрудничества Казахстана и России; сохранение экосистемы трансграничной реки Урал; сотрудничество в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в приграничных регионах. По итогам заседания Подкомиссии подписан План мероприятий по реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Республикой Казахстан и Российской Федерацией на 2012-2017 гг.

Участники тринадцатого заседания Подкомиссии, которое прошло 7 августа 2013 г. в г. Астане обсудили выполнение решений 12-го заседания Подкомиссии и План мероприятий по выполнению Программы межрегионального и приграничного сотрудничества России и Казахстана на 2012-2017 г.г. Важным пунктом повестки стала подготовка и проведение X (юбилейного) Форума межрегионального сотрудничества России и Казахстана с участием глав государств в г. Екатеринбурге в ноябре 2013 г.

Приведенные данные позволяют сделать вывод о том, что в центре внимания работы Подкомиссии были: анализ проблем приграничного сотрудничества по ключевым его направлениям; принятие решений о поддержке конкретных проектов; подготовка документов для ежегодных Форумов межрегионального сотрудничества между Россией и Казахстаном с участием глав государств.

К числу форм межрегионального и приграничного сотрудничества относится организация встреч уполномоченных органов государственной власти по вопросам приграничного сотрудничества. На российско-казахстанских саммитах такие встречи происходят в рамках ежегодных форумов с участием глав государств. На них ведется постоянный диалог по широкому кругу проблем регионального и приграничного сотрудничества,

открывается возможность для обмена мнениями по наиболее актуальным вопросам двусторонних отношений.

Работа форумов достаточно подробно исследована специалистами<sup>249</sup>. Условно ее можно подразделить на два этапа: первый – с I по V Форум, когда они проходили в формате участия только приграничных регионов. Второй этап начинается с V Форума и длится по настоящее время. В нем участвовали руководители казахстанских и российских регионов, не входящих в приграничную зону государств. В их числе Санкт-Петербург, Москва, Свердловская область, Ингушетия и Татарстан. Казахстанская сторона была представлена акимами одиннадцати из шестнадцати регионов Республики. Иначе говоря, форум приграничных регионов фактически стал Форумом межрегионального сотрудничества России и Казахстана. Соответственно изменился состав его участников и тематика обсуждений.

Теперь в форумах участвуют главы государств и члены правительств стран, руководители регионов, бизнес-кругов, представители широкой общественности. Сегодня системой широких взаимовыгодных межрегиональных связей охвачены практически все казахстанские регионы и почти 80 субъектов Российской Федерации<sup>250</sup>.

Уровень представительства и состав участников форумов позволили оперативно решать комплекс проблем политико-экономического, социокультурного и иного характера. Всего было проведено 9 форумов, а юбилейный Х состоялся 9-11 ноября 2013 г. в г. Екатеринбурге.

Особенностью их работы было то, что акцент делался на наиболее ключевых проблемах межрегионального сотрудничества, которые требовали принятия решений на момент встречи представителей двух стран. Всего с 2003 г. прошло десять форумов.

---

<sup>249</sup>См.: Николаев С. Россия – Казахстан: приграничное и межрегиональное сотрудничество // Международная жизнь. – 2010. – №11. – С. 49-57.

<sup>250</sup>Казахстан и Россия в XXI веке: партнерство и союзничество на основе общих ценностей // Российская газета. – 2012. – 5 октября.



Порядковый номер форума	Дата и место проведения	Основные проблемы, обсужденные на форуме
I	15 -16 апреля 2003 г., г. Омск (Россия)	Приоритеты в развитии сотрудничества приграничных регионов России и Казахстана
II	15-17 мая 2005 г., г. Челябинск (Россия),	Вопросы развития транзитно-транспортного потенциала приграничных территорий.
III	3-4 октября 2006 г., г. Уральск (Казахстан)	Режим работы российско-казахстанской границы и развитие экономических связей приграничных регионов
IV	4 октября 2007 г., г. Новосибирск (Россия)	О развитии сотрудничества приграничных регионов в гуманитарной сфере.
V	22 сентября 2008 г., г. Актюбинск (Казахстан)	Внедрение высоких технологий в сфере приграничного сотрудничества и инвестиционных возможностей приграничных регионов. Принято решение изменить статус форума и он стал межрегиональным с участием не только приграничных регионов
VI	11 сентября 2009 г., г. Оренбург (Россия),	Сотрудничество регионов России и Казахстана в сфере энергетики
VII	6-7 сентября 2010 г., г. Усть-Каменогорск (Казахстан)	Взаимодействие сторон в сфере устойчивого развития и высоких технологий
VIII	15 сентября 2011 г., г. Астрахань (Россия)	Совместные действия в чрезвычайных ситуациях трансграничного характера
IX	18 -20 сентября 2012г., г. Павлодар (Казахстан)	Инновационное сотрудничество и производственная кооперация Казахстана и России
X	9- 11 ноября 2013 г., г. Екатеринбург	Сотрудничество в сфере инноваций и промышленной кооперации

На форумах проводились тематические выставки, заключались договоры и соглашения<sup>251</sup>. Эти мероприятия имели значительный экономический эффект. Так, итогом работы IX форума в Павлодаре (18-19 сентября 2012 г.) стало около 30 соглашений, в том числе конкретные проекты на общую сумму около 2 млрд. долларов<sup>252</sup>.

X юбилейный форум в г. Екатеринбурге (9-11 ноября 2013г.) принял ряд важных документов, определяющих основные направления межрегионального и приграничного сотрудничества на длительную перспективу<sup>253</sup>. Особое место среди них занимает Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о добрососедстве и союзничестве в XXI в., в котором определены цели и задачи сотрудничества двух стран по ключевым проблемам внутренней и внешней политики на длительный период. Президент Казахстана Н.А. Назарбаев, выступая на форуме, подчеркнул, что договор «станет надёжной основой взаимовыгодного партнёрства Казахстана и России в третьем тысячелетии»<sup>254</sup>.

---

<sup>251</sup> В период VI российско-казахстанского форума в г. Оренбурге в 2009 г. прошла выставка «Инновационные технологии в топливно-энергетической сфере». Во время VII форума в 2010 г. в г. Усть-Каменогорске работала Международная выставка «Инновационные технологии в жилищно-коммунальном хозяйстве» и Казахстанско-Российский инвестиционный бизнес-форум. На VIII форуме в г. Астрахани (15 сентября 2011 г.) был подписан Протокол о внесении изменений в Соглашение от 23 декабря 1998 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о пунктах пропуска через российско-казахстанскую государственную границу, одобрены Программа межрегионального и приграничного сотрудничества между РФ и РК на 2012–2017 гг. и Соглашение между Правительствами России и Казахстана о создании особо охраняемой природной территории «Алтай». См.: Форум безграничного сотрудничества // Казахстанская правда. – 2012. – 12 сентября.

<sup>252</sup> Выступление Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева на пленарной сессии IX Форума межрегионального сотрудничества Казахстана и России. Официальный сайт Президента Республики Казахстан: URL: [http://www.akorda.kz/ru/page/page\\_vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-nursultana-nazarbaeva-na-plemnarnoi-sessii-ix-foruma-me\\_134806581](http://www.akorda.kz/ru/page/page_vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-nursultana-nazarbaeva-na-plemnarnoi-sessii-ix-foruma-me_134806581). Дата обращения: 30 августа 2013 г.

<sup>253</sup> Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о добрососедстве и союзничестве в XXI в.; Соглашение о сотрудничестве по созданию ассоциации промышленных колледжей России и Казахстана «РОСТ–ОРЛЕУ»; Предварительный договор транспортировки нефти через территорию Республики Казахстан и гарантии; Меморандум между Министерством промышленности и торговли Российской Федерации и Министерством индустрии и новых технологий Республики Казахстан о взаимопонимании по расширению взаимодействия в области промышленности; Дорожная карта по активизации промышленной кооперации Российской Федерации и Республики Казахстан на 2013-2014 гг.; Протокол к Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в освоении газоконденсатного месторождения Имашевское; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан по профилактике и тушению лесных и степных пожаров на приграничных территориях.

<sup>254</sup> X Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана. Стенографический отчет. URL: <http://news.kremlin.ru/news/19597>. Дата обращения: 18 ноября 2013 г.

Многолетний период проведения форумов в качестве инструмента приграничного сотрудничества показывает их очевидную необходимость. В настоящее время в российско-казахстанских отношениях форумы заняли одно из ключевых мест, осуществляя ряд важных функций. Они:

- 1) выступают площадкой двусторонних отношений, аналогов которой по кругу обсуждаемых вопросов, составу участников, уровню представительства нет ни в СНГ, ни в остальном мире;
- 2) являются механизмом выработки представителями двух стран оптимальных политических решений по важным вопросам;
- 3) выполняют роль координатора при реализации долгосрочных программ приграничного сотрудничества и развития регионов;
- 4) развивают приграничное сотрудничество комплексно, охватывая все сферы жизни регионов и учитывая национальные интересы двух стран;
- 5) осуществляют функцию политического прогнозирования, диагностирования и планирования приграничного сотрудничества России и Казахстана.

Слабой стороной форумов, как формы сотрудничества, является отсутствие в их рамках постоянно действующего координирующего органа, обеспечивающего реализацию их решений. На VIII Форуме в Усть-Каменогорске Президенты России и Казахстана обратили внимание на то, что ряд проектов, о которых договариваются на ежегодных форумах, так и не доводятся до стадии реализации. Поэтому Президент Казахстана Н.А. Назарбаев высказался за то, чтобы создать постоянно действующий казахстанско-российский институт или «просто рабочую группу, которая будет отслеживать ежемесячно ход выполнения поручений, которые мы (главы государств) даём»<sup>255</sup>. Впоследствии ситуация существенно не изменилась и на X форуме Н.А. Назарбаев предложил восстановить порядок, когда вице-премьеры докладывали главам государств, что сделано за год.<sup>256</sup> Таким

---

<sup>255</sup>Стенографический отчёт о работе VIII Форума приграничных регионов России и Казахстана. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/1490>. Дата обращения: 5 сентября 2013 г.

<sup>256</sup>X Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана / Стенографический отчет. URL: <http://news.kremlin.ru/news/19597>. Дата обращения: 18 ноября 2013 г.

образом, можно утверждать, что сегодня на лицо необходимость создания механизма контроля за реализацией решений форумов.

Взаимодействие бизнес сообщества наиболее активно осуществляется по линии Российско-Казахстанского Делового Совета по приграничному сотрудничеству (далее – РКДС). В 2012-2013 гг. работа Российско-Казахстанского Делового Совета по приграничному проводилась по ряду направлений:

- подготовка рекомендаций и предложений участникам приграничного экономического сотрудничества;
- содействие реализации экономических проектов, установлению прямых связей деловых кругов приграничных регионов России и Казахстана;
- расширение форм приграничного сотрудничества бизнес кругов двух стран путем проведения выставок, конференций, семинаров и др.;
- содействие развитию эффективного приграничного сотрудничества России и Казахстана в научно-технической и образовательной областях;
- укрепление взаимодействия и связей с экономическими, финансовыми организациями, торгово-промышленными палатами, предприятиями России и Казахстана, других государств, обмен с ними деловой информацией<sup>257</sup>.

Рекомендации и предложения государственным и интеграционным структурам по совершенствованию условий приграничного экономического сотрудничества были выдвинуты на заседании РКДС 18 сентября 2012 г. в г. Павлодаре на IX Форуме межрегионального сотрудничества Казахстана и России. Оно проходило по теме «Новые аспекты работы торгово-промышленных палат по решению актуальных вопросов торгово-экономического и научно-технического сотрудничества в рамках Единого экономического пространства».

В принятой резолюции содержался ряд рекомендаций Евразийской экономической комиссии, ТПП РФ, соответствующим государственным

---

<sup>257</sup> Там же.

структурам, членам РКДС, территориальным палатам РФ и Республики Казахстан. В частности, им предлагалось:

- ввести обязательную процедуру согласования проектов нормативно-правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, с Консультативным Советом ТПП – государств Таможенного союза и Консультативно-экспертным Советом Таможенного союза;
- ускорить процесс согласования и введения технических регламентов;
- оперативно информировать участников внешнеэкономической деятельности об изменениях нормативно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства;
- унифицировать налоговое законодательство, регулирующее процедуру возврата НДС в странах Таможенного союза<sup>258</sup>.

В области содействия налаживанию прямых контактов и связей деловых кругов приграничных регионов России и Казахстана в 2012 г. было проведено 27, а за первое полугодие 2013 г. 8 российско-казахстанских и кзахстанско-российских торгово-экономических миссий предпринимателей<sup>259</sup>.

В результате деятельности РКДС в 2012г подписаны: Соглашения о взаимодействии торгово-промышленных палат: Новосибирской ТПП с ТПП Павлодарской области, Омской ТПП и ТПП Северо-Казахстанской области, Пензенской областной ТПП и ТПП Северо-Казахстанской области, Соглашение между ТПП Северо-Казахстанской области и ТПП Республики Татарстан и др. В 2013 г. в ходе торгово-экономических миссий подписаны: Соглашение между Омской ТПП и АО «Национальное агентство по экспорту и инвестициям АО «KAZNEX INVEST»; Соглашение между Курганской и Северо-

<sup>258</sup>Отчет о деятельности Российско-Казахстанского Делового Совета по приграничному сотрудничеству в 2012 году. Торгово-промышленная палата РФ. Официальный сайт. URL: [http://www.tpprf.ru/ru/business\\_councils/foreign\\_bc/ds\\_cis/ds\\_cis02/raports/](http://www.tpprf.ru/ru/business_councils/foreign_bc/ds_cis/ds_cis02/raports/). Дата обращения: 3 сентября 2013 г.

<sup>259</sup>В 2012году были проведены торгово-экономических миссий предпринимателей Алтайского края в г. Астана (26-30 марта); Карагандинской области в Томскую область (16-19 апреля); Костанайской области в г. Челябинск (17-19 мая); Пензенской области в Северо-Казахстанскую область, г. Петропавловск (13-15 июня); Северо-Казахстанской области в г. Пенза (29 октября-2 ноября); Курганской области в г. Петропавловск (12-14 декабря). В 2013 г. прошли миссии: Костанайской области в г. Оренбург (28-29 января) и г. Екатеринбург (10-12 февраля); Пензенской области в г. Костанай (25-28 марта); Свердловской области в г. Караганда (20 мая); г. Омска в г. Алматы (5-7 июня) и др.

Казахстанской областями; многочисленные договора о намерениях между предприятиями России и Республики Казахстан<sup>260</sup>.

Для расширения форм сотрудничества деловых и финансовых кругов путем проведения в приграничных регионах различных мероприятий члены РКДС в 2012 – 2013 гг. выступили организаторами или приняли участие в выставках (промышленные, вооружений, по охране труда), международных конференциях и бизнес-форумах<sup>261</sup>. В информационной сфере членами РКДС акцент делается на проведение семинаров и круглых столов по вопросам правового ведения бизнеса в условиях Таможенного союза и сотрудничества приграничных регионов<sup>262</sup>.

В целом, современное состояние основных видов межрегионального и приграничного сотрудничества России и Казахстана, несмотря на некоторые нерешенные проблемы, следует оценить как позитивное и имеющее хорошие перспективы развития.

---

<sup>260</sup>Отчет о деятельности Российско-Казахстанского Делового Совета по приграничному сотрудничеству (РКДС) за период с 01.01.2013 года по 30.06.2013 года. Торгово-промышленная палата РФ. Официальный сайт. URL: [http://www.tpprf.ru/ru/business\\_councils/foreign\\_bc/ds\\_cis/ds\\_cis02/raports/](http://www.tpprf.ru/ru/business_councils/foreign_bc/ds_cis/ds_cis02/raports/). Дата обращения: 19 ноября 2013 г.

<sup>261</sup>XIII Казахстанская международная выставка «ПромСтройИндустрия – Астана-2012»; Международная выставка вооружения и военного имущества «KADEX-2012» г. Астана (3-6 мая 2012г.); III ежегодная российско-казахстанская промышленная выставка «EXPO RUSSIA KAZAKHSTAN 2012» г. Алматы (с 29 по 31 мая 2012г.); XI Казахстанско-Российская промышленная выставка «Европа-Азия. Сотрудничество без границ», г. Актобе (26-28 июня 2012г.); XIV Казахстанская международная выставка «ПромСтройИндустрия – Астана-2013»; Международная промышленная выставка «Сибирь-Казахстан. Содружество-2013»; Выставке по охране труда и промышленной безопасности KIOSH-2013, г. Астана (25 по 26 апреля); IV-ая ежегодная российско-казахстанская промышленная выставка «EXPO RUSSIA KAZAKHSTAN 2013», г. Алматы (5-7 июня 2013); Российско-Казахстанский бизнес форум, г. Омск (25 апреля 2013г.); III-ья Казахстанская ежегодная Международная конференция «Государственно-частное партнерство в Казахстане. Финансирование территориальных и инновационных проектов», г. Астана (25 по 26 апреля 2013) и др.

<sup>262</sup>В 2012 г. прошли семинары: «Налогообложение работ и услуг Таможенного Союза», «Налоговые преференции для субъектов Таможенного Союза» (Костанайская областная ТПП); «Поддержка экспортно-ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства в условиях работы таможенного союза» (ТПП Нижегородской области). Были организованы круглые столы: «Проблемные вопросы Таможенного Союза» (Костанайская областная ТПП, Оренбургская ТПП); «Государственная поддержка предприятий стран Таможенного Союза в развитии ВЭС» (Костанайская областная ТПП, Уральская ТПП). См.: Отчет о деятельности Российско-Казахстанского Делового Совета по приграничному сотрудничеству в 2012 г. Торгово-промышленная палата РФ. Официальный сайт. URL: [http://www.tpprf.ru/ru/business\\_councils/foreign\\_bc/ds\\_cis/ds\\_cis02/raports/](http://www.tpprf.ru/ru/business_councils/foreign_bc/ds_cis/ds_cis02/raports/). Дата обращения: 2 августа 2013 г.

### **3.2. Проблемы и перспективы приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан.**

Состояние приграничного сотрудничества России и Казахстана, анализ которого сделан в предыдущих разделах работы, показывает, что оно динамично развивается. При этом теоретики и практики едины во мнении, что это сотрудничество имеет большой потенциал, раскрытию которого мешает ряд нерешенных проблем.

Проблемы развития российско-казахстанского сотрудничества на современном этапе условно можно подразделить на следующие:

- недостатки правовой базы;
- необходимость совершенствования форм сотрудничества;
- разница в экономическом потенциале стран.

Сейчас приграничное сотрудничество между Россией и Казахстаном строится на межнациональных договорах и соглашениях, заключаемых его участниками. При этом сопряженность нормативно - правовой базы двух стран, регламентирующей приграничное сотрудничество, отсутствует. Принятые Межпарламентской Ассамблеи СНГ 31 октября 2007 г. модельные законы «О приграничном сотрудничестве» и «О межрегиональном сотрудничестве» были использованы Россией и Казахстаном в своей политической практике лишь частично. А именно: в Российской Федерации законопроект «Об основах приграничного сотрудничества в РФ» был внесен в парламент в 2010 г. и прошел два чтения, но еще не принят.

В обосновании к законопроекту подчеркивается, что «нет проработанных механизмов заключения соглашений о приграничном сотрудничестве субъектами РФ, а также муниципальными образованиями, что затрудняет реализацию принятых на себя Российской Федерацией международных обязательств в этой сфере»<sup>263</sup>. Отсюда следует, что в настоящее время в России

---

<sup>263</sup> Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2010. – № 27. – Ст. 3443.

