## Россия – Казахстан. Опыт и перспективы приграничного сотрудничества

На данный момент, ситуация вокруг пограничного сотрудничества России и Казахстана, складывается достаточно благоприятно. Стоит напомнить, что во время своего последнего визита в Москву президент Назарбаев говорил о том, что из внешнеторгового оборота России и Казахстана именно на приграничное сотрудничество приходится порядка 70-75% от всего товарооборота наших стран, а это весьма показательная цифра. Но, тем не менее, приводя эти же самые цифры 22-23 февраля, Нурсултан Назарбаев сказал, что ни Москву, ни Астану подобное положение еще не устраивает. Президент Казахстана считает, что необходимо расширять сотрудничество в этом направлении дальше, в том числе проводить более сбалансированную политику, вместе с тем, не понижая статуса связей приграничных областей и регионов, подтягивать до них и общефедеральные показатели.

Однако, существует некая диспропорция в распределении приграничного сотрудничества. Наиболее развиты отношения с Казахстаном у пяти областей, это - Омская, Курганская, Челябинская, Оренбургская и Астраханская области. На эти регионы приходятся основные показатели от общего товарооборота. В это же время менее развитыми остаются отношения сопредельных территорий Алтайского края и Новосибирской области. Я думаю, наши страны обоюдно заинтересованы в том, чтобы эта диспропорция была исключена, и торговые связи на федеральном уровне должны подтянуться до уровня региональных связей государств. На мой взгляд, между регионами России необходимо проводить более сбалансированную политику. В частности, это относится к Тюменской области, у которой коэффициент сотрудничества с Казахстаном ничтожно мал. Хотя, следует учесть, что приграничная территория этого региона не так обширна, как у Оренбургской или у Омской области.

Кроме того, ассортимент и структура приграничного экономического взаимодействия демонстрирует некоторую однобокость с обеих сторон. Большая доля в приграничном сотрудничестве приходится на сырьевой сектор, на экспортно-импортные операции с сырьем. Скажем, в западных регионах Казахстана, граничащих с соответствующими российскими территориями, это прокачка и поставки сырой нефти, очень существенное количество которой, приходится на структуру КТК, проходящую с запада Казахстана до Новороссийского порта. Безусловно, физическая масса товарооборота есть, но в ограниченном ассортименте. Это можно сказать, основываясь на примере той же Омской области. Основные показатели по взаимодействию Казахстана с Омской областью, дает Омский НПЗ, который поучает поставки казахстанского сырья. Показатели подобного рода подтверждают то, что рост физического объема регионального сотрудничества наших государств достигается за счет сырьевого ассортимента. К сожалению, пока существует только один масштабный проект на базе Экибастуза, это российско-казахстанское СП, которое патронируется РАО "ЕЭС России". Но и там достаточно длительный процесс переговоров, который длится уже более трех лет, и, хотя основные противоречия там сняты, остаются небольшие вопросы технического свойства.

Ситуация отличается только в Восточно-Казахстанской области, в которой сосредоточены основные промышленные гиганты республики. В этом регионе местная администрация ориентирована на развитие более высокотехнологичных проектов, обмен готовыми изделиями и на привлечение российских инвестиций. В остальных случаях, составляющая по расширению совместных технологических проектов ничтожно мала, что очень характерно для северных и восточных регионов Казахстана и граничащих с ними областями РФ. Если рассмотреть деятельность российских областей, то можно наблюдать примерно ту же самую картину. Из российских регионов в сопредельные регионы Казахстана экспортируется агросырье и продукция для казахстанского машиностроения.

Все же, в последнее время ситуация сильно меняется. Позитивным фактором становятся плановые встречи руководителей российских и казахских областей и краев, которые проходят два раза в год. Но заместители губернаторов встречаются гораздо чаще, и на более низком уровне постоянно проходит подробная проработка законодательной базы и технологических проектов. Поэтому, сам процесс создания законодательной базы и решение каких-то текущих вопросов можно оценить более, чем положительно. Проблемы, которые появляются, решаются достаточно быстро и чаще всего на местном уровне, без апелляции к центру, и с той, и с другой стороны. Хотя, главы российских приграничных регионов более самостоятельны в своих действиях, чем руководители равного им звена на казахстанской стороне. Уровень централизации и подчиненности казахских регионов центру намного выше российского. Ситуации, сравнимые по насущности с "Экибастузким углем" и проблемами по прокачке нефти, всегда решаются не на областном уровне, а правительством Казахстана. Российским же губернаторам, дано гораздо больше прав решать вопросы такого плана. Эта разница в возможности принятия самостоятельных решений немного затрудняет оперативное реагирование и своевременное парирование каких-то сложностей. Если бы эта структура была однородной, то очень многие вопросы решились бы в рабочем порядке, чего часто не происходит. Но, с другой стороны, надо подчеркнуть и следующее: казахстанские регионы за счет большей подчиненности центру, получают более окончательные решения.

