6

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИИ

На правах рукописи

МИНДАГАЛИЕВА Аделина Шафиковна

ЦЕЛИ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ СО СТРАНАМИ СНГ (на примере Казахстана)

Специальность: 23.00.04 – политические проблемы международных отношений и глобального развития

АВТОРЕФЕРАТ
на соискание ученой степени кандидата политических наук

МОСКВА
2006

Работа выполнена в Центре СНГ Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России

Научный руководитель: **Е.П.Бажанов**
доктор исторических наук,
профессор,
Заслуженный деятель науки РФ

Официальные оппоненты: **А.Г. Задохин**
доктор политических наук,
профессор

И.В.Багаев
кандидат политических наук

Ведущая организация: Российская академия
государственной службы
при Президенте РФ

Защита состоится "18" января 2007 г. в 14 часов на заседании Диссертационного совета К 209.001.01 в Дипломатической академии МИД России по адресу: Москва, Б.Козловский пер.,4.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Дипломатической академии МИД России.

Автореферат разослан: "7" декабря 2006 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат политических наук А.Е. Тарасов

Укрепление международных позиций Российской Федерации, повышение качества жизни ее населения в значительной степени зависит от процесса восстановления на новой основе ее разрушенных в начале 1990-х годов связей с бывшими союзными республиками, большинство из которых ныне являются членами Содружества независимых государств (СНГ). В числе других факторов содействовать этому призвано взаимовыгодное сотрудничество России с сопредельными странами на региональном уровне. Именно в рамках приграничья, в силу исторически сложившихся предпосылок, имеется хорошая возможность налаживания приграничной торговли, организации совместных предприятий, модернизации транспортных коммуникаций и реализации других проектов, не только в экономической сфере, но и в области науки и культуры, равно как и борьбы с трансграничной преступностью, негативными последствиями нелегальной иммиграции, наркотрафика. Сопредельные территории стран-членов СНГ, представляя субъекты бизнеса из других регионов своей страны, могут играть и роль посредников в международном обмене. Это позволяет стимулировать полнокровное развитие прилегающих регионов, создание экспортно-ориентированных производств, развитие международной кооперации, активное вовлечение территорий в международные связи.

Президент Российской Федерации В.В.Путин, выступая на встрече с Президентом Казахстана Н.А.Назарбаевым в ходе совещания с руководителями приграничных областей России и Казахстана в Челябинске в мае 2005 года, оценил роль такого рода сотрудничества в общем контексте интеграционных усилий на постсоветском пространстве следующим образом: "Генератором экономической интеграции, несомненно, являются наши приграничные регионы. На их долю приходится более 50 процентов всего двустороннего обмена товарами и услугами"[1]. Таким образом, сотрудничество приграничных регионов России с сопредельными регионами соседних стран призвано играть также и роль фактора усиления интеграции на постсоветском

[1] Сайт Президента Российской Федерации. Стенографический отчет о совещании с руководителями приграничных областей России и Казахстана. 17 мая 2005 года Челябинск - http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/05/88318.shtml

пространстве, что уже выходит за рамки задач извлечения сугубо экономической выгоды, работая на восстановление всесторонних связей между ними.

Приграничное сотрудничество в экономической сфере, подкрепленное культурными и гуманитарными связями, создает атмосферу доброжелательности и взаимной заинтересованности в повседневном деловом сотрудничестве, что создает дополнительные гарантии безопасности на границах с соседними странами.

Наблюдаемый сегодня процесс глобализации, рост экономической взаимозависимости стран мира неизбежно ведет к унификации норм права, культурных ценностей. Однако это не снимает вопрос об иерархичности мировой экономики, множественности субъектов, действующих в ней. Международная экономическая интеграция является неотъемлемой составной частью происходящего в настоящее время процесса глобализации, который можно определить как процесс стремительного взаимного проникновения и усиления взаимозависимости национальных государств в экономической, социальной, политической, идеологической и культурной областях. Она составляет его важное ядро, и при этом создаются дополнительные предпосылки прозрачности государственных границ, особенно в части формально-бюрократических и фискальной процедур.

В соответствии с указанными тенденциями, регулированию внешнеэкономических связей на региональном уровне сегодня уделяется важное внимание. Это является следствием как повышения роли регионов в международной хозяйственной деятельности, так и усиления их экономической самостоятельности.

Международный опыт развития приграничных связей показывает, что при данном взаимодействии выигрывают все стороны. Не случайно, что в и рамках СНГ сегодня важное внимание – причем на самом высоком государственном уровне - уделяется приграничной составляющей всего комплекса межгосударственных отношений, что и обусловливает **актуальность** избранной для исследования темы на примере сотрудничества ряда областей Российской Федерации - Астраханской, Омской и Оренбургской - с сопредельными областями Республики Казахстан, который является одним из ведущих и наиболее перспективных партнеров России на постсоветском пространстве.

Необходимо отметить, что у приграничных территорий есть специфические особенности. Разрыв традиционных хозяйственных связей после распада СССР ощущается здесь намного острее, чем во внутренних регионах. Иногда эти процессы приобретают крайние формы (в виде разрыва транспортных или ресурсных коммуникаций, например). Кроме того, приграничные регионы испытывают серьезные трудности в связи с возросшим объемом пассажирских и грузовых перевозок транзитом через эти территории. Проблемы усугубляются и необходимостью значительных финансовых вливаний для создания таможенной и пограничной инфраструктуры.

