

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра международных отношений
и внешней политики России

**ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН (1992-2017 ГГ.)**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ
студентки 4 курса 442 группы
направления 41.03.05 «Международные отношения»
Института истории и международных отношений

Зотовой Влады Алексеевны

Научный руководитель
кандидат политических наук,
доцент

Лапенко М.В.

подпись, дата

Зав. кафедрой
доктор исторических наук,
профессор

Голуб Ю.Г.

подпись, дата

Саратов 2018

Введение. Актуальность данной темы обусловлена тем, что на современном этапе для Российской Федерации Республика Казахстан является одним из самых стабильных партнеров. Огромная протяженность общей границы России и Казахстана определяет особенную важность развития сотрудничества на границах. Приграничное сотрудничество выступает не только частью интеграционных процессов между двумя странами, но и в контексте евразийской интеграции приграничное сотрудничество является его базисом. Можно смело сказать, что от того, в каком состоянии находятся отношения приграничных регионов зависит успех не только самого Евразийского Экономического Союза, но и отношений между двумя странами. Именно по состоянию приграничного сотрудничества можно судить и об уровне сотрудничества стран в целом, ведь сотрудничество предполагает процесс координации политик. Однако направления деятельности участников российско-казахстанского приграничного сотрудничества, способы, приоритеты и тенденции относятся к числу малоизученных аспектов, представляющие как научный, так и практический интерес. Этим и обуславливается актуальность выбранной темы.

Цель исследования заключается в том, чтобы проанализировать приграничное сотрудничество Российской Федерации и Республики Казахстан в контексте развития интеграционных процессов на евразийском пространстве, а также выполнить прогностический анализ перспектив активации формирования новых механизмов и форматов на уровне приграничного и межрегионального взаимодействия. Данная цель конкретизировалась в следующих задачах:

- выявить теоретические основы приграничного сотрудничества;
- изучить мировой опыт в развитии приграничного сотрудничества с соседними странами;
- рассмотреть становление сотрудничества двух стран на границах;

- охарактеризовать современную ситуацию в сопредельных регионах;
- проанализировать состояние приграничного сотрудничества с казахстанскими регионами на саратовском участке границы;
- выявить основные проблемы приграничного сотрудничества;
- выделить основные пути дальнейшего развития сотрудничества сопредельных регионов двух стран.

В настоящее время можно заметить достаточно малую изученность заданной темы. Так, при подготовке этой работы не удалось обнаружить полноценных монографий и детализированных исследований, а работы по указанной теме были представлены преимущественно аналитическими статьями. Это показывает необходимость изучения проблемы. При написании квалификационной работы были прочитаны и проанализированы исследования отечественных и зарубежных ученых, посвященные рассматриваемой теме.

Среди отечественных трудов отдельно стоит выделить работы по теории науки о границах таких российских исследователей, как Колосова В.А. «Теоретическая лимнология: новые подходы»¹, Давидова Д.М. «Приграничное и трансграничное сотрудничество как фактор развития эксклавного региона России»², Коваленко Е.Г. «Региональная экономика и управление»³, Вардомского Л.Б. «Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России»⁴ и «Некоторые проблемы межрегионального сотрудничества стран СНГ»⁵.

¹ Колосов В. А., Мироненко Н. С. Геополитика и политическая география: Учебник для вузов. – М.: Аспект Пресс, 2001, – 479 с.

² Давидов Д. М. Приграничное и трансграничное сотрудничество как фактор развития эксклавного региона России // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2008. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prigranichnoe-i-transgranichnoe-sotrudnichestvo-kak-faktor-razvitiya-eksklavnogo-regiona-rossii> (дата обращения: 10.04.2018).

³ Коваленко Е.Г. Региональная экономика и управление. Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2005. – 288 с.

⁴ Вардомский Л.Б. Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России // Евразийская Экономическая Интеграция. 2008. №1 (1). URL:

При анализе практико–ориентированной литературы мирового опыта приграничного сотрудничества были изучены работы Гражданкина А.С. «Еврорегионы и их роль в интеграционных процессах»⁶, Дмитриевой С.И. «Лимология: учебное пособие»⁷, Арсентьевой И.И. «Роль Западного региона КНР во внешнеэкономической стратегии государства»⁸, Шорохова В.Б. «Освоение западных районов КНР»⁹ и Рыжовой Н.П. «Развитие окраинных регионов КНР: роль «Приграничного пояса открытости»¹⁰. Ценность этих исследований состоит в основательном подходе авторов к изучению механизмов, результатов развития приграничного сотрудничества в различных странах.