В целом, у приграничных отношений России и Казахстана присутствуют позитивные тенденции к дальнейшему развитию. Особенно, если привести в пример экономические отношения России с другими странам СНГ. В частности, российско-украинский товарообмен развит намного меньше, чем российско-казахстанский. Более того, 7,5 тысяч километров российско-казахстанской границы - сами по себе достаточно серьезный повод для строительства качественных взаимоотношений, которые имеют паритетный интерес двух государств.

Что касается вопросов связанных с незаконной миграцией и наркотрафиком, то, на мой взгляд, необходимо учитывать, что другие государства Средней Азии связаны с Россией в основном через Казахстан. (И не только с Россией. Простой пример: тот же Туркменистан прокачивает на Украину газ через территорию России, но первоначально через территорию Казахстана. То есть, эти связи, которые существовали, технологические цепочки, которые были построены при советской власти, никуда не делись и никуда не денутся в ближайшем будущем.) Поэтому, ничего более приоритетного, чем то, что было заявлено в ФСБ о борьбе с наркотрафиком, добавить нельзя. Необходимо вводить элементы нормальной организации работы в пограничном режиме России. К сожалению, в силу отсутствия разного рода ресурсов, Казахстан не может полностью решить проблемы по пресечению транзита наркотиков через свои границы. Наверное, имеет смысл активизировать совместно с Россией процесс по прикрытию границ Казахстана от других государств Средней Азии. Организация нормального пограничного режима на южных границах Казахстана должна быть делом не только Казахстана, но и России. Проще решить эти вопросы именно так, а не строить полноценную границу с Казахстаном, что безумно дорого. Дешевле и проще повернуть сибирские реки в Азию, чем построить полноценную границу в 7,5 тыс. км. Особенно, если учесть те договоренности, которые уже достигнуты на высших уровнях России и Казахстана. Если наши отношения будут развиваться так же динамично, то вложение огромных средств окажется просто не нужным. Российско-казахстанская граница должна оставаться прозрачной и при этом обеспечивать полноценное развитие экономических связей двух государств. Перспективы и преимущество должны быть отданы Казахстану, как основному стратегическому партнеру России в постсоветской Азии.

В феврале российская компания ЛУКОЙЛ намерена начать обсуждение с Казахстаном организации нового проекта в его национальном секторе Каспийского моря. Совместные российско-казахстанские проекты на Каспии занимают особое место, поскольку инициируются без конкурсов, но нуждаются в иностранных участниках со стороны Казахстана. Однако новая идея ЛУКОЙЛа - свидетельство не расширения российско-казахстанского сотрудничества, а намечающегося кризиса.

**Планы вместо проектов**

В сотрудничестве России и Казахстана при освоении углеводородных запасов в пограничной зоне на каспийском шельфе возникли первые противоречия. Владимир Школьник, министр энергетики и минеральных ресурсов Казахстана обвинил в конце января российских нефтяников в торможении морских проектов. "Работы на месторождении Центральное пока не начаты, и в таком положении виновата Россия. Соглашение по разделу Каспия не выполняется",- заявил Школьник на прошлой неделе на заседании правительства Казахстана.

Под соглашением о разделе Каспийского моря Школьник подразумевает ряд документов, в том числе, подписанный 13 мая 2002 года Протокол о модифицированной срединной линии. В соответствие с ним и некоторыми другими российско-казахстанскими соглашениями обе страны договорились совместно и в равных долях осваивать месторождения углеводородов, находящиеся по обе стороны морской границы на Каспии. Российская компания ЛУКОЙЛ, владеющая лицензией на освоение Центрального, должна пригласить Казахстан и к этому проекту, и к проекту освоения месторождения Хвалынское, также входящего в число пограничных.