Новизна исследования определяется тем, что выбранная тема (в ее преломлении именно к приграничному сотрудничеству России и других стран СНГ) является пока недостаточно разработанной и представляет теоретический и практический интерес ввиду того, что в историческом плане с момента распада СССР прошло сравнительно мало времени. При этом, как представляется, имеющиеся уже опубликованные работы на эту тематику в большей мере посвящены взаимодействию российских регионов с приграничными регионами Украины, Белоруссии и Закавказья, а также стран Балтии и Финляндии (не входящих, как известно, в СНГ). По известным причинам особо пристальное внимание исследователи уделяли проблематике взаимодействия Калининградской области РФ с соседями этого российского эксклава. В то же время трансграничному сотрудничеству между сопредельными регионами России и Казахстана в последнее время уделялось значительно меньшее внимание, хотя в данной сфере имели место существенные изменения, до сих пор не нашедшие отражения в имеющихся исследованиях по данной проблематике.

В связи с этим в диссертационной работе предпринята попытка комплексного исследования механизма приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации с сопредельными регионами одного из крупнейших государств на постсоветском пространстве с учетом имеющегося мирового опыта и выработаны предложения, направленные на повышение эффективности приграничного сотрудничества.

Объектом исследования является приграничное сотрудничество российских регионов со странами СНГ на примере Казахстана.

Предметом исследования выступает процесс приграничного сотрудничества на примере отношений Астраханской, Омской и Оренбургской областей России с сопредельными областями Казахстана, складывающийся механизм регулирования этих отношений на федеральном и региональном уровнях, факторы, определяющие динамику данного процесса, существующие здесь проблемы и перспективы развития сотрудничества между сопредельными регионами России и Казахстана.

Целью исследования является комплексное изучение, с одной стороны, накопленного мирового опыта по созданию и функционированию механизмов приграничного сотрудничества и, с другой, основных проблем развития приграничного сотрудничества российских регионов на примере Астраханской, Омской и Оренбургской областей России с сопредельными территориями Казахстана, а также выработка на этой основе рекомендаций по совершенствованию механизма приграничного сотрудничества в интересах содействия социально-экономическому развитию соответствующих российских регионов и укрепления российско-казахстанских отношений.

В соответствии с поставленной целью **задачами** диссертационного исследования являются:

- изучение теоретических основ приграничного сотрудничества;
- анализ соответствующего мирового опыта;
- исследование организационно-правовой базы приграничного сотрудничества в России;
- изучение на конкретных примерах развития приграничного сотрудничества российских регионов с сопредельными территориями иностранных государств;
- выявление имеющихся возможностей и выработка предложений по совершенствованию и активизации приграничного сотрудничества в России с целью решения насущных социально-экономических задач.

Теоретико-методологической основой исследования явился структурный, системный и сравнительный анализ, в т.ч. с применением статистических методов, который сделал воз-

можным изучение объекта и предмета исследования в комплексе и динамике, выявление его наиболее существенных элементов, их взаимозависимости и взаимообусловленности. В силу того, что приграничное сотрудничество между сопредельными регионами двух стран - притом, что доминируют в нем экономические вопросы - осуществляется в самых различных сферах, автор использовал также междисциплинарный подход.

При написании диссертационной работы огромную помощь автору в плане овладения вышеуказанными методологическими приемами исследования оказали работы таких известных российских исследователей как В.М.Алчинов, А.А.Аляев, Е.П.Бажанов, А.В.Бурсов, В.Е.Донцов, А.Г.Задохин, Т.А.Закаурцева, Г.К.Кулматов, А.В.Митрофанова, В.Ф.Ли, Г.А.Рудов, Н.П.Сидорова, Г.Н.Смирнов, В.В.Штоль, А.Д.Шутов, Г.С.Яскина, и другие, в работах которых наряду с общими проблемами современного мирового и регионального развития затрагиваются также и вопросы, касающиеся налаживания интеграционных процессов в рамках СНГ, включая и приграничный уровень[2].

Применительно к проблемам хозяйственного взаимодействия, которое составляет сердцевину приграничного сотрудничества в целом были использованы работы таких авторов как Борисов С., Бекмурзаев Г.А., Бусыгина И.М., Гранберг А.Г., Дибердеев В.И., Зонова Т.В., Иванов И.Д., Ковальский Н.А., Магомедов А., Макарычев А.С., Рыбалкин В.Е., Щербанин Ю.А и др[3].