не принят специальный закон, дающий определение приграничному сотрудничеству, его целям, принципам, формам и направлениям.

Наличие такого закона имеет принципиальное значение для дальнейшего развития российско-казахстанского приграничного сотрудничества по ряду моментов.

Во-первых, он станет специальным законом в сфере регламентирования приграничного сотрудничества и поэтому явится центральным звеном в системе правовых норм, образующих субинститут приграничного сотрудничества в Российской Федерации.

Во-вторых, закон единообразно для всех российских субъектов приграничного сотрудничества определит его задачи, принципы и пределы. Указанные задачи и принципы рассматриваются как генеральные, адресованные всему государству и правовой системе в целом, а не только отдельным субъектам приграничного сотрудничества Российской Федерации.

В-третьих, законодательно будет закреплён механизм заключения соглашений о приграничном сотрудничестве таким образом, чтобы международная деятельность регионов соответствовала проводимой внешней политике и задачам обеспечения национальной безопасности государства.

В-четвертых, впервые юридически оформится механизм заключения соглашений о приграничном сотрудничестве на уровне местного самоуправления и, тем самым, наиболее полно будут учтены особенности всех муниципальных образований, составляющих приграничную территорию;

В-пятых, у регионов появится возможность участия в приграничном сотрудничестве одновременно с несколькими субъектами.

К числу проблем в приграничном сотрудничестве России и Казахстана можно отнести и тот факт, что их нормативно - правовая база отстает по ряду моментов от международных правовых актов, которые принимались с участием этих двух стран и даже ими ратифицированы. Речь идет о Конвенции о

---



приграничном сотрудничестве государств - участников СНГ (Бишкек, 10 октября 2008 г.) и ряде документов европейского масштаба<sup>264</sup>.

Прежде всего, недостатки касаются регламентации процесса создания межрегиональных органов сотрудничества двух стран, которая в настоящее время фактически отсутствует. В то время как, например, в Дополнительном протоколе к Европейской рамочной конвенции от 9 ноября 1995 г. ETS №159 подробно определен процесс создания органов по приграничному сотрудничеству, обладающих или не обладающих правосубъектностью.

Кроме того, в практике приграничного сотрудничества России и Казахстана не используется широкий спектр типовых положений и контрактов, который является частью [рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве, принятой в Европе](#). А именно: 13 типовых соглашений о развитии приграничного сотрудничества межгосударственного уровня, 9 типовых соглашений между субъектами регионального и муниципального уровня, 4 рамочных соглашения и 2 рамочных контракта между местными властями приграничного сотрудничества<sup>265</sup>. Так же обстоит дело и с применением типовых нормативно - правовых документов, которые являются приложениями к Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств, принятой 10 октября 2008 г. (два модельных закона «О приграничном сотрудничестве» и «О межрегиональном сотрудничестве» и 5 типовых соглашений по отдельным направлениям сотрудничества).

В общем, налицо необходимость интенсивного развития нормативно - правовой базы приграничного сотрудничества в России и Казахстане. При этом очень важно, что бы этот процесс был синхронизирован между странами по времени, а главное, по содержанию. Только при идентичном правовом поле

---

<sup>264</sup>Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей ETS № 106.(Мадрид, 21 мая 1980 г.), а также Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Страсбург, 9 ноября 1995 г.) ETS № 159.

<sup>265</sup> Приложение II. Табл. VI.

возможно эффективное приграничное сотрудничество в различных формах и результативная работа межрегиональных органов сотрудничества двух стран.

Исследование российско-казахстанского приграничного сотрудничества показало, что оно осуществляется в конкретных формах. Успешно зарекомендовали себя ежегодные форумы с участием глав государств, регулярно работает подкомиссия по межрегиональному и приграничному сотрудничеству Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, заключаются соглашения о сотрудничестве двух стран и соглашения между регионами, договоры хозяйствующих субъектов.

Вместе с тем, можно утверждать, что и в этом вопросе существуют проблемы. К ним можно отнести: значительный уровень централизации при принятии решений и координации их выполнения. Сегодня основной объем этой работы приходится на министерства и ведомства стран, а так же на Подкомиссию по межрегиональному и приграничному сотрудничеству, а по принципиальным вопросам решения принимают непосредственно главы государств.

На региональном уровне заключаются соглашения, направленные на решение задач и реализацию мероприятий, которые содержатся в межгосударственных документах. Очень неразвитым остается взаимодействие между муниципальными образованиями двух стран. Все это способствует тому, что в политике двух стран пока не в должной мере отражается местная и региональная специфика в вопросах приграничного сотрудничества.

В действующем ныне Соглашении о межрегиональном сотрудничестве (2010 г.) предусмотрено, что органы исполнительной власти субъектов РФ и местные исполнительные органы РК участвуют в координации межрегионального и приграничного сотрудничества в соответствии с законодательствами сторон и международными договорами, участниками

которых они являются (ст.4)<sup>266</sup>. При этом не предусматривается создание совместных координирующих органов с органами исполнительной власти и местного самоуправления регионов. Этот пробел планируется ликвидировать в проекте российского федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации». В нем закреплена норма, согласно которой предусмотрено создание уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления совместных с органами субъектов приграничного сотрудничества сопредельных государств координирующих структур по приграничному сотрудничеству, в том числе советов, комиссий и рабочих групп (п.2 ст.12)<sup>267</sup>. Тем не менее, окончательное принятие этого закона пока отложено.

Сотрудничество органов местного самоуправления приграничных районов России и Казахстана менее развито, чем на уровне государственной власти. Во многом это объясняется тем, что этот институт гражданского общества находится на стадии становления, а так же отсутствием опыта и квалифицированных кадров. Участие муниципальных образований в приграничном сотрудничестве стран Европейского Союза активно осуществляется в рамках такого института, как еврорегионы<sup>268</sup>. Они являются территориальными образованиями, состоящими из административно - территориальных единиц, входящих в приграничную зону двух государств и предполагают образование некоего единого экономического субъекта с облегченными условиями экономического сотрудничества<sup>269</sup>.

---

<sup>266</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и приграничном сотрудничестве (Усть-Каменогорск, 7 сентября 2010 г.). Текст Соглашения официально опубликован не был, но содержится в информационно-правовой системе «Гарант».

<sup>267</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 30 июня 2010 г. №3865-5 ГД «О проекте федерального закона №351626-5 «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации от 5 июля 2010 – № 27. – Ст. 3443.

<sup>268</sup> Правовой основой их создания являются Европейская рамочная Конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей и Дополнительные протоколы к ней от 1995 и 1998 гг.

<sup>269</sup> В рамках еврорегионов происходит объединение усилий приграничных районов для поднятия общего уровня их социально-экономического развития, а так же культуры, транспорта, связи, образования, туризма, здравоохранения и защиты окружающей среды. Они могут участвовать так же в решении вопросов обустройства совместной границы, миграции населения приграничных территорий, сотрудничества правоохранительных органов, взаимодействия в чрезвычайных ситуациях.

Опыт создания еврорегионов имеют и государства, входящие в СНГ, и граничащие со странами Европейского союза<sup>270</sup>, в том числе и Россия. Субъекты РФ участвуют в еврорегионах «Неман», «Карелия», «Шешупе», «Балтика», «Сауле», «Псков-Ливония», «Лава-Лына»<sup>271</sup>. Деятельность большинства из них связана с природоохранной и туристической деятельностью, с развитием пограничных пунктов пропуска, а также с территориальным планированием. Однако надо отметить, она пока далека от совершенства<sup>272</sup>.

Республика Казахстан, в отличие от России, опыта создания и функционирования объединений, подобных еврорегионам, не имеет, хотя в 2008 г. такая попытка была сделана. В плане мер по развитию сотрудничества регионов России и Казахстана на 2008-2011 гг. было предусмотрено образование рабочей группы по детальной проработке создания первого Евразийского региона приграничной интеграции и сотрудничества между Астраханской и Атырауской областями (п.2) и нормативно-правовой базы для масштабного внедрения в практику Евразия-регионов (п.5)<sup>273</sup>. Однако это важное решение воплощено в жизнь не было.

Недостатки, отмеченные выше, на наш взгляд, могут быть преодолены путем реализации ряда последовательных мер, которые должны быть направлены на реформирование всей системы организации межрегионального и приграничного сотрудничества.

Необходимо разграничить сферы деятельности центральных и региональных органов власти. При этом для повышения эффективности

---

<sup>270</sup>Белоруссия участвует в еврорегионах «Буг», «Неман», «Озерный край», «Беловежская пуца»; Украина – в еврорегионах «Карпаты», «Буг», «Верхний Прут» и «Нижний Дунай»; Молдова – в еврорегионах «Верхний Прут», «Сирет-Прут-Днестр», «Нижний Дунай».

<sup>271</sup>Вардомский Л. Б. Приграничное и трансграничное сотрудничество в программах сотрудничества ЕС и стран СНГ // Аналитические записки. Приложение к журналу «Международная жизнь». Спецвыпуск. 2008. – С. 6.

<sup>272</sup>Общими недостатками еврорегионов с участием приграничных регионов стран СНГ, по мнению специалистов, являются: недостаточная инициативность национальных участников, слабая финансовая база, нехватка управленцев, сложности реализации проектов, обусловленные различиями в правовых системах сопредельных государств и относительно низким уровнем межгосударственных связей. См.: Вардомский Л. Б. Приграничное и трансграничное сотрудничество в программах сотрудничества ЕС и стран СНГ // Аналитические записки. Приложение к журналу «Международная жизнь». Спецвыпуск. 2008. – С. 19.

<sup>273</sup>План мероприятий к Программе приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 2008-2011 гг.

сотрудничества целесообразно поднять статус Подкомиссии по приграничному сотрудничеству между Россией и Казахстаном до специального органа - Межправительственной комиссии по межрегиональному и приграничному сотрудничеству. Она может сосредоточиться на решении проблем и реализации проектов, требующих принятия решений на межгосударственном уровне. Комиссия должна вырабатывать предложения по совершенствованию стратегии межрегионального и приграничного сотрудничества двух стран, а так же готовить проекты межправительственных Соглашений и Программ в этой сфере.

Для повышения активности непосредственно регионов потребуется создание совместных структур с участием органов государственной власти, местного самоуправления и других участников межрегионального и приграничного сотрудничества. Эта задача может быть решена путем создания Комиссий по приграничному сотрудничеству в границах российских федеральных округов и сопредельных с ними областей Казахстана с условными названиями: Южно-Казахстанская, Приволжско-Казахстанская, Уральско-Казахстанская и Сибирско-Казахстанская.

Представительство российских и казахстанских регионов в комиссиях, сформированных по такому принципу, выглядело бы так:

Федеральный округ Российской Федерации	Приграничные с Казахстаном Субъекты РФ	Приграничные области Казахстана
Южный ФО	Астраханская область	Атырауская
	Волгоградская область	Западно-Казахстанская
Приволжский ФО	Оренбургская область	Западно-Казахстанская
	Саратовская область	Актюбинская
	Самарская область	
Уральский ФО	Курганская область	Костанайская
	Тюменская область	Северо-Казахстанская
	Челябинская область	

Сибирский ФО	Республика Алтай	Северо-Казахстанская
	Алтайский край	Павлодарская
	Новосибирская область	Восточно-Казахстанская
	Омская область	

Привязка комиссий к российским федеральным округам обусловлена тем, что именно в их границах в настоящее время осуществляется комплексное социально - экономическое развитие субъектов РФ и реализуются масштабные инвестиционные проекты (в штате аппарата округа есть должностное лицо по инвестициям). Кроме того, представители Президента России, возглавляющие округа, контролируют и координируют деятельность территориальных органов федеральных министерств и ведомств, а так же органов государственной власти субъектов РФ, действующих в округе. Необходимо учесть также тот факт, что у России уже есть практика создания органов по координации приграничного сотрудничества в отдельных федеральных округах<sup>274</sup>.

В состав каждой из таких комиссий должны делегироваться главы субъектов РФ, входящих в федеральный округ и главы акиматов сопредельных областей Казахстана; представители территориальных органов отраслевых министерств и ведомств двух стран, ассоциаций муниципальных образований, объединений промышленников и предпринимателей регионов. В случае если сопредельные области России и Казахстана одновременно граничат с регионом, который находится в сфере действия другой комиссии, то они могут быть представлены в ней одним из заместителей акима или главы субъекта РФ.

<sup>274</sup>В 2000 г. создан Координационный Совет по приграничному сотрудничеству при полномочном представителе Президента РФ в СЗФО. Он является коллегиальным консультационным органом и нацелен на координацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в округе в сфере реализации государственной политики и федерального законодательства, касающихся приграничного сотрудничества и межрегионального сотрудничества. В него входят 29 постоянных членов – представителей федеральных органов исполнительной власти с компетенциями в области приграничного и межрегионального сотрудничества и представителей исполнительной власти приграничных субъектов РФ. Совет возглавляется полномочным представителем Президента РФ в СЗФО. В 2009 г. КС трансформировался в Координационный совет по приграничному и межрегиональному сотрудничеству. См.: Радвилавичюс Ш., Межевич Н. Роль приграничного сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией в двусторонних и региональных программах экономического развития. М., 2012. – С. 22.

Регионы, не входящие территориально в состав российско-казахстанского приграничья, должны иметь право самостоятельно определять комиссию, в работе которой они заинтересованы и уровень своего представительства в ней.

Работа в комиссиях глав регионов придаст действиям этих органов большую оперативность и эффективность, о чем свидетельствует опыт взаимоотношений России с другими странами СНГ<sup>275</sup>.

Для решения задач по отдельным направлениям сотрудничества в рамках комиссий могут быть созданы рабочие группы.

Работу региональных комиссий должны возглавлять два сопредседателя: Представитель Президента России в федеральном округе и Представитель Президента Казахстана, назначаемый для руководства казахстанской частью комиссии. Они по должности должны входить Межправительственную комиссию по приграничному сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан.

Качественных изменений требует организация приграничного сотрудничества на уровне муниципальных образований. Здесь, по нашему мнению, нужно вернуться к избирательному применению практики еврорегионов. Эту позицию активно отстаивает сегодня и Комитет Совета Федерации по делам СНГ<sup>276</sup>. Он предлагает органам государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность создания межрегиональных сообществ<sup>277</sup>.

В европейской практике общепринятой формы организации еврорегиона не существует. Здесь и «общее соглашение о партнерстве», и «сообщество по интересам», и «сообщество с правами юридического лица» и проч. Как отмечалось ранее, в российском и казахстанском законодательстве этот вопрос

---

<sup>275</sup>В частности, успешно работает Совет руководителей приграничных областей Белоруссии, России и Украины, объединяющий 19 административно-территориальных образований, в том числе 7 – российских, 9 – украинских и 4 – белорусских, который играет среди организаций межрегионального сотрудничества наиболее заметную роль. См.: Вардомский Л. Б. Некоторые проблемы межрегионального сотрудничества стран СНГ. – С. 5.

<sup>276</sup>На выездном заседании комитета в Петрозаводске 3 июня 2011 г. было принято решение рекомендовать Правительству РФ ускорить подготовку к подписанию Россией Протокола № 3 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 1980 г., направленного на создание единых общеевропейских правовых основ формирования и деятельности «еврорегионов».

<sup>277</sup>Приграничное сотрудничество // Вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2011. – 20 сентября. – С. 23.

пока не урегулирован. В этой связи возможно создание сопредельными муниципальными образованиями двух стран, приграничных органов сотрудничества без права юридического лица для решения ключевых социально-экономических проблем. В частности, таких как: транспортное сообщение, приграничная торговля, природоохранная деятельность, развитие пограничных пунктов пропуска, вопросы планирования развития территории, совершенствование местного самоуправления, создание перспектив занятости населения приграничных районов.

Существует ряд экономических проблем, негативно влияющих на развитие приграничного сотрудничества. К их числу можно отнести то, что между российскими и казахстанскими регионами существуют отличия в степени заинтересованности партнеров приграничным сотрудничеством. Например, казахстанские регионы рассматривают российский рынок как основной. В то же время значительная часть субъектов РФ, имеющих экспортный потенциал, ориентируется на рынки других стран, традиционных потребителей российских товаров и, прежде всего, углеводородного сырья, металлов, продукции машиностроения. Так, доля российских регионов, граничащих с Казахстаном, во внешнеторговом обороте своих стран в последние годы была 14-15% (2011 г. – 12%), тогда как аналогичный показатель казахстанской стороны увеличился с 40% в 2007 г. до 47% в 2010 г. (2011 г. – 41%)<sup>278</sup>.

Однако, учитывая разницу в масштабах экономик двух стран, в вопросах экспорта стабильно доминирующее положение занимает российская сторона. Перевес в пользу Российской Федерации в 2007-2011 гг. увеличился более чем в два раза. При этом совокупный внешнеторговый оборот российских регионов, граничащих с казахстанскими областями, по своей абсолютной величине сопоставим с внешнеторговым оборотом Казахстана.

Следует также отметить (и об этом уже упоминалось в главе 2 диссертации), что ключевыми субъектами приграничного экономического

---

<sup>278</sup>Таможенный союз и приграничное сотрудничество Казахстана и России. Санкт-Петербург, 2012. – С. 14.



сотрудничества выступают крупные предприятия и фирмы, и в очень незначительной степени - малый и средний бизнес.

Можно констатировать, что налицо проблема выравнивания уровня экономического развития регионов приграничья России и Казахстана. Она имеет два аспекта: внутренний (разница потенциалов между отдельными регионами страны) и внешний (отличия в целом в развитии экономики приграничных территорий двух стран).

Сегодня Казахстан в приграничном сотрудничестве с Россией смещает акцент с торговли на производственную и научно-техническую кооперацию. В этой связи большое значение будет иметь последовательная реализация Меморандума между Министерством промышленности и торговли РФ и Министерством индустрии и новых технологий Казахстана о взаимопонимании по расширению взаимодействия в области промышленности, а так же Дорожной карты по активизации промышленной кооперации Российской Федерации и Республики Казахстан на 2013-2014 гг., которые определяют алгоритм и механизмы совместной работы, мониторинг реализации взаимовыгодных проектов.

Стороны планируют сконцентрироваться на двух отраслях кооперации – это машиностроение, а также химическая и нефтехимическая промышленности. По предварительным оценкам, здесь наибольшее количество товарных групп (в машиностроении – более 400 и химии – 450 товаров), совместное производство которых рентабельно не только для потребления на внутренних рынках, но также для экспорта в третьи страны<sup>279</sup>. Для успешного осуществления данной промышленной политики российские и казахстанские регионы должны использовать потенциал приграничного сотрудничества, который еще не задействован в полной мере.

В настоящее время в экономическом сотрудничестве российских и казахстанских регионов не получило развитие создание свободных

---

<sup>279</sup>Х Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана/Стенографический отчет.URL: <http://news.kremlin.ru/news/19597>. Дата обращения: 20 ноября 2013 г.

экономических зон (СЭЗ). Они не предусмотрены в программах межрегионального и приграничного сотрудничества. При этом в Российской Федерации достаточно последовательно осуществляется процесс создания СЭЗ<sup>280</sup> и для управления им образован специальный государственный орган – РосОЭЗ<sup>281</sup>. Здесь предусмотрены зоны трех типов: промышленно-производственные, технико-внедренческие и туристско-рекреационные.