Представитель Национальной компании "КазМунайГаз", которая намеревается участвовать от имени Казахстана в совместных проектах с Россией на море, заявил RusEnergy: "Руководство нашей компании недовольно бездействием российских компаний в совместных проектах. Мы уже сомневаемся в том, что они будут развиваться успешно и своевременно". В России противоположные настроения: Вагит Алекперов, президент ЛУКОЙЛа, заявил почти в это же время российским СМИ, что договорился с президентом Казахстана Нурсултаном Назарбаевым об организации нового совместного проекта на шельфе этой страны.

Возникает ощущение, что хотя обе стороны настроены на глобальное сотрудничество, когда дело доходит до развития конкретных проектов, курс на взаимодействие дает сбой. Причина в том, что российские и казахстанские игроки находятся в различных конкретных обстоятельствах для ведения своего бизнеса в этой части каспийского региона. Скорее всего, эти различия будут еще долго тормозить продвижение совместных планов.

Недавно президенты России и Казахстана подписали Договор о сотрудничестве по пограничным вопросам.

Подписанный договор "имеет большое практическое значение", считают в ЦОС ФСБ России. По мнению специалистов, высказанному в беседе с корр. ИТАР-ТАСС, договор позволит структурам обеих стран, связанным с охраной границы, взаимодействовать в полном объеме. "Это касается и проведения совместных операций против наркокурьеров, контрабандистов и нелегальных мигрантов, и согласования действий, и обмена оперативной информацией", - отметили в ФСБ. Под действия силовиков по охране границы подведена четкая правовая база.

Между Россией и Казахстаном пролегает самая длинная в мире сухопутная граница - ее протяженность около 7 тыс. км, из них на сегодняшний день согласовано прохождение более 6,5 тыс. км.

Переговорный процесс о статусе границы начался в середине 90-х годов прошлого века. 30 июня 1995 г в Алма-Ате президенты России и Казахстана подписали Договор между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о совместных усилиях в охране внешних границ.

В октябре 1998 г в Алма-Ате президенты двух стран подписали протокол относительно намерений по делимитации государственной границы. 23 декабря 1998 г в Астане заключено межправительственное соглашение о пунктах пропуска через российско-казахстанскую государственную границу.

Начиная с 1999 г, активно ведется работа по делимитации границы между двумя странами и созданию контрольно-пропускных пунктов. Последний, 15-й раунд переговоров по этой проблеме прошел в Алма-Ате 24 ноября 2003 г.

После завершения переговорного процесса будет подписан межправительственный договор и граница получит государственный статус. "Прозрачные" границы с Казахстаном являются причиной целого ряда серьезных проблем - наркотрафика, незаконной миграции, контрабанды.

Пограничное сотрудничество России и Казахстана вышло на новый, более эффективный уровень, предусматривающий проведение на государственной границе между двумя странами совместных операций по ее надежной охране. Об этом сообщил заместитель руководителя Погранслужбы ФСБ России Александр Манилов. Он пояснил, что главы погранслужб двух стран Владимир Проничев и Болат Закиев подписали ряд документов, предусматривающих совместные действия по пресечению незаконной миграции и незаконного оборота наркотиков через границу. Эти действия, продолжил он, направлены на усиление контроля в пунктах пропуска, сопровождение в приграничье пассажирских поездов и их досмотра.

Другое новшество касается совместного контроля в пунктах пропуска через границу. В этом случае российские пограничники несут службу на обустроенном КПП на территории Казахстана и наоборот. "Этот вариант значительно экономит финансовые средства, выделяемые на обустройство КПП по обе стороны государственной границы", - указал замруководителя погранслужбы.

Кроме того, пограничники двух стран договорились о проведении на основе полученной оперативной информации совместных операций по пресечению незаконной миграции и незаконного оборота наркотиков через границу.

В заключении он подчеркнул, что "казахстанское направление границы РФ приобретает важное значение для страны после. Граница с Казахстаном - это более 7,5 тыс. км, при этом нестабильной ситуацией в странах Центрально-азиатского региона и Афганистана активно пользуются в своих целях транснациональные преступные сообщества". В этой связи он считает, что в интересах обеих стран сообща пресекать деятельность преступных группировок на границе".

Итак, на казахстанско-российской границе будет реализован проект МОМ по укреплению ключевых пограничных постов.