---

[2] Алчинов В.М. Экономические отношения в странах СНГ: интересы России // Дипломатический ежегодник. М. Научная книга. 2002; Алчинов В.М. Международный опыт интеграции и СНГ // Обозреватель, 2006, № 4; Бажанов Е.П. Актуальные проблемы международных отношений. Т. 1-3. М., 2001 – 2002; Бажанов Е.П. Современный мир. М., 2004; Задохин А.Г. Евразия и Россия. М., 1998; Кулматов К.Н. Приоритеты внешней политики России и современные международные отношения. М., 2002; Ли В.Ф. Постсоветская Центральная Азия. Потери и обретения. М., 1998 Рудов Г.А. Нам суждено жить вечно в дружбе. М., 2002; Рудов Г.А. Российско-кыргызские отношения : история и современность. М.-Бишкек, 2001; Сидорова Н.П. Россия - Украина: тернистый путь к гармонизации отношений. М, 2000, Шутов А.Д. На руинах великой державы. М., 2004; Шутов А.Д. Постсоветское пространство. М., 1999.

[3] Борисов С. Внешнеполитическая деятельность российских регионов как атрибут их политической самоидентификации. // Что хотят регионы России? - М., 1999; Бусыгина И.М. Германия - страна земель, Россия - страна регионов. // Россия и Германия в Европе. М.: «Памятники исторической мысли», 1998 Рика Ш. Международные и внешнеэкономические связи субъектов РФ. М.,2001; Гранберг А.Г.

При разработке темы, помимо трудов вышеуказанных и других отечественных авторов, были изучены работы зарубежных специалистов – Г.Шимон, К.Дюпюи, В.Каганский, М.Лесаж, К.Лоусон, П. ван Рун, Й.Перович, К.Омэ[4], а также - в качестве источников – российские и казахстанские правительственные и ведомственные документы, сборники статистических материалов и публикации в прессе.

Серьезным подспорьем при работе над темой стали материалы ряда конференций, заседаний "круглого стола" и других научных мероприятий, посвященных теоретическим и практическим аспектам развития отношений между государствами СНГ, которые проходили в Дипломатической академии МИД России, МГИМО-(Университете) МИД РФ, других научных центрах. Соискатель также опирался на свой опыт практической работы в Департаменте международных, внешнеэкономических связей Астраханской области.

Практическая значимость работы заключается в том, что ее положения и выводы могут быть использованы как в практической деятельности МИД России, других государственных министерств и ведомств, в работе региональных органов власти субъектов Федерации, граничащих с иностранными государст-

---

Внешнеэкономические связи субъектов федерации в современных условиях // Сборник документов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. М.,2002, Дибердеев В.И. К вопросу о понятии регион // Вопросы статистики. 2001, №6; Иванов И.Д. Европа регионов. М.: 1998; Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов? // Полис. - 1999. - № 5; Магомедов, А. Локальные элиты и идеология регионализма. // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода). - М.: МОНФ, 1997; Макарычев, А.С. Российские регионы как международные акторы. Нижний Новгород: НГЛУ, 2000;. Международные экономические отношения. Под ред. Рыбалкина В.Е. М.,2004; Туровский Р. Региональная идентичность в современной России. // Российское общество: становление демократических ценностей? - М, 1999; Щербанин Ю.А. Международный обмен и транспорт. М.,2003

[4] Simon Gerhard. Regionalismus in der Sowjetunion., 1987; Kaganski Vladimir. Russian regions and territories. // Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union.-Baden-Baden: Nomos, 1995; Perovic, Jeronim. Die Regionen Russlands als neue politische Kraft. Bern:Peter Lang, 2001; Lawson, Clive. Towards a competence theory of the region./Clive Lawson // Cambridge Journal of Economics. - 1999. - № 23; Dupuy Claude. Industrial groups and territories: the case of Matra-Marconi-Space in Toulouse // Cambridge Journal of Economics. - 1999. - №23; Kenichi Ohmae. The End of Nation State. London: Harper Collins Publishers, 1995; Лесаж М. Европейский опыт межрегионального сотрудничества.// Сборник документов по вопросам междунар. и внешнеэконом. связей субъектов РФ. М., 2002; П. ван Рун. Европейский опыт приграничного сотрудничества // Проблемы приграничного сотрудничества. М.,2002.

вами и развивающих приграничное сотрудничество, так и в сфере научных исследований и применительно к учебному процессу в Дипломатической академии, МГИМО (Университет) МИД России и других вузах соответствующего профиля.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы и приложений.

В первой главе – "Теоретические основы приграничного сотрудничества" - систематизированы существующие в современной политологии понятия, применяемые в контексте анализа проблематики приграничного сотрудничества - "государственная граница", "регион" (порядка 20 определений), "приграничный регион", "сотрудничество приграничных территорий", "сотрудничество приграничных областей", "приграничное сотрудничество", "трансграничное сотрудничество", "приграничная торговля", "международное сотрудничество субъектов федерации", "пограничная зона или пограничная полоса".

Анализ имеющихся трактовок понятия "регион" российскими и, особенно, зарубежными политологами позволяет сделать вывод, что единое определение данного термина до сих пор отсутствует. По мнению автора, исходя из российских условий, регионом может быть названо территориальное сообщество граждан, интегрированное в административную структуру органов государственной власти, обладающее определенными культурно-историческими и социально-экономическими особенностями, отличающими его от других территориальных сообществ. Для целей настоящего диссертационного исследования автор использует "рабочее" определение региона, под которым подразумевается субъект Российской Федерации. Соответственно под "приграничным регионом" имеется в виду субъект Российской Федерации, имеющий общую границу с сопредельным России иностранным государством, в контексте данной диссертации – с Казахстаном.