На территории федеральных округов, граничащих с Казахстаном, в настоящее время создаются или развиваются ряд ОЭЗ, потенциал которых может быть использован казахстанским бизнесом в рамках экономического сотрудничества. В частности, в Уральском федеральном округе на территории Свердловской области создается особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Титановая долина». В рамках этого проекта запланировано строительство 50-65 современных высокотехнологичных предприятий, более 150 миллиардов руб. инвестиций. Интерес к проекту проявили более 50 иностранных и российских компаний. «Титановая долина» входит в федеральный реестр программ, направленных на развитие УрФО до 2020 г.

В Сибирском федеральном округе на сегодняшний день создано 5 особых экономических зон: одна технико-внедренческая особая экономическая зона в Томске и 4 туристско-рекреационные зоны в Республике Алтай, Алтайском крае, Иркутской области и Республике Бурятия. Непосредственно в регионах, граничащих с Казахстаном, были образованы две туристско-рекреационные

---

<sup>280</sup>В российском законодательстве под особой экономической зоной понимается определяемая Правительством России часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности // Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

<sup>281</sup>Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) – федеральный орган исполнительной власти, находящийся в ведении Министерства экономического развития и торговли. Осуществляет функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере управления особыми экономическими зонами, функции по контролю за выполнением соглашений об осуществлении (ведении) промышленно-производственной, технико-внедренческой и туристско-рекреационной деятельности в особых экономических зонах, в портовых особых экономических зонах по обеспечению действия специального правового режима Особой экономической зоны в Калининградской области. Официальный сайт: [URL: http://www.rosoez.ru/](http://www.rosoez.ru/). Дата обращения 05.09.2013 г.

особые экономические зоны: «Алтайская долина» (Республика Алтай) и ОЭЗ «Бирюзовая Катунь»<sup>282</sup>.

Из названных ОЭЗ большое значение для экономического развития казахстанских регионов может представлять особая экономическая зона технико-внедренческого типа «Томск» в Томской области. Здесь запланировано развивать такие направления деятельности, как информационные технологии и промышленная электроника, биотехнологии и химическая промышленность, включая создание новых материалов и нанотехнологий.

Деятельность в ОЭЗ позволит регионам Казахстана решать ряд задач, а именно: обеспечить развитие обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики; открыть производство новых видов продукции; стимулировать импортозамещение; поощрять туризм и санаторно-курортную сферу.

В практике приграничного сотрудничества России и Казахстана не используется и такая форма экономического взаимодействия, как кластеры. По своей форме кластер представляет собой сетевую организацию географически соседствующих взаимосвязанных компаний (поставщики, производители и покупатели) и связанных с ними организаций (образовательные заведения, органы государственного и регионального управления, инфраструктурные компании), действующих в определенной сфере и взаимодополняющих друг друга.

Для развития российско-казахстанского сотрудничества кластеры представляют интерес в связи с тем, что они являются одной из институциональных форм обеспечения приграничного сотрудничества в сфере торговли, сельского хозяйства, туризма, транспорта, инфраструктуры, что способствует экономическому развитию приграничных территорий.

Положительным эффектом от создания кластера является рост конкуренции между производителями, которая приводит к углублению

---

<sup>282</sup> «Алтайская долина» (Республика Алтай) рассчитана на прием 94 тысяч человек в год. ОЭЗ «Бирюзовая Катунь» (Алтайский край), включает: 2 горнолыжных спуска, 3 круглогодичных гостиничных комплекса, а также кафе, водные аттракционы и археологический парк.

специализации внутри него, поиску новых ниш и расширению кластера, вследствие чего возникают новые хозяйствующие субъекты. В российско - казахстанском приграничном сотрудничестве использование кластерной системы может быть эффективно не только в промышленности, но и аграрном секторе экономики. Сельскохозяйственные кластеры могли бы обеспечить рост производства, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции в регионе, что позитивно повлияет на поступление доходов в бюджеты разных уровней, рост занятости населения и повысит интеграционный потенциал региона. Особенно это важно для регионов, где сельхозпроизводство является одним из основных секторов экономики Астраханская, Курганская, Оренбургская области России и Атырауская, Костанайская области Республики Казахстан.

Эффективность приграничного сотрудничества, как уже неоднократно указывалось ранее, во многом будет зависеть от состояния транспортной инфраструктуры. Безусловно, ее состояние является одним из решающих факторов развития экономического сотрудничества двух стран, и сегодня в российско-казахстанском приграничье требуется целевая программа развития сети автомобильного и железнодорожного сообщения. Между тем, Программой межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012-2017 гг. предусмотрен только один проект совместного сотрудничества в сфере транспорта. Он носит название «Координация действий по развитию автомобильных дорог проекта создания международного автомобильного маршрута Западная Европа - Западный Китай» (п.5)<sup>283</sup>. Учитывая сказанное, можно с уверенностью утверждать, что вопрос массивного строительства автомобильно-дорожной сети непосредственно между приграничными регионами пока не рассматривается, но частично решается силами приграничных регионов, о чем речь шла во второй главе работы.

---

<sup>283</sup> План мероприятий по реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012-2017 гг.

Тем не менее, существует ряд перспективных программ по развитию транспортного сообщения между сопредельными приграничными регионами. Это реконструкция в западном приграничье железной дороги между Атырау и Астраханью (протяженность – 377 км), в северозападном – между Актюбинском и Оренбургом (272 км), в северном - между Омском и Петропавловском (273 км), с продлением ее в перспективе до Астаны (764 км). В вопросах развития рынка авиаперевозок между регионами России и Казахстана целесообразно изучить эффективность установления авиасообщения между такими крупными экономическими центрами, как Новосибирск, Тюмень, Астана и Алматы<sup>284</sup>.

В целом, решение проблем, обозначенных выше, возможно путем комплексного развития приграничья России и Казахстана на основе совместных долгосрочных программ экономического роста сопредельных территорий. В них должны найти отражение формы экономического сотрудничества, доказавшие свою эффективность. В промышленности это продолжение практики создания совместных предприятий, что предусмотрено действующей Программой межрегионального и приграничного сотрудничества, но в ограниченном объеме<sup>285</sup>, а также формирование и использование свободных экономических зон. В других отраслях экономики – открытие зон приграничной торговли, создание ассоциаций товаропроизводителей, реализация совместных инфраструктурных проектов, создание кластеров.

Для успешной реализации совместных российско-казахстанских программ и конкретных проектов необходимо соответствующее финансирование. Сегодня основной акцент сделан на реализации проектов с привлечением инвестиций частного бизнеса. Собственных ресурсов для

---

<sup>284</sup>Голунов С. Указ.соч. – С. 35.

<sup>285</sup> На период 2012-2017гг. запланировано создание на территории Казахстана совместных предприятий и производств с участием Республики Татарстан в сфере технологий и систем добычи углеводородного сырья; по сборке спецтехники и изготовлению деталей и узлов на мощностях АО «КАМАЗ-Инжиниринг», по переработке поликарбонатов, производимых на ОАО «Казаньоргсинтез»; литейно-механического производства совместно с заводами Санкт - Петербурга; создание с ОАО «Уральский приборостроительный завод» (г.Екатеринбург) предприятия по производству аппаратов искусственной вентиляции легких. См.: План мероприятий по реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012-2017 гг. Раздел III.

реализации масштабных проектов у приграничных регионов, особенно в бюджетах муниципальных образований недостаточно. В государственных бюджетах России и Казахстана пока так же не запланированы расходы на эти цели. Россия и Казахстан планируют активнее использовать ресурс Евразийского банка развития, чтобы он в приоритетном порядке финансировал проекты, имеющие наибольший интеграционный эффект<sup>286</sup>. Однако, на наш взгляд, этого будет недостаточно.

Эффективно данную задачу можно решить, только объединив усилия правительств двух стран их региональных и местных властей. Здесь целесообразно использовать опыт европейских стран и рассмотреть вопрос о создании специального фонда поддержки приграничного и межрегионального сотрудничества, который бы формировался из средств региональных и государственных бюджетов<sup>287</sup>. При этом важно определить методику оценки эффективности и целесообразности совместных программ и проектов, проводить их экспертизу и конкурсный отбор<sup>288</sup>. У России уже есть определенный опыт в этой сфере. С 2009 г. она принимает участие в финансировании 5 из 13 программ приграничного сотрудничества, которые осуществляются по линии ЕС<sup>289</sup>. На эти цели Российской Федерацией выделено 105 млн. евро<sup>290</sup>.

Итак, развитие российско-казахстанского приграничного экономического сотрудничества на долгосрочную перспективу должно быть нацелено на создание экономического макрорегиона с участием регионов двух стран. Сегодня уже есть концентрация экономической деятельности вокруг ключевых центров по российскую сторону границы. В нее вовлечены 12 приграничных и

---

<sup>286</sup>Х Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана. Стенографический отчет.URL: <http://news.kremlin.ru/news/19597>. Дата обращения: 20 ноября 2013 г.

<sup>287</sup>В Европейском Союзе с 2007 г. подобное финансирование приграничного сотрудничества осуществляется по линии Европейского инструмента добрососедства и партнерства (European Neighbourhood and partnership instrument). В его основе лежит принцип: страна-участница совместных программ обязана предоставлять на их реализацию не менее 10% от суммы, выделяемой ЕС. См.: Вардомский Л. Б. Некоторые проблемы межрегионального сотрудничества стран СНГ. – С. 13.

<sup>288</sup> Вардомский Л.Б. Указ.соч. – С. 10.

<sup>289</sup> Это программы: «Колартик», «Карелия», «Юго-восточная Финляндия и Россия», «Эстония - Латвия - Россия», «Литва - Польша - Россия».

<sup>290</sup>Приграничное сотрудничество // Вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2011. – 20 сентября. – С. 18.

17 других субъектов РФ. Теперь необходимо включение в этот процесс казахстанских регионов.

В вопросах развития приграничного сотрудничества России и Казахстана в научно-технической и образовательной областях задействованы вузы. В г. Омске 22-23 мая 2012 г состоялся II-ой форум российско-казахстанских вузов из приграничных регионов, на котором было подписано 15 Соглашений о сотрудничестве между вузами и Меморандум о сотрудничестве в области образования, науки и культуры между высшими учебными заведениями России и Казахстана. Эти документы создали нормативно - правовую основу для приграничного сотрудничества в данной сфере на современном этапе.

Первым крупным интеграционным проектом в сфере образования стало принятие на форуме соглашения о создании Ассоциации педагогических вузов по развитию трансграничного образования. Вторым знаковым шагом такого рода стало Соглашение о сотрудничестве по созданию ассоциации промышленных колледжей России и Казахстана «РОСТ–ОРЛЕУ», подписанное на X Форме межрегионального и приграничного сотрудничества в 2013г. Об этом подробно говорилось в предыдущем разделе работы.

Создание таких ассоциаций, безусловно, позитивный факт, но, на наш взгляд, их слабой стороной является узкопрофильность. В первом случае это взаимодействие в вопросах подготовки педагогических кадров с высшим образованием для школ, а во втором – со средним специальным профессиональным образованием для ряда промышленных предприятий. Сотрудничество приграничных вузов двух стран может быть качественно изменено, если будет создан консорциум, куда войдут основные из них. Опыт создания такого органа приграничного сотрудничества есть у России. Три ее вуза в 2003г. вошли в Приграничный российско-украинский университетский консорциум<sup>291</sup>.

---

<sup>291</sup>22 апреля 2003 г. в г. Харькове (Украина) руководителями 6 университетов был подписан Меморандум «О создании Приграничного Российско-Украинского Университетского Консорциума». Основные положения Концепции (утверждены Советом ректоров 13 сентября 2003 г. в г. Симферополе). Участниками консорциума являются: Белгородский государственный университет (РФ); Воронежский государственный университет (РФ);

В рамках консорциума могут осуществляться следующие направления сотрудничества:

- образовательная деятельность, включая подготовку кадров для таких направлений и специальностей, как экология, международная экономика, регионалистика, участие в реализации образовательных проектов, обмен научно - педагогическими кадрами, стажировки преподавателей, аспирантов и студентов, создание системы дистанционного образования;
- научная деятельность, направленная на осуществление фундаментальных совместных теоретических исследований по отраслям науки, где вузы имеют перспективные возможности; организация научных и научно-технических конференций; сотрудничество в подготовке докторантов, аспирантов и магистров;
- гуманитарная деятельность, нацеленная на: организацию студенческих олимпиад, конференций, спортивных соревнований, музыкальных и театральных фестивалей; создание трудовых студенческих отрядов, совместное использование материальной базы вузов для студенческого досуга; издательско-информационная деятельность (создание интернет портала и электронной библиотеки Консорциума, учреждение периодического научного издания).

К числу слабых сторон в развитии взаимодействия приграничных регионов России и Казахстана можно отнести его недостаточное информационно - аналитическое и проектное обеспечение межрегионального и приграничного сотрудничества. В частности, Программой приграничного сотрудничества двух стран на 2008-2011 гг. был запланирован ряд важных проектов, которые впоследствии не везде были реализованы, а именно: создание совместных телевизионных передач информационно - аналитического характера на приграничных территориях (п.27); проведение между



представителями СМИ приграничных регионов взаимных стажировок, форумов и встреч (п.28); творческий обмен съемочными группами региональных телекомпаний, журналистами печатных СМИ для информационного сопровождения мероприятий двустороннего сотрудничества (п.29)<sup>292</sup>.

Программа приграничного сотрудничества регионов на 2012-2017 гг. вообще не предусматривает конкретных мероприятий и проектов в этой сфере. На этот недостаток обратил внимание Н.А.Назарбаев в своем выступлении на X Форуме межрегионального и приграничного сотрудничества, подчеркнув, что нужен блок информационных ресурсов», чтобы население обеих стран знало об этом сотрудничестве, о его выгоде, находило себе в этом место»<sup>293</sup>.

По-видимому, есть смысл использовать опыт, который есть у России по информационному сопровождению сотрудничества с другими странами. В частности, создание информационно - аналитических центров межрегионального приграничного сотрудничества, таких как Центр «Межрегионального приграничного сотрудничества» на базе Национального исследовательского университета «Белгородский государственный университет», созданный 1 октября 2010 г.<sup>294</sup> и Центр российско-европейского межрегионального и приграничного сотрудничества, образованный в 2006 г. при Северо-Западном агентстве развития и привлечения инвестиций в Северо-Западном федеральном округе<sup>295</sup>.

Целью таких центров является, информационно-аналитическая деятельность, разработка и реализация проектов с привлечением органов государственной власти и местного самоуправления, частного бизнеса, а также

<sup>292</sup>План мероприятий к Программе приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 2008-2011 гг.

<sup>293</sup>X Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана. Стенографический отчет. URL: <http://news.kremlin.ru/news/19597>. Дата обращения: 20 ноября 2013 г.

<sup>294</sup>Структура этого центра включает: Отдел поддержки общественных связей и информационного сопровождения; Отдел сопровождения проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества; Отдел исследования политических и социально-экономических процессов приграничья (прим. соискателя).

<sup>295</sup> Центр предполагает осуществлять деятельность, направленную на реализацию потенциала межрегионального и приграничного сотрудничества Северо-Западного федерального округа России и участие региона в международных программах. Также Центр сопровождает деятельность по организации Делового совета «Северного измерения» и российско-финского Форума «ЕвроРоссия».

зарубежных партнеров, организация и проведение конференций и семинаров по вопросам приграничного сотрудничества.

Применительно к российско - казахстанскому сотрудничеству такие центры могли бы быть созданы при региональных Комиссиях по приграничному сотрудничеству. Их задачами должны быть:

1. Проведение теоретических и прикладных исследований по проблемам межрегионального приграничного сотрудничества.
2. Мониторинг состояния приграничного сотрудничества.
3. Разработка эффективных форм и моделей приграничного взаимодействия российско-казахстанских приграничных регионов.
4. Моделирование процессов управления межрегиональным сотрудничеством, выработка практических рекомендаций по повышению качества взаимодействия субъектов приграничных отношений.
5. Разработка социально-экономических проектов и программ межрегионального и приграничного сотрудничества.
6. Подготовка региональных форумов приграничного сотрудничества.
7. Проведение международных научно - практических конференций, семинаров по проблемам российско-казахстанского сотрудничества.
8. Освещение приграничного сотрудничества в СМИ и издание аналитических материалов по вопросам его развития.

Действие подобных центров позволит обеспечить создание и функционирование информационной системы приграничного сотрудничества: интернет-портала межрегионального и приграничного сотрудничества России и Казахстана, сайтов региональных Комиссий по приграничному сотрудничеству.

Эти информационные ресурсы позволят обеспечить обмен актуальными сведениями между структурами приграничного сотрудничества, органами региональной власти и местного самоуправления, образовательными учреждениями, населением и общественными организациями; информировать всех участников о развитии межрегионального приграничного сотрудничества на территории России, Казахстана и СНГ. Качество информационного

сопровождения сотрудничества России и Казахстана важно так же и для обеспечения их согласованных действий по вопросам межрегионального и приграничного сотрудничества в международных организациях.

### **3.3 Влияние международных организаций на российско-казахстанское приграничное сотрудничество.**

На приграничное сотрудничество существенное влияние оказывает деятельность международных организаций, куда входят страны, граничащие друг с другом. К числу межправительственных объединений такого рода относятся СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ, ШОС, куда входят Россия и Казахстан.

Для проведения согласованной политики в вопросах приграничного сотрудничества в структуре органов СНГ распределены компетенции. Разработкой нормативно-правовых актов, регламентирующих такое сотрудничество, ведает Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. Координацией многостороннего взаимодействия государств-участников Содружества Независимых Государств в решении вопросов устойчивого экономического развития регионов и приграничных территорий занимается образованный в 2008 г. Совет по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств-участников СНГ<sup>296</sup>. Его членами являются руководители министерств (ведомств), ответственных за межрегиональное и приграничное сотрудничество в государствах-участниках Соглашения, или полномочные представители (по одному от каждого государства) (п. 4.1).

Его основными задачами являются совершенствование и развитие механизмов взаимного сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления. Совет выполняет функции по подготовке предложений по вопросам развития приграничного сотрудничества, его

---

<sup>296</sup> Соглашение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств-участников Содружества Независимых Государств (Бишкек, 10 октября 2008 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2010. – январь. – № 1.

нормативно-правовой базы, координации действий стран СНГ в этой сфере (п. 2.1-2.4)<sup>297</sup>.

Россия и Казахстан активно участвовали в создании нормативно-правовой базы для приграничного сотрудничества в СНГ. При этом правовые акты принимались органами СНГ опережающими темпами, чем это делалось в российской и казахстанской правовых системах. Кроме того, их содержание показывает, что они в большей мере учитывали опыт развитых стран. В этой связи ряд документов СНГ стал основой для разработки национальных нормативно-правовых актов по вопросам межрегионального и приграничного сотрудничества в России и Казахстане.

Одним из первых документов такого рода стало Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств - участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г.<sup>298</sup>. Оно было заключено Правительствами России, Казахстана, Белоруссии, Кыргызстана и Таджикистана. Цель Соглашения заключалась в укреплении и развитии приграничного взаимного сотрудничества. В нем были даны определения основных понятий, которыми участники приграничного сотрудничества должны были руководствоваться при заключении договоров и соглашений, а именно: приграничный регион, население приграничных регионов, орган управления регионом, сотрудничество приграничных регионов, традиционная хозяйственная деятельность (ст.2). Ранее в документах, принимаемых Россией и Казахстаном, а также их регионами, данные категории не использовались.

---

<sup>297</sup> Там же. Совет выполняет следующие функции: определение приоритетных направлений, рассмотрение концептуальных и практических вопросов межрегионального и приграничного сотрудничества (2.1); выработка предложений по координации совместных действий по основным направлениям межрегионального и приграничного сотрудничества (2.2); подготовка для рассмотрения на заседаниях Совета глав государств, Совета глав правительств СНГ и органов отраслевого сотрудничества СНГ предложений по дальнейшему развитию межрегионального и приграничного сотрудничества. (2.3); разработка предложений по нормативно-правовому регулированию вопросов межрегионального и приграничного сотрудничества (2.4). Заседание Совета проводятся не реже одного раза в год.