Также нужно отметить исследования Аршинова Ю.Е. и Лапенко М.В.¹¹, Жундубаева М.К.¹², Беркутовой Е.¹³ и Голунова С.¹⁴. В своих работах авторы

<https://cyberleninka.ru/article/n/prigranichnoe-sotrudnichestvo-na-novyh-i-staryh-granitsah-rossii> (дата обращения: 29.03.2018).

⁵ Вардомский Л.Б. Некоторые проблемы межрегионального сотрудничества стран СНГ / ИМЭПИ РАН, Москва. URL: <http://ru.convdocs.org/docs/index-23103.html> (дата обращения: 05.04.2018).

⁶ Гражданкин А. С. Еврорегионы и их роль в интеграционных процессах // Псковский регионологический журнал. 2011. №12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evvroregiony-i-ih-rol-v-integratsionnyh-protsessah> (дата обращения: 29.03.2018).

⁷ Дмитриева С.И. Лимология: учебное пособие / С.И. Дмитриева; Воронежский государственный университет. – Воронеж: Издательско–полиграфический центр Воронежского государственного университета, 2008. –112 с.

⁸ Арсентьева И.И. Роль Западного региона КНР во внешнеэкономической стратегии государства // Актуальные проблемы современных международных отношений. 2014. №3. С. 31-35. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-zapadnogo-regiona-kr-vo-vneshneekonomicheskoy-strategii-gosudarstva> (дата обращения: 30.03.2018).

⁹ Шорохов В.Б. Освоение западных районов КНР // Белорусский журнал международного права и международных отношений, № 1, 2001 г., С.12-24.

¹⁰ Рыжова Н.П. Развитие окраинных регионов КНР: роль «Приграничного пояса открытости» // Пространственная экономика. 2008. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-okrainnyh-regionov-kr-rol-prigranichnogo-poyasa-otkrytosti> (дата обращения: 29.03.2018).

¹¹ Аршинов Ю.Е., Лапенко М.В. Анализ приграничного сотрудничества России и Казахстана в контексте евразийской интеграции (на примере Саратовской области) // Современные евразийские исследования. Научный журнал. Выпуск 1/2015. – Саратов, 2015. – С. 43–49.

¹² Жундубаев М.К. Экономические проблемы приграничного сотрудничества России и Казахстана на современном этапе // Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки» 2014. №2 (142–147). URL: <http://www.vestnik-mgou.ru/Articles/Doc/7206> (дата обращения: 03.04.2018).

довольно критично относятся к существующим проблемам в приграничном сотрудничестве, что дает реально взглянуть на успехи и неудачи в приграничном сотрудничестве России и Казахстана.

Среди зарубежных авторов можно отметить таких исследователей, как Чьен Пэнг Чанг, Мальком Андерсон, Джозеф Л. Паркс, которые также поднимали проблему важности развития приграничных территорий¹⁵. Весьма полезной стала работа исследователей Гюнтера Ферхойгена и Мишеля Барнье «Практический гид по приграничному сотрудничеству», написанный для будущих новых членов Европейского Союза¹⁶.

Помимо этого, с целью выяснения современных данных была использована информация новостных порталов.

Источниками при написании бакалаврской работы стали материалы на русском, английском и французских языках, среди которых, в первую очередь, можно выделить правительственные документы, интервью официальных лиц, стенограммы с форумов и подписанные соглашения.

Немаловажную роль сыграл анализ основных документов, среди которых Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г., Федеральный закон от 26 июля 2017 г. №179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества», О Государственной границе Российской

¹³ Беркутова Е. Основные контуры региональной политики Республики Казахстан: стратегическое планирование, власть и экономика. Институт мировой экономики и политики (ИМЭП) при Фонде Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации. – Астана – Алматы, 2015. – 72 с.

¹⁴ Голунов С.В. Приграничное сотрудничество России и Казахстана: проблемы и пути развития // Международная экономика и международные отношения. – 2009. – № 6. – С. 84–91.

¹⁵ Chung Chienping. The “Good Neighbour Policy” in the Context of China’s Foreign Relations // International Journal. – 2009. – Vol. 7. – № 1.

Anderson M. New European Border & Security Cooperation: Promoting Trust in an Enlarged European Union, CEPS 2002;

Joseph L. Parks, The United States - Canada Smart Border Action Plan: Life in the Fast Lane, 10 Law & Bus. Rev. Am. 395 (2004).

¹⁶ Günter Verheugen, Michel Barnier. Practical Guide to Cross-border Cooperation. Third Edition 2000. – Association of European Border Regions (AEBR) – Page 5. URL: http://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.en.pdf (дата обращения: 09.04.2018).