Что касается типов приграничного сотрудничества, то нынешнее приграничное сотрудничество между регионами России и государств СНГ (в контексте диссертации – Казахстана) можно определить как принадлежащее к уникальному - постсоветскому - типу. Этот тип отличается от европейского, который складывался в условиях шестидесяти лет мира после окончания Второй мировой войны, и от азиатского, развитию которого,

напротив, препятствовали многочисленные вооруженные конфликты, имевшие место в Азии в послевоенный период. Его особенностью является то, что он возникает на основе хозяйственных связей между республиками бывшего СССР, границы между которыми в советский период имели чисто условный характер.

Администрации приграничных регионов с первых месяцев после распада СССР стремились смягчить появившиеся в связи с этим проблемы. Уже в 1993 г. руководители приграничных регионов России и Украины выступили с инициативой создания Совета руководителей приграничных областей, который был учрежден в 1994 г. В 1995 г. было подписано Соглашение между Правительством РФ и Правительством Украины о сотрудничестве приграничных областей. Подобное соглашение было подписано и с Казахстаном. Затем институциональная основа приграничного сотрудничества была дополнена рядом документов, разработанных государствами-участниками Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), куда входят и Россия с Казахстаном: в 1999 г. было подписано Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества, в 2000 г. - о мероприятиях по реализации его положений. Приграничные регионы России и соседних стран активно заключали соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве друг с другом. Сегодня, по подсчетам экспертов, государствами-участниками СНГ заключено более 400 двусторонних соглашений по межрегиональному и приграничному сотрудничеству в разных сферах. Соответствующие российские документы федерального уровня, в частности Концепция охраны государственной границы РФ, внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны РФ и их природных ресурсов, подписанная Президентом РФ в 2001 г., нацелены на то, чтобы сделать российские границы более открытыми для международного сотрудничества и общения граждан и одновременно усовершенствовать охрану границ, усилить борьбу с незаконной миграцией. Приоритетным направлением при этом является сотрудничество со странами СНГ с целью создания единого пограничного пространства.

Состояние отношений России со своими соседями по СНГ на сегодня невозможно оценить однозначно, что отражается и

на обстановке на границе, соотношении ее контактных и барьерных функций, сотрудничестве стран в оборудовании пограничной инфраструктуры. Российско-казахстанская граница, наряду с российско-белорусской и российско-украинской считается в настоящее время наиболее контактной.

Необходимо также сказать о том, что администрации приграничных областей сегодня сталкиваются с угрозами, которые еще в первой половине 1990-х гг. были неочевидны. Речь идет об изменении этнического состава на территориях, прилегающих к границе, за счет мигрантов и обострении межэтнических проблем, о значительном размахе контрабандной торговли, распространении экстремистских исламистских настроений. Все это требует усиления внимания к вопросам развития приграничного сотрудничества с учетом местных особенностей и при определяющей роли федерального центра.

Во **второй главе** - "Приграничное сотрудничество российских регионов: проблемы и перспективы" - рассматриваются конкретные особенности правового регулирования и формирования политики приграничного сотрудничества России со странами СНГ. Отмечается, что усложнение механизмов регулирования приграничного сотрудничества приводит к увеличению числа международных и национальных нормативно-правовых актов, содержащих нормы, все более детально регулирующие данный вид деятельности. Еще более сложным механизм правового регулирования этого вида отношений становится благодаря возможности самостоятельного создания его участниками правил осуществления приграничного сотрудничества.

Одним из основных международных актов в этой сфере является Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г., участницей которой является и Российская Федерация. Кроме того, в этой сфере принято достаточно большое количество соглашений: универсальных и региональных договоров по вопросам отдельных видов приграничного сотрудничества. В главе подробно рассматриваются основополагающие нормативные акты РФ, в т.ч. Конституция России, Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, Таможенный кодекс, федеральные законы "О валютном регулировании и валютном контроле", "О координации международных и внешнеэкономических связей

субъектов РФ", "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности", "О международных договорах РФ", "О государственной границе РФ" и др.

В главе анализируется роль миграционной политики РФ в развитии приграничного сотрудничества. Миграция из сопредельных государств, как известно, превратилась в один из основных источников межнациональной напряженности в ряде российских регионов (и особенно в приграничных). Только официально из ближнего зарубежья за последнее десятилетие в Россию иммигрировало более восьми миллионов человек.

Концентрируясь в российском приграничье, мигранты оседают на тех территориях, где уже существуют их влиятельные и многочисленные землячества, что ведет к формированию в российском приграничье устойчивых этнических общин, а нередко целых поселков с преимущественно миграционным населением. В силу этого взаимное отчуждение между местным населением и приезжими в большей степени характерно для сельской местности. Кроме того, забота о мигрантах тяжким бременем ложится на региональный и федеральный бюджет, растет конкуренция на рынке труда, что ведет к обострению напряженности.

В то же время приток иммигрантов имеет и свои положительные стороны, в частности, являясь дополнительным источником рабочей силы, потребность в которой испытывают сельские регионы. Среди приезжающих многие обладают дефицитными профессиями и квалификацией, готовы работать за плату, неприемлемую для местного населения.