<sup>298</sup> Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств-участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. (г. Москва, 26 февраля 1999 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. – 23 апреля. – №17. – Ст. 1648.

Другим важным моментом стало то, что участники соглашения, в том числе Россия и Казахстан, определили основные формы сотрудничества приграничных регионов, а именно: двух- и многосторонние договоры и соглашения между государственными органами управления регионами, различными хозяйствующими субъектами (ст.3). Подписанты брали на себя обязательства по целому ряду вопросов приграничного сотрудничества.

Во-первых, они обещали предоставлять на территориях, находящихся под их юрисдикцией, национальный режим населению приграничных регионов государства другой Стороны по вопросам временного проживания; занятия традиционной хозяйственной деятельностью; получения образования и медицинских услуг; занятия малым предпринимательством (ст.4).

Во-вторых, в приграничных регионах предполагалось создать благоприятные условия для деятельности совместных предприятий в различных организационно-правовых формах; изучить возможности создания на их территориях различных типов свободных экономических зон (СЭЗ) и зон приграничной торговли; способствовать решению вопросов развития рынка транспортных услуг, совместной эксплуатации транспортных коммуникаций и инфраструктуры.

В-третьих, стороны обязались принять меры по поддержке производителей товаров и услуг приграничных регионов государств-участников, предусматривающие обеспечение информацией о конъюнктуре рынков, создание автоматизированной системы поиска партнеров по межрегиональным хозяйственным связям организацию выставок, ярмарок и рекламы товаров местного производства, создание и развитие системы коммуникаций (ст.6).

В-четвертых, Соглашение определяло сферы, в которых Россия и Казахстан, наряду с другими странами СНГ будут проводить согласованную политику при развитии приграничных территорий. Это такие вопросы, как проведение промышленной и аграрной политики, развитие рынка энергоносителей, охрана окружающей среды, рациональное использование

природных и водных ресурсов, развитие сотрудничества между приграничными регионами в научно-технической, культурной и гуманитарной областях. В Соглашении предусматривалась возможность при необходимости создавать двусторонние межрегиональные комиссии, для решения актуальных межрегиональных проблем и отдельных вопросов обеспечения взаимодействия приграничных регионов.

Для населения приграничных регионов государства, подписавшие Соглашения, обязались принять меры по упрощению процедур паспортного, таможенного, иммиграционного, иных видов контроля (ст.8).

Как видим, в Соглашении были определены единые нормы для развития приграничного сотрудничества. Однако положения этого документа распространялись только на 5 стран, входящих в СНГ, т.е. они имели ограниченное действие в рамках содружества. Поэтому требовался международный акт о регулировании приграничного сотрудничества уже на всей территории СНГ.

В сентябре 2004 г. в столице Казахстана была одобрена Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств <sup>299</sup>. В ней определялись цели, направления и принципы деятельности государств СНГ и их регионов, муниципальных образований, а также юридических и физических лиц в области межрегионального и приграничного сотрудничества.

В этом документе государства - участники СНГ, в том числе и Россия с Казахстаном, закрепили задачи межрегионального и приграничного сотрудничества:

---

<sup>299</sup>Решение о Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств (Астана, 15 сентября 2004 г. с изменениями от 12 декабря 2008 г, внесенными Решением Экономического совета СНГ.). Текст Решения официально опубликован не был.

- создание обстановки доверия, взаимопонимания и добрососедства между гражданами, органами власти и деловыми кругами сопредельных территорий государств СНГ;
- развитие торговли и упрочение хозяйственных, гуманитарных и культурных связей между регионами и приграничными территориями;
- упрощение взаимного общения заинтересованных органов власти, деловых кругов и групп населения, разделенных границами, поддержка соотечественников, проживающих на приграничной территории и в регионе;
- создание и эффективное развитие экономической, социальной инфраструктуры в регионах и на приграничных территориях;
- повышение эффективности использования производственной и социальной базы регионов и приграничных территорий;
- осуществление согласованной политики при обеспечении безопасности граждан, предупреждении и устранения последствий чрезвычайных ситуаций в приграничье, охране окружающей среды.

В Концепции впервые были развернуто определены виды и направления межрегионального и приграничного сотрудничества. К видам такого рода сотрудничества были отнесены: 1) встречи представителей государственной и муниципальной власти; 2) формирование органами государственной власти совместных координирующих органов по межрегиональному и приграничному сотрудничеству и рабочих групп при них; 3) организация рабочих групп по развитию межрегионального и приграничного сотрудничества в рамках межправительственных комиссий по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству.

В документе были предложены конкретные направления приграничного взаимодействия<sup>300</sup>. Ответственность за реализацию несли органы

---

<sup>300</sup>Направления экономического сотрудничества а) торговля в приграничных районах и производственно-техническое взаимодействие в ходе реализации инвестиционных проектов; б) внедрение передовых технологий в сельском хозяйстве; в) градостроительное планирование в приграничных территориях; г) развитие электроэнергетики, транспорта и связи; д) рациональное и безопасное использование природных ресурсов и охрана окружающей природной среды; е) правоохранительная деятельность, ж) регулирование миграции населения и рынка труда; з) осуществление научных и гуманитарных проектов; и) туризм, включая участие в

исполнительной власти стран, которым вменялось в обязанность разрабатывать меры по развитию межрегионального и приграничного сотрудничества и контролировать их реализацию. Финансовое обеспечение приграничного сотрудничества предполагалось осуществлять за счет средств национальных, региональных и местных бюджетов, а также внебюджетных источников финансирования, в том числе международных организаций.

План по практическому осуществлению Концепции содержал ряд конкретных мероприятий, принципиально важных для России и Казахстана, добивавшихся принятия единых подходов в этой сфере в содружестве. Эти меры включали подготовку программ, методик, модельных законопроектов и соглашений по основным видам приграничного сотрудничества для их применения государствами СНГ. Они отражены в таблице 3.6.

*Мероприятия по осуществлению Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств СНГ<sup>301</sup>.*

Направление сотрудничества	Всего	модельные нормативные акты		Типовых положений	Программы	методики	Иные меры
		законы	соглашения				
Торговое и экономическое сотрудничество	9	2	1	1	-	-	5
Регулирование актуальных вопросов трансграничного характера	9	-	4		1	2	2
Информационное сотрудничество	2						2

международных туристических форумах, выставках и ярмарках; 3) предупреждение и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

<sup>301</sup> План мероприятий. Решение о Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств (Астана, 15 сентября 2004 г. с изменениями от 12 декабря 2008 г., внесенными Решением Экономического совета СНГ.). Текст Решения официально опубликован не был.



Итого	20	2	5	1	1	2	9
-------	----	---	---	---	---	---	---

В числе законопроектов предусматривалась разработка модельных законов «О межрегиональном сотрудничестве» и «О приграничном сотрудничестве». Важным типовым документом было положение о подкомиссиях по приграничному или межрегиональному сотрудничеству в структуре комиссий по торговому, экономическому и научному сотрудничеству государств СНГ. В перечень методик, которые намечалось разработать, вошли: единые методики подсчета ущерба при чрезвычайных ситуациях с параллельным совершенствованием страховой защиты; методики по оценке риска промышленных аварий и катастроф, а также других стихийных бедствий. Особое место в перечне мероприятий было отведено принятию Конвенции о приграничном сотрудничестве государств участников СНГ, как базового документа, регулирующего все сферы приграничного сотрудничества.

План мероприятий предусматривал также решение ряда специфических и узкопрофильных проблем, важных для российских и казахстанских регионов. Например, создание пунктов миграционного контроля в приграничье сопредельных государств СНГ; разработка и внедрение экологичных технологий по вторичной переработке радиоактивных хвостохранилищ и горных отвалов. Кроме того, Россия, Казахстан в числе других стран СНГ брали на себя обязательства по разработке и подписанию двух- и многосторонних межправительственных соглашений о содействии межрегиональному и приграничному сотрудничеству и в дальнейшем последовательно их выполняли.

В ходе реализации ряда мер в рамках Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества Межпарламентская Ассамблея СНГ приняла 31 октября 2007 г. модельные законы «О приграничном сотрудничестве» и «О межрегиональном сотрудничестве». Эти нормативные акты должны были служить образцами для разработки и принятия специальных законов о

приграничном и межрегиональном сотрудничестве в государствах СНГ, включая Россию и Казахстан.

Модельный закон «О приграничном сотрудничестве» устанавливает правовые и организационные принципы взаимодействия участников приграничного сотрудничества, а также основные направления его государственного регулирования, виды и формы деятельности субъектов приграничного сотрудничества. Он дает определение базовых терминов, используемых в нормативно - правовых документах: приграничное сотрудничество, участники приграничного сотрудничества, соглашение о приграничном сотрудничестве, приграничный регион государства, регион приграничного сотрудничества, проекты (программы) приграничного сотрудничества, государственная поддержка развития и государственная программа развития приграничного сотрудничества и др. (ст. 11 - 12).

Модельный закон «О межрегиональном сотрудничестве» определил цели, задачи, принципы, направления и формы деятельности, полномочия органов государственной и муниципальной власти, организаций и граждан в области межрегионального сотрудничества. При подготовке модельных законов их положения обсуждались на тематических конференциях и семинарах. Законопроекты также рассматривались в национальных парламентах СНГ, их предложения и замечания были учтены в окончательной редакции законов.

Применение этих модельных законов в нормотворчестве России и Казахстан пока идет сложно. Как уже отмечалось ранее, в 2010 г. законопроект «Об основах приграничного сотрудничества в РФ» внесен в Госдуму, но до настоящего времени не принят<sup>302</sup>. Из стран СНГ такой законодательный акт пока есть только на Украине.

Главным результатом реализации Концепции стало принятие Конвенции о приграничном сотрудничестве государств - участников СНГ, которая была подписана на заседании Совета глав государств Содружества Независимых

---

<sup>302</sup>Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 30 июня 2010 г. №3865-5 ГД «О проекте федерального закона N 351626-5 «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – 5 июля. – № 27. – Ст. 3443.

Государств 10 октября 2008 г. в Бишкеке<sup>303</sup>. Она придала юридический статус главным положениям Концепции, зафиксировав принципы, направления, субъекты и органы приграничного сотрудничества, а также другие нормы.

Большое значение для организации межрегионального и приграничного сотрудничества России и Казахстана имели (по аналогии с Европейской рамочной конвенцией о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей) приложения к Конвенции СНГ в виде ряда типовых соглашений, а именно: 1) о региональных приграничных консультациях; 2) о создании совместных органов приграничного сотрудничества служб безопасности; 3) о приграничном сотрудничестве компетентных органов на контрактной основе; 4) о приграничном межрегиональном и/или межмуниципальном сотрудничестве в экономической и социальной областях<sup>304</sup>.

Потенциал этих документов до настоящего времени еще не использован Россией и Казахстаном в должной мере. Они предназначены для создания нормативных правовых актов, принимаемых на различных уровнях, включая региональный и местного самоуправления на приграничных территориях.

Принципиальным моментом для развития российско-казахстанского сотрудничества на современном этапе представляется закрепление в Конвенции нормы о совместных органах по приграничному сотрудничеству в порядке, установленном национальным законодательством Сторон (ст.5). Эту задачу странам еще предстоит решить в полном объеме.

На уровень и характер экономического сотрудничества российско-казахстанских приграничных регионов в настоящее время существенно влияют Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) и Таможенный Союз (ТС), образованный Российской Федерацией, Республикой Казахстан и Беларусью.

---

<sup>303</sup>Конвенцию подписали президенты шести государств – Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан. Она вступила в действие с 22 июня 2009 г.

<sup>304</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – 4 августа. – № 31. – Ст. 3103

ЕврАзЭС было учреждено в 2000 г. государствами Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан для, развития процессов экономической интеграции и сотрудничества. За прошедший период сообщество достигло определенных результатов в своей деятельности. К числу основных из них можно отнести создание Таможенного союза. Его образование проходило при активном участии России и Казахстана и заняло определенный временной период. В 2003 г. в рамках ЕврАзЭС было заключено Соглашение о формировании Единого экономического пространства<sup>305</sup>, а в 2006 г. принято решение об активизации работы по созданию Таможенного союза. В октябре 2007 г. Беларусь, Казахстан и Россия подписали Договор о создании Таможенного союза, а к началу 2010 г. функции внешнеторгового регулирования были переданы Комиссии ТС. В компетенцию Комиссии входит: изменение ставок ввозных таможенных пошлин; ведение Товарной номенклатуры внешне-экономической деятельности Таможенного союза; установление тарифных льгот и тарифных квот.<sup>306</sup>

Таможенный союз положил начало практическим мерам по созданию Единого экономического пространства. В частности, Президенты Беларуси, Казахстана и России 18 ноября 2011 г. подписали Декларацию о евразийской экономической интеграции и определили 1 января 2012 г. датой начала функционирования Единого экономического пространства, обеспечивающего свободу движения товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов<sup>307</sup>.

Начало действия Таможенного союза привело к изменениям в торгово-экономических отношениях России и Казахстана, включая сотрудничество приграничных регионов. Влияние ТС на приграничное сотрудничество российских и казахстанских территорий проявились в виде ряда эффектов, а именно: торговых, структурных и институциональных.

---

<sup>305</sup> Соглашение о формировании Единого экономического пространства заключили Белоруссия, Казахстан, Россия и Украина.

<sup>306</sup> Евразийская экономическая интеграция: цифры и факты. Евразийская экономическая комиссия. М., 2012. – С. 7.

<sup>307</sup> Там же. – С. 7.

В торговле Таможенный союз стимулировал, с одной стороны, развитие тех тенденций, которые были характерны для сотрудничества российских и казахстанских приграничных регионов и ранее, а с другой стороны, породил новые явления.

В вопросах экспорта стабильно доминирующее положение по-прежнему занимает российская сторона. Перевес в пользу Российской Федерации в 2007–2011 гг. увеличился более чем в два раза. В целом, несмотря на положительную динамику торгового сотрудничества, Казахстан не вошел в число главных торговых партнеров Российской Федерации. Его доля в совокупном стоимостном объеме российского экспорта в 2010 г. равнялась 2.77%, а импорта – около 2%.

Таможенный союз существенно не повлиял и на разницу в показателях приграничных районов России и Казахстана во внешнеторговом обороте своих стран, которая была последние десятилетия в пользу казахстанской стороны. Доля российских регионов, граничащих с Казахстаном, в 2011 г. была 12%, а с казахстанской стороны 41%<sup>308</sup>. Во многом эта ситуация объясняется тем, что российские предприятия нацелены на рынки европейских стран, а казахстанские ориентированы на Россию.

В торговых отношениях российских и казахстанских приграничных областей сохраняется наличие доминирующего по объемам экспорта региона: Тюменская область в России и Атырауская область в Казахстане. Это связано с добычей и переработкой нефти и газа на их территории, т.е. значительным экспортным потенциалом. На них приходится больше половины совокупного экспорта приграничных регионов

В связи с созданием Таможенного союза в отношениях между странами-членами возник вопрос о том, в какой бюджет должна поступать экспортная пошлина на продукты нефтепереработки, если добыча сырья осуществляется в одной стране, а переработка и дальнейший экспорт – в другой. В частности, Павлодарский НПЗ полностью, а Шымкентский частично ориентированы на

---

<sup>308</sup>Таможенный союз и приграничное сотрудничество Казахстана и России. Санкт-Петербург, 2012. – С.17.

переработку западно-сибирской нефти<sup>309</sup>. Экономически это выгодно казахстанским предприятиям, учитывая высокие экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты в России. Для решения данной проблемы между странами было достигнуто согласие: Казахстан будет компенсировать выпадающие доходы российского бюджета поставками своей нефти в Россию.

Структурные эффекты от функционирования ТС ожидалось в виде рационального использования его участниками трудовых ресурсов, производственной и инфраструктурной кооперации, взаимных инвестициях. Изменения в использовании трудовых ресурсов характеризуются через показатели миграции. В последние годы в этой сфере отношений России и Казахстана прослеживается разница в интенсивности миграционных потоков. В целом, она уменьшается. При этом за период с 2000 по 2010 гг. эмиграция из Казахстана в Россию уменьшилась в 4,1 раза, а эмиграция из России в Казахстан – в 2,8 раза. Это привело к существенному сокращению удельного веса прибывших из Казахстана в общем количестве всех прибывших в Россию из других государств: с 35% в 2000 г. до 15% в 2010-м. Одновременно доля прибывших из России в Казахстан в общем числе всех прибывших в эту страну из других государств, наоборот, увеличилась с 12% в 2000 г. до 21% в 2010-м. Налицо качественная трансформация миграционных потоков между Россией и Казахстаном в пользу последнего.

Отмена таможенных барьеров должна была повысить экономическую активность хозяйствующих субъектов в приграничье. Однако существенных сдвигов здесь не произошло. Удельный вес валового регионального продукта (ВРП) казахстанских регионов в валовом продукте страны увеличился с 2007 по 2010 гг. с 37% до 40%. В то время как ВРП российского приграничья в валовом продукте РФ уменьшился с 21% в 2007 г. до 20% в 2010 г.<sup>310</sup>. В определенной мере сказалось негативное влияние последствий мирового финансового кризиса 2008 г., в период которого совокупный валовой продукт приграничья снизился

---

<sup>309</sup>Там же. – С. 20.

<sup>310</sup>Таможенный союз и приграничное сотрудничество Казахстана и России. Санкт-Петербург, 2012. – С. 28.

почти на четверть. При этом ВРП казахстанских приграничных областей сокращался меньше, чем в российских<sup>311</sup>.

Институциональные эффекты от функционирования ТС возникают вследствие принятия ряда нормативно-правовых актов, соглашений стран участников, а также создания наднациональных, межстрановых органов взаимодействия и кооперации. Так формируются благоприятные условия для роста экономической конкурентоспособности приграничных регионов, выравнивания показателей их развития, реализации программ приграничного сотрудничества. Специалисты выделяют краткосрочные и долгосрочные эффекты от функционирования ТС. Первые проявляются в виде оживления экономической активности по обе стороны границы, а вторые - в виде выравнивания показателей социально - экономического развития. При этом индикатором действия институциональных эффектов выступают динамика роста и уровня цен, а также динамика доходов и зарплат населения.

Фактически институциональные эффекты формирования ТС привели к выравниванию темпов инфляции в приграничных регионах России и Казахстана. В настоящее время в российско-казахстанском приграничье завершается этап первичного сглаживания уровня цен. За период с 2007 по 2011 гг. наблюдался рост цен на бензин, электричество, говядину<sup>312</sup>. Однако по большинству остальных товаров выравнивание цен не происходило, но наблюдалась их дифференциация внутри региона. При этом разница в стоимости основных продуктов между российскими приграничными регионами (за исключением бензина) была больше, чем между казахстанскими. К тому же, среднедушевой доход в приграничных казахстанских регионах (кроме Атырауской области) был существенно ниже, чем в российских, а среднедушевые доходы большинства российских приграничных регионов (кроме Тюменской и Челябинской областей) были ниже, чем в среднем по РФ.

---

<sup>311</sup>Там же. – С. 26.

<sup>312</sup>Там же. – С.34.

