

УДК 332.122
ББК 65.046.1

Карпенко Михаил Сергеевич*, научный сотрудник лаборатории геополитических исследований Института географии РАН.

Колосов Владимир Александрович**, доктор географических наук, профессор, заведующий лабораторией геополитических исследований, заместитель директора Института географии РАН.

Себенцов Александр Борисович***, кандидат географических наук, старший научный сотрудник лаборатории геополитических исследований Института географии РАН.

10.52311/2079-3359_2021_5_25

Трансформация российско-казахстанского пограничья в постсоветский период: институциональное и экономическое измерения¹

Российско-казахстанское пограничье включает в себя административные образования, примыкающие к линии государственной границы каждой из стран. В России к ним относятся 12 регионов: Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Самарская, Оренбургская, Челябинская, Курганская, Тюменская, Омская, Новосибирская области, Алтайский край и Республика Алтай. В Казахстане к границе примыкают семь областей: Атырауская, Западно-Казахстанская, Актюбинская, Костанайская, Северо-Казахстанская, Павлодарская и Восточно-Казахстанская. Это самая протяжённая сухопутная граница в мире (около 7,5 тыс. км). Российско-казахстанское пограничье отличается большим разнообразием природных и социально-экономических условий, а между сопредельными регионами исторически сложились обширные и разносторонние связи.

В становлении приграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном после распада СССР много общих для постсоветских границ черт. С одной стороны, новые границы разделили единое экономическое и социокультурное пространство, что послужило хорошей основой для приграничного сотрудничества. С другой – нарастающие различия в государственном строительстве и экономическом регулировании способствовали

* kms@igras.ru; ** kolosov@igras.ru; *** asebentsov@igras.ru

¹ Статья подготовлена в рамках ГЗ ИГ РАН "Проблемы и перспективы территориального развития России в условиях его неравномерности и глобальной нестабильности" № 0148-2019-0008, № АААА-А19-119022190170-14.

усилению барьерной функции этих границ, которые имели к тому же важное символическое значение в формировании новой государственности. На каждой границе это противоречие в базовых условиях сотрудничества было разрешено по-своему. Его интенсивность, направления и динамика определялись причудливыми сочетаниями процессов региональной интеграции, текущих задач национально-государственного строительства и внешнеполитической ориентации каждой страны.

В отличие от многих других постсоветских государств, Казахстан быстро определился со своими внешнеполитическими приоритетами. Провозглашая политику многовекторности, уже в 1994 г. первый президент республики Н. Назарбаев выдвинул идею евразийской интеграции, что делало российский вектор внешней политики страны одним из основных². Этот выбор был обусловлен, во-первых, зависимостью Казахстана от российской энергетической транспортной инфраструктуры, которая открывала ему доступ на мировые рынки и имела критический характер для нефтяного сектора, ставшего драйвером казахстанской экономики после обретения независимости. Во-вторых, сохранившиеся после распада СССР производственные связи определили ориентацию внешней торговли республики на Россию, что в полной мере касалось и регионов российско-казахстанского пограничья. В-третьих, Россия продолжала играть ключевую роль в обеспечении региональной стабильности, будучи гарантом безопасности Казахстана и других государств региона.

Сближение России и Казахстана было вызвано не только экономическими, но и социокультурными факторами. Отказ от сотрудничества с Российской Федерацией означал бы создание цивилизационного рубежа на границе между христианским и мусульманским мирами и неминуемо вызвал бы этноконфессиональную напряжённость в пограничье.

Российско-казахстанские отношения на протяжении долгого времени характеризовались предсказуемостью и взаимным доверием. Стороны рассматривают друг друга в качестве стратегических партнёров и главных архитекторов интеграционного строительства на постсоветском пространстве. Современную основу межгосударственных связей России и Казахстана составляет обширная нормативно-правовая база (свыше 300 соглашений). Особое место среди документов, определяющих стратегический статус взаимных отношений, занимают Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи (1992 г.), Договор о коллективной безопасности (1992), Декларация о вечной дружбе и союзничестве, ориентированном в XXI столетие (1998), Договор о добрососедстве и союзничестве в XXI веке (2013), Договор о военно-техническом сотрудничестве (2013), а также Договор о российско-казахстанской государственной границе (2005 г.). Важную роль в развитии приграничного сотрудничества сыграло подписание в 2006 г. Соглашения о порядке пересечения российско-казахстанской государственной границы жителями приграничных территорий, которое позволило существенно упростить взаимодействие граждан двух стран, имеющих тесные родственные связи, социокультурные и экономические потребности по разные стороны государственной границы.

² Троицкий Е.Ф. Внешняя политика Казахстана: формирование и развитие (1992–2000 гг.) // Вестн. Томского гос. ун-та. 2010. № 337. С. 96–99.