В свете вышеизложенного задачами государства в этой сфере становятся:

-создание на приграничных территориях более жесткого и целенаправленного, чем в целом по стране, режима миграционного контроля, который мог бы уменьшить риски, связанные с размещением иммигрантов, в том числе незаконных;

-разработка путей решения демографических проблем России, с безусловным требованием, чтобы миграционная часть урегулирования демографического кризиса не несла угроз государственным интересам России и улучшала бы общее качество человеческого потенциала;

-координация российской миграционной политики с миграционной политикой союзных России стран ЕврАзЭС, которые

должны координировать свои действия в этом направлении на уровне двусторонних межправительственных договоренностей;

-стимулирование рационального размещения производительных сил, привлечение мигрантов, включая граждан Российской Федерации, для освоения стратегически важных для страны территорий, привлечение для этих целей финансовых и трудовых ресурсов, создание новых и поддержка существующих муниципальных образований, прежде всего на приграничной территории.

Разностороннее развитие международных связей России, а также усиление самостоятельной внешней деятельности субъектов Федерации в последние годы объективно усиливают значение приграничного сотрудничества как одной из составляющих российской внешней политики. Этому способствует и членство России в Совете Европы, где такое сотрудничество считается важной составной частью строительства взаимоотношений в пределах единого общеевропейского пространства и обеспечения безопасности на континенте. В немалой степени на такой подход СЕ воздействует практика Европейского Союза, руководители которого считают, что дальнейшая интеграция в его рамках достижима, если только соответствующее строительство "сверху" будет дополняться укреплением связей "снизу", т.е. между региональными и местными властям соседних государств. Вступление в ЕС восточноевропейских стран объективно усиливает значение этого процесса и придвигает его вплотную к границам России, делая объективно необходимым более пристальное внимание к международному опыту, накопленному в этой сфере.

В стенах "общеевропейского дома" взаимоотношения по приграничному взаимодействию осуществляются прежде всего на основе Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, подписанной 21 мая 1980г. в Мадриде и Дополнительного протокола к этой Конвенции (9 ноября 1995г., Страсбург).

Для России разностороннее развитие международных связей на местном уровне бесспорно может и должно стать важным и полезным компонентом ее отношений с другими государствами, тем более что практически внешняя деятельность пригра-

ничных и прибрежных регионов России (а это почти половина субъектов Федерации) уже стала объективной реальностью.

Имеющийся европейский опыт весьма перспективен с точки зрения разработки на его основе соответствующей российской программы, которая могла бы быть, в частности, направлена на разрешение ряда узловых проблем со странами-участницами СНГ, при сохранении специфики и индивидуальности каждой из сторон. Итогом создания и реализации такой программы мог бы стать "пояс добрососедства" по всему периметру российской границы.

Третья глава - "Региональные особенности приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации" - посвящена анализу процессов приграничного сотрудничества на конкретных примерах взаимодействия Астраханской, Оренбургской и Омской областей РФ с сопредельными областями Республики Казахстан. Известно, что граница между этими двумя государствами является в настоящее время самой длинной в мире сплошной сухопутной границей. Она также представляет собой в культурологическом плане уникальный пример рубежа, разделяющего страны, относящиеся к цивилизациям, которые – с известной степенью условности - именуют западной и восточной, христианской и мусульманской.

В силу непродолжительного по историческим меркам времени существования граница между Россией и Казахстаном и происходящие в российско-казахстанском приграничье процессы еще не были объектом комплексного междисциплинарного исследования. К российско-казахстанской границе примыкают 12 регионов РФ, в т.ч. 70 административных районов, а со стороны Казахстана к российской - 7 областей из 14. Анализ процессов сотрудничества между всеми ними представлял бы собой весьма фундаментальную задачу, в силу чего автор диссертационного исследования ограничился изучением взаимодействия с казахстанскими партнерами лишь некоторых из российских приграничных регионов. Выбор трех указанных в главе субъектов РФ представляется репрезентативным, поскольку они входят в разные географические районы России (Астраханская - Нижнее Поволжье, Оренбургская – Южный Урал, Омская – Западная Сибирь) и различаются по своей исторической роли. Города Оренбург и Омск первоначально должны были

стать основными опорными пунктами Российской империи в процессе ее расширения: первый – в сторону казахской степи и Средней Азии, второй – в сторону Алтая и Западной Монголии, тогда как присоединение Астрахани как одного из "останков" Золотой Орды усилило ее значимость как конечного пункта движения людей и товаров по Волге и Каспийскому морю в сторону Закавказья и Среднего Востока.

Изучение положения на этих трех участках российско-казахстанской границы и в приграничных регионах показывает, что здесь сложились, с одной стороны, похожие, а с другой - различные условия для развития приграничного сотрудничества с сопредельными административными образованиями Казахстана, которые во многом определяются экономико-географической и этнографической спецификой соответствующего региона, историческим контекстом и, вне сомнения, новыми, открывшимися только в постсоветское время, возможностями. Каждый из этих факторов по-своему воздействует на процессы сотрудничества этих трех регионов с их казахстанскими контрагентами.