Влияние Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) на приграничное сотрудничество регионов России и Казахстана менее значительно, чем ТС в силу ее специфики. Договор о коллективной безопасности (ДКБ) подписан 15 мая 1992 г. в Ташкенте главами шести государств-участников СНГ: Армении, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана. В 1993 г. к ним добавились Азербайджан, Белоруссия и Грузия. Договор вступил в силу в апреле 1994 г. сроком на пять лет и в 1999 г. был продлен, но из него вышли Азербайджан, Грузия и Узбекистан. По решению глав государств-членов Договора 14 мая 2002 г. ДКБ был реорганизован в полноценную международную организацию – Организацию Договора о коллективной безопасности.

В настоящее время основная цель ОДКБ это обеспечение безопасности стран ее участников от внешних угроз. Вместе с тем ряд направлений деятельности организации непосредственно связаны с проблемами, которые решаются пограничными службами и органами власти приграничных территорий, в том числе России и Казахстана. В число задач ОДКБ входит: координация и объединение усилий в борьбе с незаконным оборотом наркотиков и оружия, организованной транснациональной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности государств – членов (ст.8)<sup>313</sup>.

Для решения этих задач в структуре ОДКБ созданы и функционируют специальные советы:

- Координационный совет по чрезвычайным ситуациям государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности (КСЧС);
- Координационный совет руководителей компетентных органов государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности по вопросам борьбы с незаконной миграцией (КСБНМ);

---

<sup>313</sup>Устав Организации договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 г. (с изменениями, внесенными Протоколом о внесении изменений в Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 г., подписанными 10 декабря 2010 г.)



- Координационный совет руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств - членов ОДКБ (КСОПН).

Россия и Казахстан активно участвуют в работе этих структур. Координационный совет по чрезвычайным ситуациям (КСЧС), в состав которого вошли руководители уполномоченных органов по чрезвычайным ситуациям, был образован в 2007 г. Сегодня он решает следующие задачи: обеспечение взаимодействия уполномоченных органов в целях предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; выработка предложений по осуществлению совместных организационных и практических мер в этой сфере; развитие международно-правовой базы сотрудничества и подготовке предложений по совершенствованию национальных законодательств; координации подготовки и проведения совместных мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и других.

В составе КСЧС страны представлены руководителями в ранге министров. Членами данного Совета являются Министр по чрезвычайным ситуациям Казахстана В. К. Божко и Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий В. А. Пучков. Это позволяет оперативно реализовывать решения, принятые Советом, министерствами, которые они возглавляют. Заседание КСЧС проходят ежегодно. С 2008 по 2012 гг. прошло пять заседаний.

Существует значительное количество примеров активного сотрудничества между Россией и Казахстаном, относящихся к сфере компетенции КСЧС. Так, стороны при запуске ракет с космодрома «Байконур» оповещают друг друга о пуске, а также о траектории полета ракет и при необходимости привлекаются силы и средства в случае ликвидации последствий аварий<sup>314</sup>. Взаимодействие в вопросах предупреждения катастроф,

---

<sup>314</sup>Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе

промышленных аварий, стихийных бедствий и ликвидации их последствий в приграничных регионах подробно описано соискателем в параграфе 3 главы 2 настоящего диссертационного исследования.

Еще один Координационный совет – по вопросам борьбы с незаконной миграцией – является вспомогательным органом ОДКБ, созданным в соответствии со статьей 13 Устава Организации. Членами КСБНМ являются руководители компетентных органов государств-членов ОДКБ или лица, замещающие их по должности. Республика Казахстан в нем представлена Председателем Комитета миграционной полиции Министерства внутренних дел Республики Казахстан П. К. Нокиным, а Россия – К. О. Ромодановским, директором Федеральной миграционной службы.

Целью КСБНМ является обеспечение консолидированных усилий по противодействию незаконной миграции. В этой связи он выполняет ряд функций, к которым относятся:

- координация усилий компетентных органов государств-членов ОДКБ в вопросах борьбы с незаконной миграцией из государств, не являющихся членами ОДКБ;
- сотрудничество в области функционирования национальных систем паспортно-визовых документов;
- совершенствование национальных законов по вопросам миграционной политики, а также уголовного, уголовно-процессуального, оперативно-розыскного и административного законодательства в целях борьбы с незаконной миграцией;
- рассмотрение вопросов об упрощении форм и требований к документам для въезда, пребывания и выезда граждан государств-членов ОДКБ с их территорий.

В рамках политики, проводимой КСБНМ, органы МВД совместно с миграционными и пограничными службами России и Казахстана ежегодно

проводят специальную операцию «Нелегал» по противодействию нелегальной миграции. Она успешно прошла в 2009, 2010, 2011 гг. В результате операции «Нелегал-2009» на территории Казахстана было возбуждено 21 уголовное дело за нарушение миграционного законодательства, 1 – за организацию незаконной миграции. На территории России было проверено более 54 тыс. работодателей, использующих труд иностранных работников и выявлено более 94 тыс. нарушений миграционного законодательства, наложено административных штрафов на сумму более 206 млн. рублей<sup>315</sup>. В 2010 г. в ходе операции «Нелегал-2010» было выявлено 60182 нарушения миграционного законодательства, наложено административных штрафов на сумму 3,449 млн. руб., возбуждено 115 уголовных дел за организацию незаконной миграции. По итогам операции «Нелегал-2011» было установлено более 24 тыс. нарушений в сфере миграции, возбуждено 5183 уголовных дела<sup>316</sup>.

Координационный совет по противодействию незаконному обороту наркотиков государств-членов ОДКБ (КСОПН) создан 23 июня 2005 г. Его основными функциями являются: совершенствование и гармонизации правовой базы; координация работы компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств-членов ОДКБ; выполнения решений и договоров, заключенных в рамках ОДКБ, относящихся к компетенции КСОПН.

Компетентными органами по противодействию незаконному обороту наркотиков государств-членов ОДКБ являются специальные органы государственной власти (службы, комитеты и агентства). В Казахстане это Комитет по борьбе с наркобизнесом и контролю за оборотом наркотиков МВД РК, а в РФ - Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков. Они представлены в КСОПН министром МВД РК генерал-майором полиции К. Н. Касымовым, председателем Комитета по борьбе с наркобизнесом и контролю

---

<sup>315</sup> Развитие межрегионального и приграничного сотрудничества в государствах-участниках СНГ (информационно-аналитическая записка) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2010. – С. 49,60.

<sup>316</sup> Межрегиональное и приграничное сотрудничество в государствах-членах СНГ (аналитическая записка) / Исполнительный комитет СНГ. М.: «ВИНИТИ», 2011. – С. 51.

за оборотом наркотиков МВД Казахстана генерал-майором полиции А. Н. Выборовым, директором Федеральной службы России по контролю за оборотом наркотиков В. П. Ивановым и руководителем Департамента ФСКН России генерал-майором полиции С. В. Аленкиным.

Образцом согласованных действий по борьбе с наркотрафиком стало проведение ФСКН России совместно с компетентными органами Казахстана и других государств-членов ОДКБ регулярных международных операций, направленных на выявление и пресечение каналов контрабанды наркотиков в государствах, входящих в Организацию Договора о коллективной безопасности. К ним относятся «Канал-2003», «Канал-2004», «Канал-Транспорт» (2012) и другие<sup>317</sup>. Так, в период с 17 по 20 декабря 2012 г. в ходе локальной антинаркотической операции «Канал-Транспорт» были использованы силы и средства органов внутренних дел, органов безопасности, таможенных и пограничных служб, финансовых разведок Армении, Беларуси, Казахстана, России. Общая численность задействованных в операции сотрудников составила 66873 сотрудника правоохранительных органов, силами которых организовано 4076 совместных оперативных групп, в том числе 695 – для перекрытия приграничных территорий. Было выявлено 1574 наркопреступления, и к уголовной ответственности привлечено 1099 лиц.

Анализ основных форм российско-казахстанского межрегионального и приграничного сотрудничества и перспектив его развития позволяет сделать ряд выводов и обобщений.

1. Взаимодействие регионов приграничья России и Казахстана имеет позитивную динамику и прошло в своем развитии определенную трансформацию. С 1995 по 2007 гг. оно являлось сугубо приграничным, но с 2008 г. его формат меняется на межрегиональное и приграничное, что подразумевает участие в нем внутренних регионов двух стран.

---

<sup>317</sup> Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств-участников СНГ: проблемы и перспективы (информационно-аналитический доклад) Содружество Независимых Государств/Исполнительный комитет СНГ. М.:ВИНИТИ, 2006. – С. 20.

2. К основным формам межрегионального и приграничного сотрудничества России и Казахстана можно отнести: заключение межгосударственных и межрегиональных соглашений; реализация совместных планов и программ; взаимодействие хозяйствующих субъектов; создание совместных координирующих органов по приграничному сотрудничеству; проведение встреч и форумов.

3. Базовыми документами, на основе которых действуют российские и казахстанские регионы, являются межгосударственные соглашения и программы межрегионального и приграничного сотрудничества, принимаемые на определенные временные периоды: 1999 - 2007 гг.; 2008 - 2011 гг. и 2012 - 2017 гг. Такие программы предусматривали сотрудничество в экономической, гуманитарной и социальной и других сферах.

4. Участие российских и казахских регионов в реализации мероприятий по этим программам демонстрирует положительную динамику. Если по Программе приграничного сотрудничества на 2008-2011 гг. субъекты РФ приняли участие в реализации 75%, а казахстанские области 71% плановых мероприятий, то ныне этот показатель соответственно равен 81% и 84%. В настоящий момент отчетливо прослеживается тенденция доминирования в реализации программных мероприятий внутренних регионов России и Казахстана над приграничными. Одновременно с ростом активности регионов снизилась доля мероприятий, которые проводили центральные министерства и ведомства.

5. Приграничные регионы России и Казахстана сотрудничают и на основе двусторонних договоров и соглашений, которые заключаются между органами государственной и муниципальной власти, предприятиями, организациями, учебными заведениями и другими юридическими лицами. Этот процесс динамично развивается. Если в 2007 г. приграничными регионами и хозяйствующими субъектами реализовывалось 116 соглашений по различным вопросам, то в 2009 г. осуществлялось уже 200 соглашений такого рода.

6. Между региональными органами государственной власти двух стран заключаются соглашения преимущественно однотипные, имеющие комплексный характер, и регулирующие сотрудничество в торгово-экономической, научно-технической и культурной сферах. Для подобного сотрудничества сегодня характерна тенденция, когда приграничные регионы стремятся подписать соглашения со своими непосредственными соседями, в то время как внутренние регионы России и Казахстана ориентированы на сотрудничество с крупными экономическими центрами, не входящими в приграничную зону.

7. Формы сотрудничества сторон, предусматривающие создание совместных координирующих органов и рабочих групп по приграничному сотрудничеству, реализованы на национальном уровне в виде Подкомиссии по межрегиональному и приграничному сотрудничеству Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан. В центре ее внимания находились: анализ проблем приграничного сотрудничества по ключевым его направлениям, принятие решений о поддержке конкретных проектов для реализации сторонами, подготовка документов для обсуждения и принятия на ежегодных Форумах межрегионального сотрудничества между Россией и Казахстаном. Попытка создать совместные координирующие органы на региональном и муниципальном уровнях пока не увенчалась успехом.

8. К числу успешных форм сотрудничества можно отнести ежегодные Форумы межрегионального сотрудничества России и Казахстана с участием глав государств, членов правительств, руководителей регионов, бизнес-кругов, представителей широкой общественности. Форумы осуществляют ряд важных функций: 1) выступают дискуссионной площадкой; 2) являются механизмом совместной выработки оптимальных политических решений по важным вопросам; 3) обеспечивают комплексный подход к развитию межрегионального и приграничного сотрудничества; 4) осуществляют функцию политического прогнозирования, диагностирования и планирования приграничного

сотрудничества. Слабой стороной форумов являются трудности в реализации их решений.

9. Участие общественных организаций двух стран активно осуществляется по линии Российско-Казахстанского Делового Совета по приграничному сотрудничеству, который имеет статус постоянно действующего консультативно-совещательного органа по вопросам торгово-экономического сотрудничества приграничных регионов. Он обеспечивает подготовку рекомендаций и предложений участникам приграничного экономического сотрудничества; оказывает содействие экономическим проектам; проводит выставки, конференции, семинары; курирует сотрудничество в научно-технической и образовательной областях; взаимодействует и укрепляет связи с экономическими и финансовыми организациями, торгово-промышленными палатами, предприятиями России и Казахстана, организует обмен деловой информацией.

10. Проблемы в российско-казахстанском межрегиональном сотрудничестве носят разноплановый характер:

- а) в нормативно-правовой базе двух стран нет специальных законов о приграничном и о межрегиональном сотрудничестве;
- б) в числе форм сотрудничества не получила распространение практика создания совместных координирующих органов на уровне регионов и муниципальных образований. Основная часть важных решений принимается «центром»;
- в) в сфере экономического сотрудничества сохраняется разница в потенциале приграничных российских и казахстанских областей. При этом субъекты РФ, производящие экспортные товары, ориентированы на рынки третьих стран. Сдерживает экономические связи неразвитость и низкое качество транспортной инфраструктуры российско-казахстанского приграничья, прежде всего, автомобильных дорог и авиасообщения;

г) отсутствует система информационно-аналитического сопровождения проектов, реализуемых регионами, и, в целом, приграничного и межрегионального сотрудничества двух стран.

11. На развитие межрегионального и приграничного сотрудничества существенное влияние оказывает участие России и Казахстана в работе международных организаций. Имеются в виду СНГ, ЕврАзЭС и ОДКБ. Органами СНГ разработаны модельные законы и типовые соглашения для регулирования приграничного сотрудничества, которые имеют большую перспективу для реализации в отношениях между Россией и Казахстаном. Создание Таможенного Союза России, Казахстана и Белоруссии открыло возможность ускорения темпов экономической интеграции приграничных регионов, выравнивания их уровня развития. В рамках ОДКБ осуществляется координация деятельности территориальных органов государственной власти двух стран, в том числе и расположенных в приграничной зоне, по таким важным вопросам, как: борьба с чрезвычайными ситуациями, противодействие незаконной миграции и незаконному обороту наркотиков.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Исследование межрегионального и приграничного сотрудничества России и Казахстана позволяет сделать выводы о его состоянии на современном этапе и развитии на ближайшую перспективу.

Межрегиональное и приграничное сотрудничества двух государств в последние годы динамично развивается на основе межправительственных соглашений и долгосрочных программ. Сегодня можно выделить главные его направления: промышленность и торговля; транспорт; гуманитарная и социальная сферы, здравоохранение; образование, наука и культура; туризм; предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и охрана окружающей среды. При этом во внешнеэкономической деятельности приграничных регионов России и Казахстана основное место занимает торговля и в меньшей



степени осуществляется производственная и научно-техническая кооперация, инвестирование и сотрудничество в сфере высоких технологий.

В настоящее время сложился определенный набор структур и видов сотрудничества, которые успешно зарекомендовали себя на практике: ежегодные Форумы по межрегиональному и приграничному сотрудничеству, работа Российско-Казахстанского делового совета, двусторонние соглашения между регионами двух стран, договоры между хозяйствующими субъектами, создание совместных предприятий, различные формы культурного обмена. Вместе с тем, слабой стороной институтов приграничного сотрудничества является: 1) принятие решений по большинству вопросов на уровне центральных органов власти и в Подкомиссии по межрегиональному и приграничному сотрудничеству Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан; 2) отсутствие на региональном и местном уровнях совместных структур с общим финансированием и управлением, которые могли бы обеспечить долгосрочное планирование и реализацию согласованной государствами политики по развитию приграничных территорий.

На развитие приграничного сотрудничества двух стран оказал значительное влияние ряд факторов, а именно: изменение его формата и участие России и Казахстана в международных организациях. В 2008 г. формат сотрудничества изменился после включения в состав участников внутренних регионов и превращение из сугубо приграничного в межрегиональное. В нем сегодня активно участвуют столичные города Москва, Санкт-Петербург, Астана, и Алматы, которые являются крупнейшими экономическими, научными и культурными центрами, а так же регионы, имеющие большой потенциал, но не входящие в приграничную зону (Республика Татарстан, Свердловская, Орловская, Карагандинская области).

Позитивные эффекты от участия России и Казахстана в международных организациях, объединяющих новые государства, возникшие на территории

бывшего СССР, а именно: в СНГ, ЕврАзЭС и ОДКАБ проявились по ряду направлений межрегионального и приграничного сотрудничества, а именно:

1) в рамках СНГ разработана нормативно-правовая база для развития приграничного сотрудничества государствами - участниками содружества, выработана общая стратегия в этой сфере, образованы и функционируют Совет по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств - участников Содружества, органы межотраслевого сотрудничества, которые обеспечивают координацию действий в важнейших секторах экономики, в том числе по вопросам развития приграничных территорий;

2) влияние Таможенного Союза на приграничное сотрудничество российских и казахстанских территорий проявилось в виде торговых, структурных и институциональных эффектов. В первые два года действия ТС это влияние было поступательным, но не радикальным. В вопросах экспорта стабильно доминирующее положение по-прежнему занимает российская сторона. Перевес в пользу Российской Федерации в 2007-2011 гг. увеличился более чем в два раза. Вместе с тем, положительными эффектами стали: сокращение оттока трудовых мигрантов из Казахстана и постепенное выравнивание темпов инфляции в российско-казахстанских приграничных регионах;

3) Членство России и Казахстана в ОДКБ, позволило сторонам осуществлять координацию деятельности территориальных органов государственной власти, в том числе и расположенных в приграничной зоне, по таким важным вопросам, как: борьба с чрезвычайными ситуациями, противодействие незаконной миграции и незаконному обороту наркотиков. При этом в случае необходимости стороны привлекали органы власти других государств-членов ОДКБ.

Сдерживающим фактором в развитии отношений России и Казахстана является двойственная природа приграничного сотрудничества: с одной стороны, это составная часть внутренней политики, связанная с развитием регионов, с другой – одна из составляющих внешней политики стран, со

своими целями, задачами и принципами. Ее можно превратить из проблемы в потенциальный ресурс развития двусторонних отношений. Для этого Россия и Казахстан должны руководствоваться единым подходом к достижению одной из главных целей приграничного сотрудничества: уменьшение экономических и социальных диспропорций, существующих сегодня вдоль их границы. Развитие приграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном должно быть, в конечном итоге, ориентировано на создание макроэкономического района, включающего сопредельные области двух государств.

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд конкретных предложений, успешная реализация которых позволит повысить эффективность приграничного сотрудничества двух стран:

1. Программа межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012-2017гг., реализуемая на современном этапе, акцентирована на реализации ограниченного числа мероприятий в различных сферах. Для поднятия приграничного сотрудничества на новый уровень необходим переход на комплексные программы развития зоны российско-казахстанского приграничья. Они должны включать так же подпрограммы по развитию отдельных направлений сотрудничества(транспорт, энергетика, промышленность, сельское хозяйство, культура и образование). Такие Программы должны быть тесно увязаны с планами развития сопредельных субъектов РФ и областей Казахстана, учитывать их специфику, потенциал и потребности, а так же интересы приграничных муниципальных образований.

2. Для реализации программ российско-казахстанского приграничного сотрудничества необходимо создание эффективной системы финансирования. Сегодня основной акцент сделан на реализации проектов с привлечением инвестиций частного бизнеса. Собственных ресурсов для реализации масштабных проектов у приграничных регионов, особенно в бюджетах муниципальных образований недостаточно. В государственных бюджетах России и Казахстана пока так же не запланированы расходы на эти цели.