Международная организация по миграции (МОМ) начала реализацию многокомпонентной программы "Диалог и укрепление технического потенциала в управлении миграционными процессами в странах Центральной Азии, России, Казахстане, Афганистане и Пакистане". Она финансируется Европейским Союзом и рассчитана на полтора года. Одним из ее компонентов предусмотрено осуществление проекта по укреплению иммиграционной инспекции и пограничного контроля на границе Казахстана и России на участке Астрахань - Атырау, где проходят основные транспортные и железнодорожные магистрали из Центральной Азии в Европу.

Как сообщил координатор программ миссии МОМ в РК Василий Южанин, основная цель проекта - оказать техническое и методологическое содействие государственным органам обеих стран для создания эффективной системы управления иммиграционным и пограничным контролем, при котором, с одной стороны, должны быть обеспечены ясные и максимально упрощенные процедуры пересечения границы законопослушными гражданами. С другой - предусмотрены эффективные механизмы предотвращения незаконной миграции, торговли людьми и контрабанды мигрантов.

Для обсуждения основных направлений реализации проекта на прошлой неделе в Астрахани прошла встреча представителей пограничных служб двух стран. Казахстанскую делегацию возглавлял начальник регионального управления "Багыс" погран-службы КНБ Назым Муздубаев. В ходе переговоров стороны пришли к заключению, что для укрепления иммиграционной инспекции и пограничного контроля пограничные службы России и Казахстана должны быть обеспечены средствами связи, оборудованием, техническими и транспортными средствами для осуществления пограничного контроля, а также необходимо наладить механизмы взаимодействия и сотрудничества для более эффективного использования имеющегося потенциала.

За эти годы между Казахстаном и Россией происходили интенсивные миграции, амплитуда, масштабы и направленность которых претерпела определенные изменения. Если для начала 90-х годов были характерны сильные миграционные потоки из Казахстана в Россию, носившие массовый и безвозвратный характер, то на современном этапе все большее значение приобретают приграничные передвижения, принявшие вид сезонной и маятниковой миграций. Можно согласиться с выводами российских ученых, что основные миграционные потоки из Казахстана в Россию исчерпаны. Сейчас на первый план выдвинулись приграничные миграции. Они и раньше занимали значительное место в развитии своих регионов, но теперь их причины и характер существенно изменились. Иными стали масштабы и условия их осуществления.

Президенты России и Казахстана Владимир Путин и Нурсултан Назарбаев в январе 2004 года в Астане провели переговоры в формате один на один. Еще в аэропорту они обменялись мнениями по итогам развития российско-казахстанских отношений в прошлом году и интеграционных процессов на пространстве СНГ.

Как передал корреспондент Интерфакса, разговор двух лидеров начался с обсуждения документов, подписание которых было намечено по окончании переговоров.

В итоге президенты подписали соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о развитии сотрудничества по эффективному использованию космодрома "Байконур". Путин и Назарбаев заявили о важности дальнейшего развития сотрудничества в сфере освоения космического пространства. В подписанном президентами России и Казахстана заявлении срок аренды Россией комплекса "Байконур" продлевается до 2050 года. В документе ничего не говорится об увеличении арендной платы за использование РФ "Байконура". Президенты выразили мнение, что продление аренды космодрома "Байконур" будет способствовать повышению эффективности его использования в интересах обеих стран, внедрению новейших технических разработок и решению экологических проблем.

В подписанном в Астане соглашении Россия и Казахстана договорились разработать и создать на космодроме "Байконур" ракетно-космический комплекс "Байтерек". Комплекс "Байтерек" будет разработан с высоким уровнем экологической безопасности на базе российского ракетно-космического комплекса "Ангара". Летные испытания нового комплекса будут проведены российской стороной на космодроме Плесецк.

Кроме того, отмечается в документе, Россия и Казахстан продолжат развитие и укрепление военно-технического сотрудничества, рассматривая его в качестве важной составляющей стратегического партнерства в интересах региональный безопасности.

Президенты двух стран также подписали договор о сотрудничестве и взаимодействии по пограничным вопросам. Документ предусматривает сотрудничество и взаимодействие в охране российско-казахстанской государственной границы, выявление и пресечение противоправной деятельности, борьбу с терроризмом и контрабандой оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, радиоактивных материалов и наркотических средств, незаконной миграцией. Сотрудничество между Пограничной службой ФСБ России и Погранслужбой Казахстана предусматривает обмен информацией и опытом охраны и защиты государственной границы. Настоящий договор заключен сроком на пять лет.