Общим во всех трех случаях является то, что превращение внутрисоюзной границы в межгосударственную создало беспрецедентные вызовы, и это привело к значительному усилению роли областных администраций и во внутренней жизни этих регионов, и в решении вопросов, определяющихся внешними условиями их жизнедеятельности. С позиций астраханцев сотрудничество с казахстанскими соседями видится как своеобразная мембрана: экономическая экспансия астраханского бизнеса в соседние регионы Казахстана, взаимовыгодное сотрудничество в избранных областях: в судостроении, транспортировке нефти и совместном решении экологических проблем, включая и проблемы Каспийского бассейна. В отличие от астраханской, оренбургская ситуация характеризуется наличием мощного пласта исторической памяти о том времени, когда Оренбург был скрепляющим ядром всего пространства российского Южного Урала и Северо-Западного Казахстана. Тесная зависимость оренбургского топливно-энергетического комплекса от казахстанского импорта усиливает стремление местной администрации к развитию плодотворных отношений с Казахстаном. По сравнению с этими двумя областями Омская об-

ласть представляется менее расположенной к сотрудничеству с соседями по ту сторону границы. Даже в советское время связи между ней и соседними регионами Казахстана были малоразвиты. И нынешнее приграничное взаимодействие между ними также ограничивается лишь сферой культуры и гуманитарных отношений, в некоторой степени будучи похожим на взаимодействие донора и реципиента, причем обе стороны не убеждены в необходимости его дальнейшего развития. Но и при таком неблагоприятном настрое и омская, и казахстанская сторона нуждаются в сотрудничестве – например, в интересах решения вопросов, лежащих в плоскости взаимодействия между их правоохранительными, таможенными и пограничными службами.

Несмотря на это, вопрос о российско-казахстанском сотрудничестве на уровне составляющих обе страны приграничных регионов не связан лишь с усилиями областных администраций. Это сотрудничество может успешно развиваться при условии, если данные усилия будут получать постоянную поддержку российских федеральных органов (это, конечно же, относится и к казахстанской стороне). Уже сегодня стало очевидно, что для сотрудничества необходимы благоприятные условия, которые могут быть сформированы путем решения проблем обустройства межгосударственной границы, в т.ч. и посредством шагов, направленных на делимитацию и демаркацию российско-казахстанской пограничной линии.

В заключении диссертации подводятся итоги проведенного исследования и сформулирован ряд выводов и практических рекомендаций.

Приграничные территории благодаря своему географическому положению обладают мощным потенциалом социально-экономического развития. Его использование во многом определяется эффективностью приграничного сотрудничества на уровне не только государственных, но и общественных и частных структур. Ведь как свидетельствует современная международная практика, взаимовыгодное деловое партнерство сопредельных сторон является одним из эффективных механизмов ускоренного и устойчивого развития приграничных территорий. А осветить роль и место приграничных регионов именно в их социальном и экономическом развитии (на основе опыта работы в Департаменте международной и внешнеэкономической

деятельности Астраханской области) и было основным побудительным мотивом при написании диссертационной работы.

Для наращивания темпов развития приграничных регионов России возможно, на наш взгляд, применение всех рассмотренных типов и моделей приграничного сотрудничества, но с учетом специфики каждого субъекта федерации в отдельности. Речь должна идти, как было рассмотрено выше, прежде всего о создании специфического режима сотрудничества для приграничных областей в виде особого статуса, преференций и полномочий для региональных властей при осуществлении приграничного сотрудничества. Максимальный эффект такая модель может дать, когда по обе стороны границы будет установлен одинаковый режим по полномочиям местных властей и возможным преференциям, который вводится либо на основе международного соглашения (например, межгосударственном соглашении о режиме приграничной торговли), либо унифицированных национальных законов обеих стран (об особом режиме приграничной зоны). Недостатком этой модели является то, что создание особого режима потребует соответствующих изъятий из действующей в странах нормативно-правовой базы. Учитывая большое количество приграничных регионов у России, это может вызвать негативную реакцию внутренних регионов. Поэтому в СМИ должна быть проведена соответствующая разъяснительная работа.

Другая модель предполагает создание полноценной зоны свободной торговли с участием соседних стран, а впоследствии таможенного союза, в результате чего постепенно устраняются барьеры на пути трансграничного движения товаров. А это само по себе расширяет базу приграничного сотрудничества на основе совместного использования ресурсов. Одновременно это расширяет возможности межрегионального сотрудничества. Однако до сих пор неясны перспективы формирования режима свободной торговли в рамках ЕврАзЭС и как будет согласовываться деятельность этой и всех остальных субрегиональных организаций. В целом модель развития приграничного сотрудничества через режим свободной торговли вполне реальна, но она зависит от действительных приоритетов стран и готовности к их реализации.

Оставшаяся модель предполагает создание в приграничных регионах стран «еврорегионов». Вместе с тем нельзя забывать, что эффективность деятельности «еврорегионов» опирается на высокий уровень межгосударственной интеграции (как минимум через режим свободной торговли), унификацию прав и полномочий местных властей, устойчивую финансовую базу осуществления трансграничных проектов. На российском пограничье пока такая ситуация вряд ли сложилась полностью. Поэтому речь может идти о некоей модификации модели еврорегионов применительно к российским условиям.