Федерации: закон РФ от 1 апреля 1993 г. и Программа межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012–2017, 2018–2023 гг.¹⁷.

Что касается самих приграничных регионов, важнейшие данные имеются непосредственно на сайтах Правительств в разделе «внешнеэкономическая деятельность», где дается информация о торгово-экономических отношениях регионов.

Бакалаврская работа состоит из трех глав.

Глава 1. Теоретические основы и мировой опыт приграничного сотрудничества.

Глава 2. Приграничное сотрудничество России и Казахстана.

Глава 3. Прогностический анализ приграничного сотрудничества российских и казахстанских территорий.

Основное содержание работы. В параграфе 1.1 *«Концептуальные основы приграничного сотрудничества»* рассматриваются основные понятия лимологии, дается определение приграничному сотрудничеству. Так, например, с точки зрения законодательства Российской Федерации, под приграничным сотрудничеством понимают согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия России и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, повышения благосостояния

¹⁷ Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации от 9 февраля 2001 г. № 196–р.

Федеральный закон от 26 июля 2017 г. №179–ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/mps/fedlaw> (дата обращения: 01.04.2018).

О Государственной границе Российской Федерации: закон РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-I (с изменениями и дополнениями) // Ведомости РФ. – 1993. –№17. – Ст. 594.

Программа межрегионального и приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан на 2012–2017 годы. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902307048> (дата обращения: 04.10.2017).

населения приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, укрепления дружбы и добрососедства с этими государствами¹⁸.

Кроме того, в параграфе рассматривается внешнеэкономическая деятельность субъектов как неотъемлемая часть хозяйственной деятельности всех регионов Российской Федерации. Многие исследователи рассматривают в качестве ее плюсов возможность положительного влияния «малой интеграции» на границах как часть «большой интеграции», от удачного развития которой напрямую зависит успех взаимодействия в рамках «большой интеграции». Именно поэтому приграничные территории имеют большой потенциал.

Параграф 1.2 *«Мировой опыт приграничного сотрудничества»* посвящен анализу различных видов и методов развития приграничного сотрудничества. В частности, рассматривается опыт создания «еврорегионов» в странах Европы. Такая форма сотрудничества позволила государствам не только повысить социально-экономические показатели, объединила народы Европы, но и послужила основанием для появления Европейского Союза в будущем.

Помимо этого, в параграфе рассматривается китайский опыт, где пересмотр всей экономической системы, грамотно составленные этапы проводимой реформы, а также предоставление преференций приграничным регионам позволили не только сократить разрыв в развитии регионов внутри страны, но и привлечь иностранных инвесторов и вывести страну их статуса закрытого государства.

Параграф 2.1 *«История развития приграничного сотрудничества России и Казахстана»* посвящен истории становления отношений и характеристике современного состояния российско-казахстанских связей. Проанализировав события последних лет, можно сказать о том, что Россия и Казахстан смогли выстроить конструктивный диалог, совместными усилиями

¹⁸ Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации от 9 февраля 2001 г. № 196-р.

адаптировавшись к новым условиям после развала СССР. Сегодня отношения двух стран характеризуются стабильностью, дружественностью и доверием, являясь примером для многих других государств. Общее историческое прошлое, культурное наследие, продолжительная граница и многие другие факторы обусловили столь тесное взаимодействие двух стран. Кроме того, наличие общих интересов позволило создать совместные институты, которые расширили контакты.

В параграфе 2.2 *«Взаимодействие сопредельных регионов России и Казахстана»* анализируется взаимодействие приграничных регионов двух государств. Несмотря на определенные правовые ограничения, сотрудничество между сопредельными территориями России и Казахстана динамично развивается и расширяется. На протяжении многих лет Казахстан является одним из главных внешнеторговых партнёров для предприятий и организаций всех областей Российской Федерации. По итогам анализа ситуации в приграничном сотрудничестве в каждой из областей можно сделать вывод о том, что с каждым из регионов были подписаны соглашения, реализован целый ряд социально-экономических проектов. Лидерами по сотрудничеству с казахстанскими областями являются регионы России, где ведется добыча и переработка нефти. Помимо этой сферы, области стабильно развивают связи в агро–промышленном секторе, в культурных и гуманитарных сферах, экологии, туризме и т.д. Достаточно перспективным является трансграничный проект МКС «Наш общий дом–Алтай». Такая форма сотрудничества может послужить примером для других регионов.