Поэтому в данной ситуации целесообразно использовать опыт европейских стран и рассмотреть вопрос о создании специального фонда поддержки приграничного и межрегионального сотрудничества, который бы формировался из средств региональных и государственных бюджетов, активно использовать возможности Евразийского банка развития. При этом важно определить методику оценки эффективности и целесообразности совместных программ и проектов, проводить их экспертизу и конкурсный отбор.

3. Для ускорения производственной и научно-технической кооперации и расширения сотрудничества в сфере высоких технологий принципиально важно обеспечить реализацию Меморандума о взаимопонимании по расширению взаимодействия в области промышленности, подписанного профильными министерствами стран в 2013г. и «дорожной карты» на 2013-2014 гг., которые определяют механизмы совместной работы и контроль за реализацией совместных проектов. Перспективными в этой сфере могли бы стать так же взаимное использование потенциала существующих в приграничье России и в Казахстане свободных экономических зон и открытие новых, создание промышленных и аграрных кластеров, совместных научно - исследовательских центров, а так же формирование приграничного консорциума российско-казахстанских вузов.

4. Требуется дальнейшего развития нормативно-правовая база межрегионального и приграничного сотрудничества России и Казахстана. В частности, в ней отсутствуют специальные законы, регламентирующие эту сферу деятельности. Необходимо завершить разработку и принятие в России и Казахстане закона о приграничном сотрудничестве и закона о межрегиональном сотрудничестве, в которых будут определены компетенция центральных и региональных органов государственной власти, полномочия муниципальных образований, формы и направления сотрудничества.

Целесообразно также широко использовать в практике приграничного сотрудничества типовые соглашения, предусмотренные Европейской рамочной конвенцией о приграничном сотрудничестве (13 типовых межгосударственных

соглашений, 9 типовых соглашений между субъектам регионального и муниципального уровня, 4 рамочных соглашения и 2 рамочных контракта между местными властями приграничного сотрудничества), а так же аналогичные типовые нормативно - правовые акты, прилагаемые к Конвенции о приграничном сотрудничестве государств - участников СНГ (два модельных закона «О приграничном сотрудничестве» и «О межрегиональном сотрудничестве» и 5 типовых соглашений по отдельным направлениям сотрудничества).

5. В последние годы целенаправленно совершенствуются институты приграничного сотрудничества России и Казахстана, его структуры и формы, но попытки создать совместные координирующие органы на региональном и муниципальном уровнях пока не увенчалась успехом. Поэтому, на наш взгляд, целесообразно реформировать всю систему управления межрегиональным и приграничным сотрудничеством. Этот процесс должен включать ряд последовательных шагов.

С учетом возрастающей важности данной сферы сотрудничества и повышения его эффективности целесообразно поднять статус Подкомиссии по приграничному сотрудничеству между Россией и Казахстаном. Она должна стать отдельным специальным органом - Межправительственной комиссией по межрегиональному и приграничному сотрудничеству между РФ и РК. Она может сконцентрироваться на преодолении проблем и реализации проектов, требующих принятия решений только на межгосударственном уровне и осуществлять общую координацию действий сторон. Она должна вырабатывать предложения по совершенствованию стратегии межрегионального и приграничного сотрудничества двух стран, а так же готовить проекты межправительственных Соглашений и Программ в этой сфере. Кроме того, должны быть разграничены полномочия и сферы ответственности комиссии и органов государственной и муниципальной власти регионов, иными словами проведена определенная децентрализация в вопросах принятия решений и контроля за их исполнением.

На региональном и местном уровнях потребуется создание совместных структур с участием органов государственной власти, местного самоуправления и других участников межрегионального и приграничного сотрудничества. Эта задача может быть решена путем создания Комиссий по приграничному сотрудничеству в границах российских федеральных округов и сопредельных с ними областей Казахстана с условными названиями: Южно - Казахстанская, Приволжско-Казахстанская, Уральско-Казахстанская и Сибирско-Казахстанская.

В состав каждой из таких комиссий должны быть включены главы субъектов РФ, входящих в федеральный округ и главы акиматов сопредельных областей Казахстана; представители территориальных органов отраслевых министерств и ведомств двух стран, ассоциаций муниципальных образований, объединений промышленников и предпринимателей регионов. В случае если сопредельные области России и Казахстана одновременно граничат с регионом, который находится в сфере действия другой комиссии, то они могут быть представлены в ней одним из заместителей акима или главы субъекта РФ. Регионы, не входящие территориально в состав российско-казахстанского приграничья, должны иметь право самостоятельно определять комиссию, в работе которой они заинтересованы, и уровень своего представительства в ней. Для решения задач по отдельным направлениям сотрудничества в рамках комиссий могут быть созданы рабочие группы.

Данную комиссию должны возглавлять: Представитель Президента России в федеральном округе и Представитель Президента Казахстана, назначаемый для руководства казахстанской частью комиссии. Они по должности должны входить в Межправительственную комиссию по приграничному сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, наряду с представителями от министерств и ведомств двух стран.

В качественных изменениях нуждается организация приграничного сотрудничества на уровне муниципальных образований. Здесь, на наш взгляд, целесообразно избирательное использование опыта деятельности еврорегионов,

применительно к организации сотрудничества между приграничными муниципалитетами. Возможно, создание сопредельными муниципальными образованиями двух стран приграничных органов сотрудничества без права юридического лица для решения ключевых социально - экономических проблем. В частности таких, как: транспортное сообщение, приграничная торговля, природоохранная деятельность, развитие пограничных пунктов пропуска, вопросы планирования развития территории, совершенствование местного самоуправления.

6.Одной из слабых сторон российско-казахстанского межрегионального и приграничного сотрудничества является его недостаточное информационно - аналитическое сопровождение. По-видимому, на межправительственном уровне следует рассмотреть вопрос о реализации идеи Президента Казахстана Н.А.Назарбаева о создании Казахстанско-российского института для мониторинга решений Форумов по межрегиональному и приграничному сотрудничеству, дополнив его функции проведением информационной и аналитической работы. Такой институт мог бы обслуживать работу Межправительственной комиссии по приграничному сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, о которой говорилось выше.

На уровне регионов возможно создание информационно - аналитических центров межрегионального приграничного сотрудничества, обеспечивающих деятельность региональных Комиссий по приграничному сотрудничеству. Их задачами должны быть: проведение теоретических и прикладных исследований по проблемам межрегионального и приграничного сотрудничества; мониторинг его состояния; разработка эффективных форм и моделей взаимодействия приграничных регионов; подготовка проектов и программ сотрудничества; информационное сопровождение мероприятий по программам приграничного сотрудничества. В деятельности таких центров надо активно использовать печатные и электронные средства массовой информации. С этой целью необходимо будет создать: печатный орган, Информационный интернет-портал

межрегионального и приграничного сотрудничества России и Казахстана, а также сайты региональных Комиссий по приграничному сотрудничеству.

В целом, межрегиональное и приграничное сотрудничество России и Казахстана стало важной составляющей в межгосударственных отношениях двух стран. Его потенциал стороны планируют существенно усилить в будущем. Договором между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о добрососедстве и союзничестве в XXI веке предусмотрено расширение сотрудничества в торговой, экономической, инвестиционной, научной областях с целью выведения на качественно новый уровень производственной и научно-технической кооперации, непосредственных контактов между хозяйствующими субъектами, взаимодействия на уровне регионов (ст.11)<sup>318</sup>.

---

<sup>318</sup> Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о добрососедстве и союзничестве в XXI веке от 11 ноября 2013 г. URL://[http://newskremlin.ru/ref\\_notes/1560](http://newskremlin.ru/ref_notes/1560). Дата обращения: 13 ноября 2013 г.

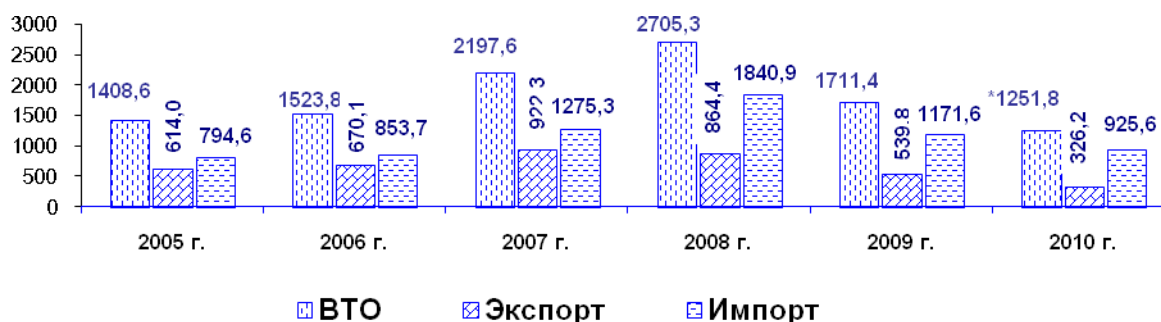


## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение I.

#### Торговая деятельность Челябинской области с Казахстаном

(в млн. долл. США)



\*- без учета II полугодия 2010 года.

Товарооборот с Казахстаном за 2010 г. выразился в сумме 1251,8 млн. долл. США (73,1% к 2009 г.), включая экспорт – 326,2 млн. (60,4%) и импорт – 925,6 млн. (79%). Без учета данных по взаимной торговле с Казахстаном товарооборот области за 2011 г. выразился в сумме 7,5 млрд. долл. США (96,3% к 2010 г.), экспорт – 5,5 млрд. долл. (106,9%), импорт – 2,0 млрд. долл. (81,2%). При этом в сопоставимых условиях (с учетом торговли с Казахстаном) внешнеторговый оборот области в 2011 г. эксперты оценили в 9,3 млрд. долл. (увеличение на 19,2% в сравнении с прошлогодними показателями) экспорт – 6,2 млрд. долл. (рост на 21,6%), импорт – 3,1 млрд. долл. (повышение на 14,8%).

**Комментарий:** Приведенные цифры свидетельствуют, что, во-первых, Казахстан постепенно теряет статус приоритетного партнера для Челябинской области, хотя его значение по-прежнему неоспоримо. Во-вторых, сохраняется устойчивое отрицательное сальдо внешнеторгового баланса южно-уральского региона с ближайшим южным соседом, при общем укреплении экспортной направленности экономики Челябинской области.

**Источник:** Пасс А. А. Сотрудничество Челябинской области с Казахстаном // Казахстан на пути социально-экономической модернизации: мат-лы регион. науч.-практ. конф. 07 декабря 2012 г. Костанай: НОЦ «Перспектива», 2012. - С. 15.

## Характеристика российско - казахстанского межрегионального и приграничного сотрудничества в 1999 – 2013 гг.

Таблица I

Данные об исполнителях мероприятий, предусмотренных Программой межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2008-2011 гг.<sup>319</sup>.

Направления сотрудничества	Число мероприятий	Ответственные исполнители от Российской Федерации			Ответственные исполнители от Республики Казахстан		
		Центральные органы власти	Центральные и региональные органы власти	Органы власти	Центральные органы власти	Центральные и региональные акиматы областей	Акиматы областей
1. Общие вопросы приграничного сотрудничества	6	2	2	2	2	3	1
2. Топливо - энергетический комплекс	1			1			1
3. Металлургия	3			3			3
4. Агро - промышленный комплекс	6		5	1		5	1
5. Транспорт	2	1	1			2	
6. Здравоохранение и микробиологическая промышленность	6	2	2	2	4	2	
7. Строительство	1			1		1	
8. Информационные технологии	4		1	3		1	3

<sup>319</sup> Таблица составлена соискателем на основе плана мероприятий по реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2008 -2011 гг.

9. Научно техническое сотрудничество	-	4		1	3		1	3
10. Торговля		1			1			1
11. Социальная политика		5		1	4			5
12. Культура, спорт. молодежная политика		4			4			4
13. Экология		6	1	4	1	1	5	
14. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций		7	1	6		3	4	
15. Пограничный таможенный контроль	и	13	10	3		11	2	
Итого		69	17	26	26	21	26	22

Исполнители мероприятий, предусмотренных Программой межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012 -2017гг.<sup>320</sup>.

Направления сотрудничества	Число мероприятий	Ответственные исполнители от Российской Федерации			Ответственные исполнители от Республики Казахстан		
		и Центральные органы власти	и Центральные региональные органы власти	и Органы власти субъектов РФ	и Центральные органы власти общественные	и Центральные региональные органы власти	и Акиматы областей Республики
1.Общие вопросы приграничного сотрудничества	4	1	3			2	2
2.Транспорт	1	1			1		
3.Промышленность и торговля	8	1	1	6		5	3
4. Гуманитарная и социальная сферы, здравоохранение	6		1	5		5	1
5.Образование ,наука и культура	5		2	3		1	4
6.Туризм	2	1	1		1	1	
7.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и охрана окружающей среды	5	3	2		3	2	
Итого	31	7	10	14	5	16	10

<sup>320</sup> Таблица составлена соискателем на основе плана мероприятий по реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012 -2017 гг.

Таблица III.

Показатели участия приграничных регионов в реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2008 -2011 гг.<sup>321</sup>.

Направления сотрудничества	Всего мероприятий с участием субъектов РФ	В том числе с участием регионов:		Всего мероприятий с участием областей РК	В том числе с участием регионов:	
		субъектов РФ, граничащих с Казахстаном	Других субъектов РФ		Приграничных с Российской областей	Других областей РК
1. Общие вопросы приграничного сотрудничества	4	4		4	4	
2. Топливо - энергетический комплекс	1	1		1	1	
3. Металлургия	3	3		3	3	
4. Агро - промышленный комплекс	6	6		6	6	
5. Транспорт	1	1		2	2	
6. Здравоохранение и микробиологическая промышленность	4	4		2	2	
7. Строительство	1	1		1	1	
8. Информационные технологии	4	4		4	4	
9. Научно - техническое сотрудничество	4	4		4	4	
10. Торговля	1	1		1	1	
11. Социальная политика	5	5		5	5	
12. Культура, спорт. молодежная политика	4	4		4	4	
13. Экология	5	5		6	6	
14. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	6	6		4	4	

<sup>321</sup>Таблица составлена соискателем на основе плана мероприятий по реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2008 -2011 гг.

15.Пограничный и таможенный контроль	3	3		2	2	
Итого	52	52		49	49	

Таблица IV.

Виды типовых нормативно - правовых актов, принятых на международном уровне в качестве составной части Конвенции о приграничном сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств (Бишкек, 10 октября 2008 г.) и Европейской рамочной конвенцией о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1980 г.)<sup>322</sup>

№	Типовые нормативные акты, предлагаемые Европейской рамочной конвенцией о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей	№	Типовые нормативные акты, прилагаемые к Конвенции о приграничном сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств (Бишкек, 10 октября 2008 г.)
1.1 Типовые соглашения о развитии приграничного сотрудничества на межгосударственном уровне			
1.1.	Соглашение о приграничном сотрудничестве	1.1.	Модельные законы «О приграничном сотрудничестве» и «О межрегиональном сотрудничестве»
1.2	Соглашение о региональных приграничных консультациях	1.2	Соглашение о региональных приграничных консультациях
1.3	Соглашение о местных приграничных консультациях		
1.4.	Соглашение о приграничном сотрудничестве между местными властями на контрактной основе	1.4	Соглашение о приграничном сотрудничестве между местными органами власти на контрактной основе
1.5.	1.5 Соглашение о создании органов приграничного сотрудничества местных властей	1.5	Соглашение о создании органов приграничного сотрудничества

<sup>322</sup>Таблица составлена соискателем по: Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей ETS №106.(Мадрид, 21 мая 1980 г.) // Бюллетень международных договоров. 2003. - № 10; Конвенция о приграничном сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств (Бишкек, 10 октября 2008 г.) // Бюллетень международных договоров. 2010. - № 1.

			местных органов власти
1.6.	Соглашение о межрегиональном и/или межмуниципальном сотрудничестве в экономической и социальной областях (Вариант 1)Межгосударственное соглашение (Вариант 2)Межрегиональное и/или межмуниципальное соглашение	1.6.	Соглашение о приграничном межрегиональном и/или межмуниципальном сотрудничестве в экономической и социальной областях
1.7.	Типовое соглашение о межправительственном сотрудничестве в области пространственного планирования Межгосударственное соглашение		
1.8.	Типовое соглашение о межрегиональном и/или межмуниципальном приграничном сотрудничестве в области пространственного планирования (Вариант 1) Межгосударственное соглашение (Вариант 2) Межрегиональное и/или межмуниципальное соглашение(Вариант 1) (Вариант 2)		
1.9	Типовое соглашение о создании и управлении приграничными парками		
1.10	Типовое соглашение о создании и управлении приграничными сельскими парками		
1.11.	Типовое межгосударственное соглашение о приграничном сотрудничестве в области повышения квалификации,		



	информации, занятости и условий труда		
1.12.	Типовое межгосударственное соглашение о поддержке приграничного или транснационального сотрудничества в области школьного образования		
1.13.	Типовое соглашение о приграничном или межтерриториальном сотрудничестве по использованию земель вдоль пограничных рек		
1.14		1.14.	Типовое соглашение о сотрудничестве органов внутренних дел приграничных регионов
2.Рамочные соглашения (4), уставы и контракты (2) между местными властями приграничного сотрудничества			
2.1	Рамочное соглашение о создании консультативной группы между местными властями		
2.2	Рамочное соглашение о координации управления приграничными местными общественными делами		
2.3	2.3 Рамочное соглашение о создании приграничных ассоциаций частного права		
2.4.	Рамочный контракт на поставки товаров и предоставление услуг приграничными местными властями (частноправовое регулирование)		
2.5.	Рамочный контракт на поставку товаров и предоставление услуг между приграничными местными властями		

	(регулирование публичным правом)		
2.6.	Рамочное соглашение между местными властями о создании органов приграничного сотрудничества		
	<p>2.7 Типовое соглашение о межрегиональном и/или межмуниципальном сотрудничестве в экономической и социальной областях (см. раздел 1.6)</p> <p>2.8 Типовое соглашение о межрегиональном и/или межмуниципальном приграничном сотрудничестве в области пространственного планирования (см. раздел 1.8)</p> <p>2.9 Типовое соглашение о создании и управлении приграничными парками(см. раздел 1.9)</p> <p>2.10 Типовое соглашение о создании и управлении приграничными сельскими парками(см. раздел 1.10)</p> <p>2.11 Типовое соглашение между ассоциациями частного права о создании и управлении приграничными парками</p> <p>2.12 Типовое соглашение между местными и региональными властями о развитии приграничного сотрудничества по защите населения и взаимной помощи в случае возникновения чрезвычайных ситуаций в приграничных зонах</p> <p>2.13 Типовое соглашение о транснациональном сотрудничестве между школами</p>	2.7	Типовое соглашение о приграничном межрегиональном и/или межмуниципальном сотрудничестве в экономической и социальной областях

	<p>и местными сообществами</p> <p>2.14 Типовое соглашение о разработке приграничной школьной программы</p> <p>2.15 Типовое соглашение о приграничном или межтерриториальном сотрудничестве по использованию земель вдоль пограничных рек</p>		
--	--	--	--

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Документы

1. Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Казахстан (Москва, 25 мая 1992 г.) [Текст] : 13. 08. 1992 г. № 32 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992.
2. Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Страсбург, 9 ноября 1995 г.) ETS № 159 [Текст] : 9. 11. 1995 // Бюллетень международных договоров. – 2009. – № 8.
3. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей ETS № 106. [Текст] : 21. 05. 1980 // Бюллетень международных договоров. – 2003. – № 10.
4. Информация о ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств. Приложение к решению Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств» от 15 марта 2013 г. – Москва, 2013. – 134 с.
5. Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств [Текст] : Бишкек 10. 10. 2008 // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 1. – С. 4-5.
6. Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации : [Текст] : от 9. 02. 2001 № 196-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 8.
7. Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств-участников СНГ: проблемы и перспективы (информационно-аналитический доклад) Содружество Независимых Государств [Текст] / Исполнительный комитет СНГ. – Москва, ВИНТИ, 2006. – 240 с.