Данная модель по-видимому наиболее проста и удобна для осуществления. Речь идет о выделении приграничных территорий, где возможно эффективное решение на основе широкой межгосударственной и межрегиональной кооперации ряда общих проблем - экологических, транспортных, производственных посредством реализации соответствующих проектов. Для создания таких образований необходимо подписание межгосударственных соглашений с определением источников финансирования выделенных проектов, учреждением соответствующих управляющих органов и определением их полномочий. Учитывая межстрановые различия в сфере компетенций местных и региональных властей, отсутствие стабильной правовой базы развития торгово-экономических отношений и определенную психологическую боязнь, в образовании «еврорегионов» на российском пограничье ведущую роль должны играть центральные органы власти. В этом, на наш взгляд, одно из главных отличий возможных «российских еврорегионов» от своих оригиналов. Другое отличие связано со значительно более скудным финансированием. Наибольшая трудность в создании «еврорегионов» заключается в том, что эта модель охватывает только часть приграничных территорий. В зависимости от характера ожидаемых преференций в борьбу за их создание могут включиться все приграничные регионы. Все это необходимо учитывать при разработке проектов создания еврорегионов, в том числе между Астраханской, Омской и Оренбургской областями и сопредельными областями Казахстана.

При всем этом нельзя забывать, что условия развития приграничных регионов в Европе и СНГ весьма различны, и прямолинейное копирование чужого опыта контрпродуктивно. На

структурные различия регионов накладываются различия в межгосударственных и политических отношениях, социально-экономическом положении. И здесь наибольшие шансы имеют приграничные регионы, расположенные на главных международных коммуникациях. Задача России и соседних с ней стран - поиск необходимых инструментов для экономической активизации всего приграничного пояса, что будет иметь большое значение как для отдельных регионов и стран, так и всего постсоветского пространства.

Следует отметить, что модернизацию экономики приграничных регионов сдерживает их слабая инвестиционная привлекательность. Основу товарообмена составляют традиционные товары. Повышение в российском экспорте энергоносителей свидетельствует о том, что соседние страны все более ограничиваются импортом из России определенного набора товаров, а последняя вынуждена приобретать у них не всегда необходимые ей товары в счет оплаты энергоносителей.

В контексте рассматриваемых вопросов необходимо отметить и стремление России иметь более либеральный режим трансграничных передвижений со странами ЕС. Россия обратилась в ЕС с просьбой рассмотреть возможность введения безвизового режима взаимных поездок граждан, и по ряду категорий граждан положительные решения уже приняты. Однако решение этой проблемы потребует ужесточения режима перемещения через границу с Казахстаном и другими странами СНГ (а также Монголией и Китаем). Таким образом, характер пограничного режима на востоке и западе находится в обратной зависимости.

Говоря в целом, граница сегодня должна, на наш взгляд, окончательно перейти из запирающего (как это было преимущественно в советский период) в режим активно развивающего функционирования. Эффективное приграничное сотрудничество субъектов Российской Федерации со странами Европы и Азии станет достойным ответом на новые вызовы времени, прежде всего расширение ЕС.

Обобщая вышеизложенное, автор сделал следующие *выводы*:

В проведенном исследовании механизма приграничного сотрудничества в России подтвердилось важное значение международного и межрегионального внешнеэкономического факто-

ра, наряду с другими, в социально-экономическом развитии сопредельных регионов. Анализ этого процесса показывает, что за прошедшие почти полтора десятка лет в структуре внешнеэкономических связей не произошло существенных изменений, в ней по-прежнему основное место занимает приграничная торговля и практически не осваиваются новые формы сотрудничества, такие как производственная и научно-техническая кооперация, инвестирование, лизинг и др. Да и объемы традиционной торговли нередко снижаются из-за конъюнктурных и административно-таможенных барьеров, ужесточением миграционного контроля и т.д.

Проведенное исследование показало острую потребность появления в России единого законодательного акта, который бы отрегулировал все вопросы, связанные с проблемами приграничного сотрудничества, в том числе сферу компетенции федеральных и региональных органов власти.

Необходим учет, обмен и распространение уже накопленного в ряде субъектов РФ положительного опыта приграничного сотрудничества, например в Астраханской области. Для этого важно его более широкое освещение на различных, в том числе международных, конференциях, в СМИ и специальной литературе.

Безусловно, проблемы дальнейшей разработки и реализации стратегии приграничного сотрудничества Российской Федерации, деятельности ее субъектов требуют фундаментальной теоретической проработки, комплексной системы научного обеспечения всего процесса, связанного с обеспечением национальных интересов и безопасности России в приграничном пространстве и соответствующего стратегического планирования. И в этом плане выбранная тема в силу своей особой значимости выходит за рамки одной этой диссертационной работы и могла бы стать основой для дальнейших исследований в этом направлении.

В научной литературе, посвященной проблемам приграничного сотрудничества, содержится ряд различных предложений по повышению его эффективности с точки зрения социально-экономического развития приграничного региона. Их анализ позволяет сгруппировать их в следующие основные блоки:

1. Необходимо в рамках Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации реализовать региональные и субрегиональные программы, которые предусматривают совместное организационно-правовое и финансовое участие Федерации и ее субъектов в политических, экономических и социально-культурных мероприятиях.