В параграфе 2.3 *«Приграничное сотрудничество России и Казахстана на примере Саратовской области»* рассматривается сотрудничество с целью изучения уровня взаимодействия в определенном регионе. На современном этапе между Саратовской областью и Республикой Казахстан ведется активное сотрудничество абсолютно во всех сферах, для чего создана обширная законодательная база. Это помогает налаживать связи не только между компаниями, предпринимателями, но среди населения приграничных

районов обоих государств. Каждый год составляется план мероприятий Правительства Саратовской области, где мероприятий, проводимые совместно с Республикой Казахстан традиционно больше, чем с другими государствами. Кроме того, ежегодно проводятся совместные мероприятия, ставшие традиционными, итогами которых зачастую становятся совместные договоры, позволяющие реализовывать взаимовыгодные проекты.

В параграфе 3.1 *«Проблемы приграничного сотрудничества»* рассматриваются проблемы российско-казахстанского взаимодействия на границах. В параграфе дается условное деление проблем на межгосударственные и локальные. На основании проведенного анализа развития приграничного сотрудничества к межгосударственным можно отнести:

1. Законодательство двух стран, которое не позволяет регионам реализовывать свой потенциал в полной мере. Сюда же можно отнести унитарность Казахстана;

2. Отсутствие применения таких форм приграничного сотрудничества, как СЭЗ, кластеры и евразрегионы;

3. Отсутствие в Российской Федерации Стратегии по приграничному сотрудничеству, отвечающей современным тенденциям. Также можно отметить неимение у регионов индивидуального документа по развитию, который бы учитывал их особенности и позволял бы улучшить социально-экономические показатели. При этом, в Казахстане с 2014 года действует новая Программа развития регионов до 2020 года, где учитывается приграничное взаимодействие сопредельных территорий;

4. Проведение Форумов не происходит в городах, нуждающихся в инвестициях для развития собственной инфраструктуры. Кроме этого, существует риск отхода от тесного сотрудничества именно между приграничными территориями за счет увеличения числа участников;

5. Недостаточное продвижение сотрудничества в гуманитарной сфере, где заключенные документы зачастую так и остаются лишь на бумаге.

В том числе, мешает конкуренция между государствами в борьбе за студентов и ученых.

К локальным проблемам относятся те, которые существуют внутри самих регионов. К ним относятся:

1. Социально-экономические показатели регионов низкие, что плохо влияет на реализацию совместных проектов России и Казахстана;
2. Неравномерное развитие сопредельных территорий двух стран усиливает барьерную функцию границы;
3. Слабая инфраструктура негативно действует на связи между пограничными территориями.

Параграф 3.2 *«Перспективы приграничного сотрудничества»* посвящен выявлению возможных перспектив для улучшения уровня сотрудничества на границах двух стран. При наличии большого количества проблем стоит с уверенностью сказать о наличии огромного потенциала для их решения. Например, в качестве перспектив можно выделить такие, как:

1. Повышение конкурентоспособности регионов путем создания СЭЗ, кластеров, евразрегионов, активно привлекая к этой деятельности местные органы регионов;
2. Сотрудничество в сфере сельского хозяйства путем создания сельскохозяйственных кластеров или иных структур;
3. Сопряжение крупных национальных проектов двух стран;
4. Выработку российскими властями нового подхода к осуществлению приграничного сотрудничества с Казахстаном через проведение подбора подходящей формы взаимодействия для каждой из сфер;
5. В рамках ЕАЭС важно пересмотреть и обновить нормативно-правовую базу; осуществлять основные мероприятия в соответствии с проектными и программными решениями ЕЭК; активно повышать качество информационного освещения приграничного сотрудничества;
6. Совместно проводить диверсификацию производства;

7. Улучшению сотрудничества на границах может поспособствовать проект «Шелкового пути» Китайской Народной Республики.

В целом, общие проблемы регионов двух стран должны сблизить их в процессе поиска решения.

Заключение. Многие исследователи уверены, что приграничное сотрудничество является особенно важным компонентом для современного государства. Однако понятие «приграничное сотрудничество» несет различные определения в каждой из стран мира. С кардинальными изменениями функций границ, усилением их контактной функции, государство, не имеющее крепких связей со своими отдаленными регионами, не может считаться сильным и защищенным. Именно для установления стабильности следует развивать приграничное сотрудничество. Под приграничным сотрудничеством понимают «любые общие действия, направленные на укрепление и углубление добрососедства между территориальными сообществами или властями, которые находятся под юрисдикцией двух или нескольких договорных сторон, а также заключение для этой цели необходимых соглашений для выполнения договоренностей».