8. Межрегиональное и приграничное сотрудничество в государствах-участниках СНГ (информационно-аналитическая записка). Содружество независимых государств [Текст] / Исполнительный комитет СНГ. – Москва, ВИНТИ, 2011. – 77 с.
9. О проекте Федерального закона № 351626-5 «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» [Текст] : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 30.06.2010 № 3865-5 ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 27.
10. Приложения к Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 31. – С
11. Программа приграничного сотрудничества Российской Федерации и Республики Казахстан на 1999-2007 гг. // Бюллетень международных договоров. - 2000. - №11.
12. Развитие межрегионального и приграничного сотрудничества в государствах-участниках СНГ (информационно-аналитическая записка). [Текст] / Исполнительный комитет СНГ. – Москва : «Производственно-издательский комбинат ВИНТИ», 2010. – 152 с.
13. Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации 2002 год. Москва, 2002.
14. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и приграничном сотрудничестве (Усть-Каменогорск, 7 сентября 2010 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. - № 37.
15. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о приграничном сотрудничестве регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 1999 - 2007 гг. (Астана, 24 сентября 1999 г.) // Бюллетень международных договоров. - 2000. - № 11.

16. Соглашение о взаимном предоставлении гражданам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации равных прав в получении скорой и неотложной медицинской помощи (Москва, 24 ноября 1998 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 ноября 2005 г. - № 48. - Ст. 4970.
17. Соглашение о сотрудничестве в области физической культуры и спорта государств-участников Содружества Независимых Государств (Ялта, 25 мая 2007 г.) // Бюллетень международных договоров. - 2008. - № 11.
18. Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств (Москва, 17 января 1997 г.) // Ведомственное приложение к «Российской газете». 1997, 1 февраля.
19. Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств – участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. (Москва, 26 февраля 1999 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, 23 апреля. - №17.
20. Соглашение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств - участников Содружества Независимых Государств (Бишкек, 10 октября 2008 г.) // Бюллетень международных договоров. - 2010, январь. - № 1.
21. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 июля 2005 г. №30 (часть II).
22. VI Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана [Текст]. – Оренбург, 2009. – 65 с.

### **Справочники**

1. Большой Урал. Челябинская область. Мир событий. 2007 [Текст] : ежегодник / ред. А. Кузьмин. – Челябинск : Реал-Медиа, 2008. – 246 с.

2. Динамика социально-политического развития российско-казахстанского приграничья (2000-2005 гг.). [Текст] : материалы социологических опросов / под ред. В. Е. Хвощева. – Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2006. – 47 с.
3. Евразийская экономическая интеграция: цифры и факты. Евразийская экономическая комиссия. [Текст]. – Москва, 2012. – 40 с.
4. Регионы Казахстана [Текст]. – Астана : Агентство Республики Казахстан по статистике, 2013. – 28 с.
5. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012. [Текст] : Статистический сборник / Н. С. Булгаков [и др.] ; отв. ред. М. А. Дианов. – Москва : Росстат, 2012. – 990 с.
6. Российский статистический ежегодник. 2012. [Текст] : Статистический сборник / Э. Ф. Баранов [и др.] ; отв. ред. А. Е. Суринов. – Москва : Росстат, 2012. – 786 с.
7. Таможенный союз и приграничное сотрудничество Казахстана и России. [Текст] : доклад / К. В. Онищенко [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Винокуров – Санкт-Петербург : Центр интеграционных исследований, 2012 – 56 с.

### **Монографии**

1. Алексеев, В. В. Регионализм в России. [Текст] / В. В. Алексеев – Екатеринбург : УроРАН, УРГИ, 1999. – 194 с.
2. Бенхабиб, С. Притязание культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эру. [Текст] / С. Бенхабиб. – Москва : «Логос», 2003 – 350 с.
3. Вардомский, Л. Б. Российское порубежье в условиях глобализации. [Текст] / Л. Б. Вардомский. – Москва : «ЛИБРОКОМ», 2009. – 216 с.
4. Вардомский, Л. Б., Скатерщикова Е. Е. Внешнеэкономическая деятельность регионов России. [Текст] : / Л. Б. Вардомский, Е. Е. Скатерщикова. – Москва : КноРус, 2010. – 441 с.
5. Гаджиев, К. Введение в геополитику [Текст] : учеб. пособие / К. Гаджиев. – Москва : Логос, 1998. – 416 с.

6. Герасименко, Т. И., Филимонова И. Ю. Оренбургско-казахстанское порубежье: историко-этнографический и этнографический аспекты. [Текст] / Т. И. Герасименко, И. Ю. Филимонова. – Тольятти : ИПЦ Поволжского государственного университета сервиса, 2009. – 211 с.
7. Гельман, В. Я. Россия регионов. Трансформация политических режимов [Текст] / В. Я. Гельман, С. Рыженкова, М. Бри. – Москва : Весь мир, 2000. – 375 с.
8. Зверев, П. Б. Косов, Ю. В., Торопыгин А. В., Марышев А. А. Приграничное сотрудничество: теория и практика. Политические, правовые, экономические проблемы международного сотрудничества на постсоветском пространстве. [Текст] / П.Б. Зверев и др. - Санкт-Петербург: Изд-во Северо-Зап. Акад. Гос. службы, 2009. – 206 с.
9. Имскевич, Г. И., Хаустова, Ю. Ф. Терминология и культура [Текст] / Г. И. Имскевич, Ю. Ф. Хаустова. – Москва, 1981. – 542 с.
10. Макарычев, А. С. Российские регионы как международные акторы [Текст] /А. С. Макарычев. – Нижний Новгород : НГЛУ, 2000.
11. Патрушев, А. С. Институциональная политология [Текст] / А. С. Патрушев. – Москва : ИСП РАН, 2006. – 600 с.
12. Радвилавичюс, Ш., Межевич, Н. Роль приграничного сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией в двусторонних и региональных программах экономического развития [Текст] / Ш. Радвилавичюс, Н. Межевич. – Москва, 2012.
13. Романов, С. Парадипломатия европейских границ и Россия [Текст] / С. Романов. – Москва : Научная книга, 2001. – 186 с.
14. Рыбалкин, В. Е. Международные экономические отношения [Текст] / В. Е. Рыбалкина. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 623 с.
15. Туровский, Р. Ф. Соотношение культурных ландшафтов и региональной идентичности в современной России [Текст] / Р. Ф. Туровский // Идентичность и география в современной России. – Санкт-Петербург : Геликон Плюс, 2003. – С. 139-173.



16. Турсунбаев, Т. А. Международные связи Республики Казахстан (1990–2000) [Текст] / Т. А. Турсунбаев. – Москва : Экон-Информ, 2002 – 231 с.
17. Хвощев, В. Е. Границы безопасности и безопасность границ [Текст] / В. Е. Хвощев. – Челябинск : изд-во ЮУрГУ, 2001. – 468 с.
18. Цыганков, П. А. Международные отношения [Текст] / П. А. Цыганков. – Москва : Новая школа, 1996. – 320 с.
19. Цыганков П. А. Политическая динамика современного мира. Теория и практика [Текст] / П. А. Цыганков. – Москва : МГУ, 2014. - 576 с.
20. Щербанин, Ю. А. Международный обмен и транспорт [Текст] / Ю. А. Щербанин. – Москва, 2003. – 470 с.

#### **Статьи**

1. Анимица, Е. Г. Особенности экономики регионов казахстанско-российского периметра на пространстве РК [Текст] / Е. Г. Анимица // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2010. – № 1. – С. 58-65.
2. Байназарова, Э. Внешнеполитические инициативы Казахстана по обеспечению безопасности: опыт ШОС [Текст] / Э. Байназарова // Казахстан в глобальных процессах. – 2012. – № 1. – С. 10-16.
3. Барзилова, Ю. В. Совершенствование проекта федерального закона «О приграничном сотрудничестве» как основа развития предпринимательства на приграничных территориях [Текст] / Ю. В. Барзилова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 4. – С. 58-61.
4. Божко, Л. Л. Динамика экономики приграничных регионов [Текст] / Л. Л. Божко // Региональные исследования. – 2011. – №1 (31). – С. 67-76.
5. Божко, Л. Л. Концептуальные подходы к определению приграничных территорий [Текст] / Л. Л. Божко // Региональная экономика. – 2010. – № 4 (139). – С. 47-54.
6. Вашанов, В. А. Совершенствование производственно-хозяйственных связей регионов России и СНГ // Приграничное сотрудничество: опыт и перспектива / Материалы международной научно-практической конференции

по проблемам приграничного сотрудничества. Оренбург. 28-29 февраля 2000 г. М.-Оренбург: Оренб. кн. изд-во, 2001. – С.70-75.

7. Глазырина, И. П., Фалейчик, А. А., Фалейчик, Л. М. Приграничное сотрудничество в свете инвестиционных процессов: пока минусов больше, чем плюсов [Текст] / И. П. Глазырина, А. А. Фалейчик, Л. М. Фалейчик // ЭКО. – 2011. – № 9. – С. 51-70.

8. Голунов, С. Приграничное сотрудничество России и Казахстана: проблемы и пути развития // Мировая экономика и международные отношения. 2009. – № 6. – С. 84-91.

9. Голунов С. В. Проблемы пограничной политики Республики Казахстан // Вестник Волгоградского университета. Сер.4. История. – 2006. – № 11. – С. 114-125.

10. Дарминбаев, С. А. Приграничное сотрудничество Костанайской области Республики Казахстан с сопредельными регионами РФ [Текст] / С. А. Дарминбаев // Приграничное сотрудничество: опыт и перспектива / Материалы международной научно-практической конференции по проблемам приграничного сотрудничества. Оренбург. 28-29 февраля 2000 г. – Москва-Оренбург: Оренб. кн. изд-во, 2001. – С. 140-141.

11. Дахин, А. Теневой сектор приграничного сотрудничества: проблема сочетания гражданского, государственного и глобального контекстов [Текст] / А. Дахин // Актуальные проблемы американистики / Материалы международной научной конференции. – Нижний Новгород: ННГУ, 1999. – С. 35-39.

12. Джаганова, А. К. О приграничном сотрудничестве Казахстана и России [Текст] / А. К. Джаганова // Мысль. – 2010. – № 2.

13. Джунусова, М. А. Роль трансграничных водных бассейнов в развитии приграничных системе поселений Казахстана [Текст] / М. А. Джунусова // Бюллетень строительной техники. – 2010. – № 4. – С. 16-17.

14. Джумасейтова, А. К. Региональное сотрудничество Республики Казахстан в контексте глобального конкурентного пространства [Текст] / А. К.

Джумасейтова // Евразийская экономическая интеграция. – № 4 (5). – ноябрь 2009. – С. 85-101.

15. Дибердеев, В. И. К вопросу о понятии «регион» [Текст] / В. И. Дибердеев // Вопросы статистики. – 2001. – № 6. – С. 56-59.

16. Жундубаев, М. К. Современная практика приграничного сотрудничества российских и казахстанских регионов в экономической сфере (на примере Костанайской и Челябинской областей) [Текст] / М. К. Жундубаев // Социум и власть. – 2013. – № 2. – С. 87-92.

17. Загашвили, В. Региональный вектор интеграционной политики России [Текст] / В. Загашвили // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 5. – С. 15-26.

18. Изотов Д. А., Юн С. Е. Приграничное сотрудничество как объект исследования // Ойкумена. 2011. - № 4. – С. 8 – 21.

19. Кныш, С. В. Проблемы эффективности развития приграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном [Текст] / С. В. Кныш // Аспирант и соискатель. – 2012. – № 2. – С. 69-73.

20. Ковалев, Ю. П. Теоретические вопросы формирования и развития регионов приграничного сотрудничества [Текст] / Ю. П. Ковалев // Региональные исследования. – 2007. – № 1. – С. 40-46.

21. Коржов, И. Ю. Приграничная миграция на постсоветском пространстве (на примере Костанайской области Республики Казахстан и Челябинской области Российской Федерации) [Текст] / И. Ю. Коржов // Успехи современного естествознания. – 2008. – № 11. – С. 109-111.

22. Костюков, А. Н., Семакина, Ю. А. Проблемы правового регулирования приграничного сотрудничества [Текст] / А. Н. Костюков, Ю. А. Семакина // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2012. – № 3. – С. 51-56.

23. Левяш, И. Я. Регионалистика как концептуальное основание механизма межрегионального и приграничного сотрудничества [Текст] / И. Я. Левяш // Псковский регионологический журнал. – 2011. – № 11. – С. 17-31.

24. Либман, А., Хейфец, Б. Субрегиональные аспекты корпоративной интеграции на постсоветском пространстве [Текст] / А. Либман, Б. Хейфец // Общество и экономика. – 2007. – № 8. – С. 137-150.
25. Можаров, А. В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности России в пределах приграничных территорий [Текст] / А. В. Можаров // Законодательство и экономика. – 2008. – № 3. – С. 40-44.
26. Морозов, А. И. Современное состояние и концептуальные основы приграничного сотрудничества // Экономика и политика. – 2007. – № 11 (36). – С. 28-33.
27. Муканова, А. Основные тенденции инновационного (научно-технического) развития Казахстана [Текст] / А. Муканова // Транзитная экономика. – 2006. – № 5, 6. – С. 42-47.
28. Николаев, С. Россия–Казахстан: приграничное и межрегиональное сотрудничество [Текст] / С. Николаев // Международная жизнь. – 2010. – № 11. – С. 49-57.
29. Огнева, В. В. Приграничное сотрудничество России и Казахстана: современные горизонты [Текст] / В. В. Огнева // Среднерусский Вестник общественных наук. – 2012. – № 2. – С. 177-179.
30. Павлов, К. В., Андреева, И. Г., Сапрыка, В. А., Шимигирилова, Л. Н. Разработка методики оценки состояния проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества [Текст] / К. В. Павлов, И. Г. Андреева, В. А. Сапрыка, Л. Н. Шимигирилова // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 6. – С. 2-8.
31. Павлюк, С. Г. Чувство места и вернакулярные районы в современной России [Текст] / С. Г. Павлюк // Теории социально-экономической географии: синтез современных знаний. – Смоленск, 2006. – С. 196-199.
32. Пасс, А. А. Сотрудничество Челябинской области с Казахстаном [Текст] / А. А. Пасс // Казахстан на пути социально-экономической модернизации: материалы регион. науч.-практ. конф. 07 декабря 2012 г. – Костанай : НОЦ «Перспектива», 2012. – С. 15-16.

33. Плотникова, О. Г. Глобализация и регионализация, их влияние на международное сотрудничество регионов государств [Текст] / О. Г. Плотникова // Власть. – 2013. – № 2. – С. 134-136.
34. Приграничное сотрудничество // Вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2011. – 20 сентября.
35. Пряхин, Г. Н., Калиниченко, В. В. Сбалансированность торгового интереса двух стран в определении методики анализа эффективности приграничного сотрудничества [Текст] / Г. Н. Пряхин, В. В. Калиниченко // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 26 (207). – Серия «Экономика». Вып. 28. – С. 93-99.
36. Резер, С. М., Куанышева, Т. С. Развитие транспортной инфраструктуры в приграничных регионах республики Казахстан и ее значение для реализации международных проектов [Текст] / С. М. Резер, Т. С. Куанышева // Транспорт: наука, техника, управление. – 2007. – № 3. – С. 3-4.
37. Рыбак, А. А. Российский федерализм и проблемы приграничья [Текст] / А. А. Рыбак // Гуманитарные и социально-экономические науки. – 2011. – № 4. – С. 102-105.
38. Садыков, М. И. Казахстан и Россия в системе приграничной миграции // Фронтьерские миграции. Уральск, 2001.
39. Сафронова, О. Функционализм и неофункционализм: экономические, социальные и политические процессы региональной интеграции [Текст] / О. Сафронова // Регион в составе федерации. Политика, экономика, право / Под ред. А. С. Макарычева. – Нижний Новгород, 1999. – С. 103.
40. Сахиев, С. Сотрудничество между Россией и Казахстаном в области обеспечения региональной безопасности [Текст] / С. Сахиев // Россия и мусульманский мир. – 2009. – № 3. – С. 85-95.
41. Смирнова, В. А. Формы Российско-Казахстанского приграничного образовательного сотрудничества [Текст] / В. А. Смирнова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Социально-гуманитарные науки». Вып.7. – 2006. – № 17. – С. 152-155.

42. Соколов, В. Региональная интеграция и внутриотраслевая торговля продукцией машиностроения [Текст] / В. Соколов // МЭМО. – 2012. – № 2. – С. 38-49.
43. Суслов, Д. Регион Балтийского моря как фактор европейской безопасности [Текст] / Д. Суслов // Балтийские исследования. – 2000. – № 1. – С. 20-23.
44. Тишутина, О. И. Функции и принципы построения бюджета приграничного субъекта Российской Федерации [Текст] / О. И. Тишутина // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2007. – № 6. – С. 30-34.
45. Тулохонов, А. Политическая география и трансграничные отношения в Великой степи [Текст] / А. Тихонова // Проблемы Дальнего Востока. – 2008. – № 3. – С. 20-25.
46. Ужкенов, Б. С., Летников, Ф. А., Лось, В. Л. Оценка недр приграничных районов Казахстана и России [Текст] / Б. С. Ужкенов, Ф. А. Летников, В. Л. Лось // Горный журнал. – 2009. – № 3. – С. 15-17.
47. Хамзаева, А. В. Открытая экономика и включение Казахстана в международные отношения [Текст] / А. В. Хамзаева // Саясат. – 2010. – № 3. – С. 27-31.
48. Хаирова, С. М., Койчубаев, А. С. Региональная и межрегиональная логистика приграничных регионов России и Казахстана: современные аспекты развития [Текст] / С. М. Хаирова, А. С. Койчубаев // Вестник Сибирской государственной автомобильно-дорожной академии. – 2013. – № 2. – С. 119-121.
49. Швачкова, Т. В. Теории коалиций и становление российской многопартийности (методики рационализации политического процесса) [Текст] / Т. В. Швачкова // Полис. – 1996. – № 6. – С. 28-52.
50. Шеффер, Г. Диаспоры в мировой политике [Текст] / Г. Шеффер // Диаспоры. – 2003. – № 1. – С. 162-184.