Для реализации этих задач имеет смысл подготовить проект специальной комплексной Федеральной программы по развитию приграничного сотрудничества в Российской Федерации, которая должна стать составной частью социально-экономического развития страны и в которой должны быть собраны и сгруппированы все существующие на сегодня основные направления и необходимые организационно-правовые мероприятия в этой сфере, а также предложены к реализации конкретные приграничные проекты межгосударственного уровня, с определением участия в них федерального центра и субъектов Российской Федерации. Проект такой Программы мог бы войти в повестку дня заседания Государственного Совета. К разработке проекта Программы целесообразно привлечь ученых, практиков, представителей соответствующих регионов и крупных компаний.

Составной частью в эту Программу могли бы войти вопросы развития региональной инфраструктуры евразийских транспортных коридоров. Это позволит привлечь дополнительные зарубежные и российские финансовые ресурсы для осуществления проектов в рамках Программы, поспособствует продвижению внешнеполитических инициатив России в этой области.

Естественно, что в данной Программе должен быть предусмотрен дифференцированный подход к приграничному сотрудничеству российских регионов с регионами сопредельных стран. Совершенно очевидно, что объективно существуют весьма большие различия между таким сотрудничеством с регионами стран-участниц СНГ и, тем более ЕврАзЭС, с одной стороны, и регионами стран Балтии, являющихся членами Европейского Союза.

2. Следует усовершенствовать нормативно-правовую базу приграничного сотрудничества, четко разграничить компетенцию федерального центра и регионов. С этой целью необходимо принятие основополагающего федерального закона. Необ-

ходимо также принятие мер по совершенствованию миграционного, налогового, таможенного, уголовного законодательства. В связи с рассматриваемыми проблемами важно в короткие сроки завершить процесс делимитации государственной границы России со странами СНГ. Заслуживает самого серьезного внимания предложение администрации Оренбургской области о предоставлении приграничным территориям особого статуса, с определенными льготами, стимулирующими торгово-экономические отношения и другие сферы сотрудничества с сопредельными регионами Казахстана. Первым практическим и конструктивным шагом на этом пути могло бы послужить преобразование одного из рассмотренных в диссертации субъектов РФ в «пилотный регион» (по типу Калининградской области). Такая схема приграничного взаимодействия предусматривает апробацию, например, на юго-восточном направлении новых, более эффективных и прогрессивных форм и правил, которые способны оптимизировать решение хозяйственных, миграционных и других проблем региональной безопасности, установление новых моделей отношений с азиатскими государствами-членами Содружества. Указанный опыт мог бы быть распространен и на другие российские регионы.

3. Необходимо активизировать работу по развитию и совершенствованию правовой базы международного сотрудничества с сопредельными государствами по различным направлениям.

Вместе с тем, на основе данного исследования и опыта работы в Департаменте международной и внешнеэкономической деятельности Астраханской области соискатель считает важным внесение некоторых *дополнительных рекомендаций* по совершенствованию приграничного сотрудничества:

1) Наряду с укреплением вертикали государственной власти необходима оптимизация деятельности различных контрольных органов на приграничной территории. Это особенно актуально в связи с проводимой в настоящее время в стране административной реформой.

2) В процессе развития приграничного регулирования необходимо шире использовать предлагаемые субъектами РФ конкретные масштабные проекты, поддерживаемые государством, и возможности российских финансово-промышленных групп (ФПГ). Без их полноценного участия и учета их интересов не-

возможно выстраивание всего современного комплекса отношений между сопредельными территориями.

3) Также важно в полной мере использовать потенциал и российских ФПГ, неправительственных общественных организаций, субъектов малого бизнеса, представителей науки и культуры.

Указанные предложения, направленные на повышение отдачи от приграничного сотрудничества в интересах населения приграничных регионов, в комплексе, наряду с другими возможными предложениями, приведут к ожидаемому результату.

Апробация исследования: Основные выводы и положения диссертационного исследования апробированы в выступлениях автора на научных конференциях и семинарах в Дипломатической академии МИД России и в ходе обсуждения в Центре СНГ Института актуальных международных проблем Дипломатической академии, а также в следующих публикациях автора:

1. Миндагалиева А.Ш. Приграничное сотрудничество: роль и место в социально-экономическом развитии приграничных регионов. // Актуальные проблемы международных отношений в начале XXI века: Материалы 7-й научно-практической конференции молодых ученых /ДА МИД России. М., 2004 (0,3 п.л.).
2. Миндагалиева А.Ш. Еврорегионы как модель сотрудничества приграничных регионов. // Вопросы теории и истории международных отношений. Выпуск II. 2005 г. / М., Научная книга 2006 (0,7 п.л.).
3. Миндагалиева А.Ш. Опыт еврорегионов в развитии сотрудничества приграничных регионов России. // Ученые записки 2007 г. / М., Научная книга 2007. (0,8 п.л.).

Подписано в печать 17.11.2006
Объем 1 п.л. Тираж 100 экз.

Отпечатано в Дипломатической академии
МИД России