В Российской Федерации приграничные регионы играют особо важную роль в обеспечении безопасности и международного сотрудничества. Законодательно приграничное сотрудничество России регулируется таким документом, как Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации», принятого Государственной Думой 26 июля 2017 г., а также Концепцией приграничного сотрудничества 2001 года, однако, она нуждается в доработке и обновлении, поскольку не учитывает современных реалий.

Наиболее успешными опытом в развитии приграничного сотрудничества можно с уверенностью назвать создание так называемых «еврорегионов» в странах Европы и реформы, принятые в Китае и подкрепленные программами по развитию приграничных территорий,

начатые еще в прошлом веке. «Еврорегионы» свидетельствуют о том, что именно благодаря «малой» интеграции на границе появилась «большая» интеграция, общеевропейский дом – Европейский Союз. Опыт же Китая доказывает, что развитие даже самых неблагополучных, на первый взгляд, территорий возможно.

Что касается приграничного сотрудничества России с Казахстаном, то можно абсолютно точно сказать, что для него создана крепкая правовая база как на межгосударственном, так и на межрегиональном уровне. На современном этапе для более тесного взаимодействия созданы такие институты, как Межправительственная комиссия по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан (МПК) и проводимые ежегодно с 2003 года Форумы межрегионального сотрудничества регионов РФ и РК с участием глав государств.

Многие приграничные регионы, такие как Тюменская, Оренбургская области России и Атырауская область Казахстана являются стратегически важными в плане сосредоточения углеводородных ресурсов. По этому направлению существует наибольшее количество совместных проектов, договоренностей. Однако стабильно развивается сотрудничество и в других областях. Например, особенные надежды подает проект в сфере туризма «Большой Алтай», претендующий стать площадкой для взаимодействия и в других сферах. Большая протяженность границы на участке Саратовской области с Республикой Казахстан влияет на многие аспекты. Например, количество мероприятий, проводимых совместно с Республикой Казахстан традиционно больше, чем с другими государствами.

Однако, при всех успехах, можно отметить большое количество проблем. Условно их можно разделить на две группы: межгосударственные и локальные. К межгосударственным относятся факторы, существующие на уровне государств. К ним можно отнести: законодательство двух стран; отсутствие применения таких форм приграничного сотрудничества, как зоны свободной торговли, кластеры и «евразрегионы»; недостаточное

продвижение сотрудничества в большинстве сфер. К локальным проблемам относятся те, которые существуют внутри самих регионов. К ним относятся: низкие социально-экономические показатели приграничных регионов; неравномерное развитие сопредельных территорий двух стран; слабая инфраструктура.

При этом серьезный потенциал приграничного сотрудничества позволяет говорить о возникновении позитивных перспектив. Таких, как: создание СЭЗ, кластеров, «евразрегионов», через активное привлечение к этой деятельности местных органов регионов; сотрудничество в сфере сельского хозяйства; сопряжение крупных национальных проектов двух стран; выработка российскими властями нового подхода к осуществлению приграничного сотрудничества с Казахстаном через проведение подбора подходящей формы взаимодействия для каждой из сфер; в рамках ЕАЭС важно пересмотреть и обновить нормативно-правовую базу; осуществлять основные мероприятия в соответствии с проектными и программными решениями ЕЭК; активно повышать качество информационного освещения приграничного сотрудничества; совместно проводить диверсификацию производства; использовать взаимодействие в рамках проекта «Шелкового пути» Китайской Народной Республики.

В результате изучения был получен материал, анализ которого позволил заключить, что после развала Советского Союза Республика Казахстан стала одним из самых надежных партнеров для Российской Федерации. Огромная протяженность границы, общая история, схожие этногеографические и многие другие факторы стали предпосылкой к тесному сотрудничеству между двумя странами. На данный момент существует большая взаимозависимость приграничных регионов двух государств. Ведется активное сотрудничество абсолютно во всех сферах. Основными направлениями взаимодействия является сотрудничество: торгово-экономическое, энергетическое, в сфере развития транспорта, безопасности, в гуманитарной области.

Однако, несмотря на почти 26 лет сотрудничества, наличие перспективной интеграционной группировки и большой потенциал приграничных территорий, огромное количество проблем до сих пор не нашли своего решения. Российско-казахстанская граница является в большей степени соединяющей, нежели интегрированной. Наличие большого количества проблем должно сблизить как сопредельные регионы, так и сами страны, поскольку существует целый набор перспектив. Рост конкурентоспособности государств невозможен без устойчивого развития регионов. Эта идея должна стать ключевой для двух государств.