Кроме того, главы государств поручили правительствам завершить в этом году подготовку Договора о делимитации государственной границы. В подписанном лидерами двух стран совместном заявлении отмечается важное значение подписания Договора о делимитации российско-казахстанской государственной границы.

Путин и Назарбаев также выступили с совместным заявлением, в котором говорится, что Россия и Казахстан поддерживают усилия международного сообщества и развитие взаимодействия по созданию условий для стабилизации внутриполитической и экономической ситуации в Афганистане и Ираке.

Президенты заявили и о заинтересованности в развитии сотрудничества России и Казахстана в топливно-энергетическом комплексе. Речь идет, в частности, о совместном освоении месторождений северного Каспия, взаимодействии и транзите углеводородов на мировые рынки, а также в электроэнергетике.

В итоговом совместном заявлении подтверждено стремление поднять межгосударственные отношения на качественно новый уровень путем совершенствования многопланового сотрудничества в области политических, экономических, военных, научных и культурно-гуманитарных отношений.

После переговоров президенты открыли в Астане Год России в Казахстане. Торжественная церемония прошла в столичном Конгресс-холле в рамках визита главы российского государства в Казахстан. Владимир Путин, выступая на церемонии, заявил, что Казахстан для России - "ключевой союзник и партнер". "Мы дорожим добрым соседством с Казахстаном. Для нас ваша страна - ближайший друг", - заявил президент России. Глава российского государства сказал, что Год Казахстана в России "передает эстафету Году России в Казахстане". "Мы заинтересованы друг в друге", - сказал Путин.

Миграционная политика стала частью межгосударственных отношений. Одним из результатов их развития стало установление все более четко обозначенных ограничений при пересечении пограничных рубежей между Россией и Казахстаном. За последнее время введен ряд мер, затруднивших контакты населения пограничных населенных пунктов. Ужесточен пограничный и таможенный контроль при въезде и выезде из страны. Для граждан Республики Казахстан установлено обязательное наличие паспорта нового образца, что стало дополнительным препятствием для людей, не принявших казахстанского гражданства. Данная политика затронула огромные массы населения, так как наиболее протяженная граница в постсоветском пространстве исторически сложилась между Россией и Казахстаном.

Эта граница протяженностью в 6846 км является в своем роде уникальным, едва ли не единственным в мире феноменом. К границе примыкают 12 регионов России: Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Самарская, Оренбургская, Челябинская, Курганская, Тюменская, Омская и Новосибирская области, а также Алтайский край и Республика Алтай. С казахстанской стороны к границе примыкают 7 областей - Атырауская, Западно-Казахстанская, Актюбинская, Костанайская, Северо-Казахстанская, Павлодарская и Восточно-Казахстанская.

Всего в граничащих с Казахстаном российских регионах проживает около 26 миллионов человек, из которых более 3 миллионов - в непосредственно прилегающих к границе административных районах. Население северных и западных приграничных регионов Казахстана составляет 5,8 миллиона человек, из них - 2,4 миллиона проживают в сельской местности.

Естественно, что в отношениях между населением приграничной зоны с обеих сторон важное значение сохраняют фронтьерские (приграничные) миграции. Демографическая наука достаточно хорошо изучила общие причины, характер и масштабы миграций первой половины 90-х годов. Известно количество мигрантов, районы их расселения, разработана методика изучения миграционных процессов. В то же время исследование современных фронтьерских миграций между Казахстаном и Россией только начинается. Поэтому проблема фронтьерских миграций стала предметом специального научного исследования.

В течение полутора лет группой исследователей из Казахстана и России, в которую входили ученые из Москвы, Волгограда, Оренбурга, Барнаула, а также Алматы, Уральска, Усть-Каменогорска, Петропавловска, Караганды и Кустаная, были проведены экспериментальные и теоретические исследования в приграничной зоне с целью определения места и роли приграничных миграций в жизнедеятельности населения и экономике в сопредельных территориях двух стран.

В ходе исследования был решен ряд задач:

* выявлены основные причины фронтьерских миграций, определены их роль и место в общем потоке миграционных передвижений;
* изучен характер приграничных миграций;
* дан анализ их влияния на социально-экономическое и этнодемографическое развитие пограничных областей.

# Список литературы

1. Джаганова А.К. Пограничное сотрудничество Казахстана и России.
2. Зайончковская Ж.А. Миграции в СНГ: итоги 10-летия
3. Чанц М. Вклад МОМ в изучение и управление миграционными процессами в Казахстане