### Диссертации и авторефераты

1. Андреев, А. А. Россия и Казахстан в 1990-е гг.: опыт сотрудничества [Текст] : автореф. дис. ... канд. ист. наук / А. А. Андреева. – Санкт-Петербург : [б. и.], 2009. – 24 с.
2. Божко, Л. Л. Теоретико-методологические основы исследования процессов экономического развития приграничных территорий [Текст] : автореф. дис. ... докт. экон. наук / Л. Л. Божко. – Екатеринбург : [б. и.], 2011. – 47 с.
3. Дубинина, О. Ю. Влияние регионализации на международные связи регионов Российской Федерации (1991–2007 гг.) [Текст] : автореф. дис. ... канд. полит. наук / Ю. О. Дубинина. – Москва : [б. и.], 2007. – 24 с.
4. Кныш, С. В. Государственная политика приграничного сотрудничества России в контексте интеграционных процессов на постсоветском пространстве [Текст] : автореф. дис.... канд. полит. наук / С. В. Кныш. – Москва : [б. и.], 2012. – 21 с.
5. Косарева, Г. А. Влияние фактора пограничного положения на формирование конкурентных преимуществ города [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Г. А. Косарева. – Челябинск : [б. и.], 2006. – 27 с.
6. Коцюбинский, И. П. Российско-казахстанское приграничное сотрудничество (конец XX-начало XXI вв.) [Текст] : автореф. дис. ... канд. ист. наук. / И. П. Коцюбинский. – Москва: [б. и.], 2009. – 32 с.
7. Миндагалиева, А. Ш. Цели и методы приграничного сотрудничества Российских регионов со странами СНГ (на примере Казахстана) [Текст] : автореф. дис. ...канд. полит. наук / А. Ш. Миндагалиева. – Москва : [б. и.], 2006. – 32 с.
8. Ситнова, И. И. Институциональные изменения в современной России: активистско-деятельностный подход [Текст] : автореф. дис. канд. ... соц. наук / И. И. Ситнова. – Москва : [б. и.], 2006. – 16 с.
9. Степурина, А. Н. Влияние глобализации на развитие международных связей регионов федеративных государств (на примере РФ, ФРГ и США)

[Текст] : автореф. дис. ... канд. полит. наук / А. Н. Степурина. – Москва : [б. и.], 2009. – 26 с.

10. Ягудаев, Р. С. Приграничное сотрудничество в системе международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ: политико-правовой аспект. [Текст] : автореф. дис. ... канд. полит. наук / Р. С. Ягудаева. – Москва : [б. и.], 2006. – 28 с.

#### **Публикации на английском языке**

1. Baubock, R. Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration [Text] / R. Baubock. – Brookfield, 1994. – 348 p.

2. Balibar, E. We, the People of Europe? Reflections on transnational Citizenship [Text] / E Balibar. – Princeton, 2004. – 291 p.

3. Hernandez, C. G. Transnational Crime and Regional Security in the Asia Pacific [Text] / C. G. Hernandez, Gina R. Pattugalan. – Council for Security Cooperation in the Asia Pacific and Institute for Strategic and Development Studies, 1999. – 315 p.

4. Jurg, M. G. Worldviews and Theories of International Relations [Text] / M. G. Jurg. – New York : St.Martin's Press, Inc., 1994. – 192 p.

5. Magomedov, A. Oil and Caspian Pipeline Consortium as Instruments of Astrakhan and Kalmyk Leaders [Text] / A. Magomedov // Central Asia and the Caucasus. – № 2 (8). – 2001. – P. 87-95. Strassburger, G. Transnational social spaces [Text] / G. Strassburger // Comparative European Research in Migration, Diversity and identities / ed. by W. Bosswick, C. Husband. – Bilbao : University of Deusto, 2005. – P. 49-66.

6. Lahteenmaki, K. Cooperation of the European Border Regions [Text] / K. Lahteenmaki // Changing European Security Landscape / ed. by C. Archer and O. Jalonen. Tampere Peace Research Institute : Research Report. – 1995. – № 63. – P. 270-271.

7. Leshukov, I. Northern Dimension: Interests and Perceptions [Text] / I. Leshukov // The Northern Dimension: an Assessment and Future Development /



Konrad Adenauer Stiftung and Latvian Institute of International Affairs. Conference Proceedings. Riga, 2000. – P. 40-48.

8. Segbers, K. The Globalization of Eastern Europe. Teaching International Relations Without Borders [Text] / ed. by Segbers K. and Imbusch K. – Munster : Hamburg : London : Lit Verlag, 2000. – 587 p.

9. Spillmann K., Wenger A. Towards the 21st Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy [Text] / K. Spillmann, A. Wenger. – Peter Lang Publishers : Studies in Contemporary History and Security Policy, 1999. – 335 p.

### **Периодика**

1. Аргументы и факты. – 2001. – № 39.
2. Ведомственное приложение к «Российской газете» [Текст] Российская газета. – 1997. – 1 февраля.
3. Деловая Евразия. 2012, 14 декабря.
4. Казахстанская правда. 2012, 12 сентября.
5. Магнитогорский металл. Городская газета. 2011, 1 сентября.
6. Правда УрФО. 2013, 11 ноября.
7. Российская газета. 2012, 5 октября.
8. Южноуральская панорама. 2009, 9 июля.

### **Материалы интернет-сайтов**

1. Аналитическая записка Департамента экономического сотрудничества Исполнительного комитета СНГ [Электронный ресурс] : «Межрегиональное и приграничное сотрудничество в государствах-участниках СНГ». – Москва. 2011. – URL: <http://www.e-cis.info/index.php?id=510> (26.01.2012).
2. Божко, Л. Л. Оценка эффективности регулирующего воздействия в сфере приграничного сотрудничества [Электронный ресурс] / Л. Л. Божко // Научный вестник Уральской академии государственной службы. – 2011. – №1 (14). – URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2011/01/01/> (26.11.2012).
3. Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России. [Электронный ресурс]. – URL: <http://pubs.carnegie.ru/books/2000/10gv/chp5.asp>. (21.01.2013).

4. Белая книга по проблемам таможенного регулирования. [Электронный ресурс] URL: <http://www.nns.ru/gallery/stos/custom.html> (05.02.2013).
5. Валовый региональный продукт [Электронный ресурс] : Департамент статистики Костанайской области. – URL: <http://www.kostanaystat.kz/ru/Preliz/VRP/VRP.php> (05.11.2013).
6. Ванин, М. Реформа таможенной системы и эффективность экономики [Электронный ресурс] / М. Ванин // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 2. – URL: [http://www.ptpu.ru/issues/2\\_01/4\\_2\\_01.htm](http://www.ptpu.ru/issues/2_01/4_2_01.htm) (05.02.2013).
7. Вардомский, Л. Б. Некоторые проблемы межрегионального сотрудничества стран СНГ [Электронный ресурс] / Л. Б. Вардомский. – URL: <http://ru.convdocs.org/docs/index-23103.html> (07.07.2013).
8. Вардомский, Л. Б. Приграничное и трансграничное сотрудничество в программах сотрудничества ЕС и стран СНГ [Электронный ресурс] : аналитические записки. – URL: <http://analyticismz.ru/?p=706> (20.11.2013).
9. Выполнена большая часть демаркации государственной российско-казахстанской границы [Электронный ресурс] : Информационное агентство Uralpress.ru. – URL: <http://uralpress.ru/news/2013/01/21/vypolnena-bolshaya-chast-demarkacii-gosudarstvennoy-rossijsko-kazahstanskoy-granicy> (31.01.2013).
10. Выступление Министра регионального развития России И. Н. Слюняева на X Форуме межрегионального сотрудничества России и Казахстана [Электронный ресурс] // Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана 11 ноября 2013 г. Екатеринбург, Стенографический отчет : X Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана. – URL: <http://news.kremlin.ru/news/19597>. (18. 11.2013).
11. Выступление Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева на пленарной сессии IX Форума межрегионального сотрудничества Казахстана и России. [Электронный ресурс] : Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – URL: [http://www.akorda.kz/ru/page/page\\_vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nursultana-nazarbaeva-na-plenarnoi-sessii-ix-foruma-me\\_134806581](http://www.akorda.kz/ru/page/page_vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nursultana-nazarbaeva-na-plenarnoi-sessii-ix-foruma-me_134806581). (30. 08. 2013).

12. Выступление Президента России В. В. Путина на X Форуме межрегионального сотрудничества России и Казахстана. [Электронный ресурс] : Стенографический отчет : X Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана. URL: <http://news.kremlin.ru/news/19597>. (18. 11. 2013).
13. Двадцать шесть застав будет создано в Челябинской области. [Электронный ресурс] : Информационно-аналитический портал Viperson.ru. – URL: <http://konstantinov.viperson.ru/wind.php?ID=329287&soch=1>. (01.02.2013).
14. Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о добрососедстве и союзничестве в XXI веке от 11 ноября 2013 г. [Электронный ресурс] : Президент России. – URL: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/1560](http://news.kremlin.ru/ref_notes/1560). (13.11.2013).
15. Ежегодный доклад о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина на территории Челябинской области Уполномоченного по правам человека в Челябинской области Алексея Михайловича Севастьянова (2011 г.). [Электронный ресурс] : URL: [f.img.rugion.ru](http://f.img.rugion.ru). (02. 02. 2013).
16. Иванов, Ю. «Граница разорила некогда богатейшую деревню» [Электронный ресурс] / Ю. Иванов // Независима газета. – URL: [http://regions.ng.ru/printed/time/2001-06-19/7\\_border.html](http://regions.ng.ru/printed/time/2001-06-19/7_border.html). (12.03. 2013).
17. Информационный портал акима Костанайской области. [Электронный ресурс] : URL: <http://www.kostanay.gov.kz/rus/analitika-51|174.html>. (09. 01. 2013).
18. Ирхин, Л. А. Зарубежный опыт как корректирующий фактор приграничного сотрудничества регионов России [Электронный ресурс] / Л. А. Ирхин // Российский экономический интернет журнал. – 2007. – № 4. – URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2007/Irhin.pdf>. (07. 05.2013).
19. Казахский язык [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.kazakh-tili.ru/?show=news&category\\_id=169&os=40](http://www.kazakh-tili.ru/?show=news&category_id=169&os=40) (13.01.2013).
20. Казахстан. Расширенный миграционный профиль // Построение миграционных партнерств (ПМП), 2010. [Электронный ресурс]. – URL:

[http://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/Kazakhstan\\_Extended\\_Migration\\_Profile\\_RU.pdf](http://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/Kazakhstan_Extended_Migration_Profile_RU.pdf). (12.11.2013).

21. Казахстан идет в Сибирь [Электронный ресурс] : АПН «Казахстан» 12 сентября 2005 г. – URL: <http://www.apn.kz/publications/article98.htm>. (27.01.2013).

22. Казахстанская правда [Электронный ресурс] : Общенациональная ежедневная газета. – URL: <http://www.kazpravda.kz/c/1355966537/>. (03.02.2013).

23. Капелюшников, Р. И. Новая институциональная теория [Электронный ресурс] / Р. И. Капелюшникова // Институт свободы. Московский либертариум. URL: <http://www.libertarium.ru/libertarium/10625>. (17.03.2013).

24. Кисриев, Э. Сопротивление системы политических институтов Дагестана процессу создания единого правового пространства в России [Электронный ресурс] / Э. Кисриев // Доклад на конференции «Федерализм на пороге 21 века: российское и международное измерения». Казань, 9-10 февраля 2001 г. Перспективы Федерализма в России. Теоретические и практические аспекты. – URL: (<http://federalmcart.ksu.ru/conference/konfer2/kisriev.htm>). (02.02.2013).

25. Кленов, В. Челябинск вложился в Костанай [Электронный ресурс] : Курс дела. Деловой портал Южного Урала. – URL: [Электронный ресурс] : <http://www.kursdela.biz/articles/?ID=11685>. (04.02.2013).

26. Лекционный комплекс: раздел 1. Казахстан на карте мира. Природные условия и ресурсы. Население и трудовые ресурсы. [Электронный ресурс] : Информационно-образовательный портал ВКГУ. URL: <http://portal.vkgu.kz:1010/>. (1.09.2013), для доступа к информ. ресурсам требуется авторизация.

27. Леонтьева, А. Н., Сапрыка, В. А. Имитационные и конструктивные проекты в приграничном сотрудничестве постсоветских государств [Электронный ресурс] / А. Н. Леонтьева, В. А. Сапрыка // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 6. – URL: [Электронный ресурс] : <http://www.science-education.ru/106-7842>. (24.02.2013).

28. Макарычев, А. С. Пространственные характеристики трансграничной безопасности: концептуальные контексты [Электронный ресурс] / А. С. Макарычев // International policy fellowships. – URL: <http://www.policy.hu/makarychev/rus8.htm>. (04.11. 2013)
29. Модели поведения человека в институциональной экономике. URL: [Электронный ресурс] : <http://ie.boom.ru/Lecture2.htm>. (16. 03. 2013).
30. Назарбаев недоволен низкой зарплатой в северных регионах Казахстана. [Электронный ресурс] : URL: [\(08. 01. 2013\)](#).
31. Омский государственный педагогический университет [Электронный ресурс] : Официальный сайт Ом ГПУ. – URL: <http://www.omgpu.ru/calendar/5/2228/>. (20.11.2013)
32. Отчет о деятельности Российско-Казахстанского Делового Совета по приграничному сотрудничеству (РКДС) за период с 01.01.2013 г. по 30.06.2013 г. [Электронный ресурс] : Торгово-промышленная палата РФ. Официальный сайт. – URL: [http://www.tpprf.ru/ru/business\\_councils/foreign\\_bc/ds\\_cis/ds\\_cis02/raports/](http://www.tpprf.ru/ru/business_councils/foreign_bc/ds_cis/ds_cis02/raports/). (10.09.2013).
33. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс] : портал «Нормативные правовые акты Российской Федерации». – URL: <http://minjust.ru/> (14.01.2013).
34. Официальный сайт Управления экономики и бюджетного планирования акимата Костанайской области [Электронный ресурс]. – URL: [www.econom.kostanay.kz](http://www.econom.kostanay.kz). (10.10.2012).
35. Официальный сайт Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rosuez.ru/>. (05.09.2013).
36. План мероприятий к Программе приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 2008-2011 гг. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.mininform.orb.ru/ves/plan.pdf>. (10.07.2013).

37. План мероприятий по реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012-2017 гг. [Электронный ресурс]. – URL: <http://mrsrussia.itmodels.ru/projects/intercooperation/detail.php?ID=12411>. (28.02.2013).
38. Порядок формирования перечня приоритетных инвестиционных проектов Челябинской области. [Электронный ресурс] : постановление Правительства Челябинской области от 28.09.2011 № 325-П – URL: <http://pravmin74.ru/normativnye-pravovye-akty/postanovleniya-pravitelstva/postanovlenie-pravitelstva-chelyabinskoi-o-501>. (27.02.2012).
39. Показатели таможенной статистики внешней торговли [Электронный ресурс] : Комитет таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан. – URL: <http://www.kz/exec/statist/stat?id=3/>; <http://www.kz/exec/statist/stat?id=4/>. (05.11.2012).
40. Постановление Правительства РФ от 25 мая 1994 г. № 533 «О льготах для граждан, переселяющихся для работы в сельскую местность» (с изменениями и дополнениями) (утратило силу) [Электронный ресурс] : Информационно-правовой портал «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/10164279/> (12.12.2013).
41. Приказ Минкульта РФ от 20 июля 2011 г. № 807 [Электронный ресурс] : Консультант-плюс. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=118726>. (19.02.2013).
42. Приказ министерства здравоохранения Челябинской области от 18 июня 2012 г. № 861 «О реализации мероприятий, направленных на совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях на ФАД М-51 «Байкал» и М-36 «Челябинск-Троицк-граница с Республикой Казахстан», проходящих по территории Челябинской области [Электронный ресурс] : Региональное законодательство. – URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1874757>. (03.02.2013).

43. Приграничное сотрудничество в контексте евразийской интеграции. [Электронный ресурс] : Российский институт стратегических исследований. – URL: <http://www.riss.ru/index.php/actions/2072#.Undx4nA7JGZ>. (10.10.2013).
44. Программа приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 1999-2007 гг. (Астана, 24 сентября 1999 г.) [Электронный ресурс] : Консультант Плюс. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=6513>. (12. 09. 2012).
45. Программа межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012-2017 гг. [Электронный ресурс] : Официальный сайт Министерства регионального развития Российской Федерации. – URL: <http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/08/150812-10-2.pdf>. (25.02.2013).
46. Программа приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 2008-2011 гг. [Электронный ресурс] : Информационно -правовая система «Консультант-плюс». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=42343;dst=0;ts=36ADE618BEFE021BD44646D7DE1B2E60;rnd=0.42458>. (28.09.2013).
47. Республика Алтай. Глава республики Семен Зубакин о перспективах строительства дороги в Китай через территорию республики [Электронный ресурс] : Информационное агентство Region's RU. Информационное агентство новости федерации. – URL: <http://www.regions.ru/printarticle/comments/id/550984.html>. (14.03.2013).
48. Решение Экономического Совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств» от 18 ноября 2010 г. (г. Санкт-Петербург) [Электронный ресурс] : Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. – URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2920>. (10.09.2013).

49. Российский институт стратегических исследований [Электронный ресурс] : URL: <http://www.riss.ru/index.php/actions/2072#.Undx4nA7JGZ>. (10.10.2013).
50. Рязанов, С. «О бедных мигрантах замолвите слово» / Рязанов С. [Электронный ресурс] : Агентство новостей. – URL: <http://chelyabinsk.ru/text/weekend/586152.html>. (03..02.2013).
51. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве приграничных областей Российской Федерации и Республики Казахстан (Омск, 26 января 1995 г.) [Электронный ресурс] : Информационно-правовая система «Гарант». – URL: <http://www.garant.ru/>. (10.09.2012).
52. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан по профилактике и тушению лесных и степных пожаров на приграничных территориях [Электронный ресурс] : Реестр соглашений субъектов Федерации, зарегистрированных в Минюсте РФ. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. Портал «Нормативные правовые акты Российской Федерации». – URL: [http://zakon.scli.ru/ru/legal\\_texts/](http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/). (15.09.2013).
53. Скотт, Д. Стимулирование кооперации: могут ли еврорегионы стать мостами коммуникации? [Электронный ресурс] / Д. Скотт // Доклад на семинаре «Кочующие границы» в Нарве (Эстония) в ноябре 1998 г. – URL: [http://www.indepsocres.spb.ru/scott\\_r.htm](http://www.indepsocres.spb.ru/scott_r.htm). (15.05.2013).
54. Социальные аспекты государственной «Северной политики». Программа Правительства России на 10 лет [Электронный ресурс] : Информационное агентство АК&М. – URL: [http://www.akm.ru/rus/gosinfo/progr\\_gov/1\\_9.stm](http://www.akm.ru/rus/gosinfo/progr_gov/1_9.stm)). (12.03.2013).
55. Социологические исследования в Челябинской области разрушили стереотипы о наркопотребителях [Электронный ресурс] : Урал пресс информ. 21.08.2008. – URL: [http://www.netnarkotikam.samara.ru/smi/topic\\_1695](http://www.netnarkotikam.samara.ru/smi/topic_1695). (30.01.2013).



56. Стенографический отчёт о работе VIII Форума приграничных регионов России и Казахстана [Электронный ресурс] : Президент России. – URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/1490>. (5.09.2013).
57. Стенографический отчет X Форума межрегионального сотрудничества России и Казахстана [Электронный ресурс] : Президент России. – URL: <http://news.kremlin.ru/news/19597>. (18.11.2013).
58. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области. URL: <http://chelstat.gks.ru/digital/product/default.aspx>. (05.11.2012).
59. Управление Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по Челябинской области [Электронный ресурс]. – URL: <http://ufskn74.ru/>. (27.01.2013).
60. Chelyabinsk. Ru. [Электронный ресурс] : URL: <http://chelyabinsk.ru/tags/%EF%EE%E3%F0%E0%ED%E8%F7%ED%E8%EA%E8>. (01.02. 2013).
61. Устав Организации договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 г. (с изменениями, внесенными Протоколом о внесении изменений в Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 г., подписанными 10 декабря 2010 г.) [Электронный ресурс] : Бюллетень международных договоров Республики Казахстан. – 2004. – № 8; Conventions. – URL: [http://www.conventions.ru/view\\_base.php?id=1896](http://www.conventions.ru/view_base.php?id=1896). (05. 08. 2013).