Наиболее заметными сферами сотрудничества выступают политика, экономические и социокультурные контакты, транспорт. Кроме того, в рамках работы Межправительственной комиссии страны развивают межрегиональное, приграничное, межбанковское, инвестиционное взаимодействие, а также связи в области ТЭК, промышленности, науки и новых технологий. Торгово-экономическое и инвестиционное сотрудничество – магистральные направления в рамках как межгосударственных отношений, так и евразийской интеграции. Разнообразием характеризуются социальные и культурные контакты – это и выставочно-ярмарочная деятельность, и совместные культурно-образовательные и спортивные мероприятия, и многое другое. На этом фоне одним из недооценённых остаётся приграничное сотрудничество.

Цель статьи – проанализировать динамику развития российско-казахстанского приграничного сотрудничества в институциональном и экономическом измерениях. Авторы ставили перед собой задачу, во-первых, рассмотреть этапы развития институтов сотрудничества на межгосударственном и региональном уровне и их роль в трансграничных взаимодействиях; во-вторых, выявить специфику трансграничных экономических контактов и оценить их роль в продвижении приграничного сотрудничества.

Этапы развития приграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном

В становлении российско-казахстанских приграничных связей можно выделить три ключевых периода. Каждый из них характеризуется определённым набором базовых условий: уровнем межгосударственных отношений России и Казахстана, особенностями интеграционных процессов на постсоветском пространстве, режимом границы, а также сдвигами в тематике, уровнях и формах сотрудничества.

Начальный этап становления приграничных связей охватывает период с 1991 по 1995 г., когда на месте прежней административной границы появилась граница между двумя независимыми государствами. Тогда повышение статуса границы не привело к значительному росту её барьерности, она оставалась фактически прозрачной, что было обусловлено прежде всего дороговизной её обустройства, а также интеграционной риторикой российских и казахстанских властей. Функции таможи и пограничных служб до 1993 г. фактически выполняла российская милиция, осуществлявшая выборочный досмотр въезжавшего в Россию транспорта, а также пассажирских поездов, пересекавших границу.

Однако рост наркотрафика, незаконной миграции из третьих стран и трансграничной преступности (угон автомашин, контрабанда оружия и пр.) стал стимулом постепенного обустройства и усиления охраны новой государственной границы. В 1993 г. обеспечивать режим государственной границы России было поручено Федеральной пограничной службе (ФПС), на главных трансграничных магистралях появились и таможенные посты. Принятые меры тем не менее не позволили коренным образом изменить ситуацию на столь протяжённой границе. Ощущались нехватка профессиональных кадров, недостаток и плохая техническая обустроенность таможенных и пограничных постов. К службе привлекались

жители окрестных сёл и деревень, которые не обладали необходимыми навыками³.

Прозрачность границы не исключала её заметного влияния на экономику и социальную сферу. В советские годы российско-казахстанское пограничье развивалось в рамках единого народно-хозяйственного комплекса, специализация которого была связана с металлургической, нефтехимической промышленностью и машиностроением. Распад СССР и трансформационные процессы первого постсоветского десятилетия привели к разрыву производственных связей и закрытию многих крупных предприятий, особенно машиностроительных. Закономерным результатом этого стал тяжелейший социально-экономический кризис, глубина которого в приграничных регионах была особенно велика.

В определённой мере издержки приграничного положения компенсировались "приграничной рентой", связанной с разницей в ценах на сырьё, промышленные и потребительские товары, а также на многие услуги. В результате возникли условия для бурного развития приграничной торговли и взаимных поездок жителей приграничных районов с потребительскими целями. Основными товарами трансграничной торговли в первой половине 1990-х гг. стали продукты питания (свинина, мука, хлеб, фрукты) и алкоголь, которые стоили в 1,5–2,5 раза дешевле на казахстанской стороне, а также лес и бензин, более дешёвые в России. С 1993 г. всё большую роль в "серой" приграничной торговле начали играть китайские потребительские товары – одежда, обувь, канцелярские принадлежности, игрушки и др. При этом региональные власти с пониманием относились к "серой" торговле, которая хотя бы отчасти снижала остроту кризиса по обе стороны границы⁴.

Следующий этап (1995–2010 гг.) отличался разнонаправленными тенденциями, влиявшими на режим границы и характер приграничного сотрудничества. Для приграничных регионов *первой и наиболее заметной тенденцией* оказалось быстрое усиление барьерных функций государственной границы. Инициатором этого процесса выступила российская сторона, озабоченная нарастанием "мягких угроз" на южном направлении.

Нелегальная торговля наркотиками стала проблемой федерального масштаба. "Северный маршрут" их транспортировки проходил из Афганистана через Таджикистан и Ферганскую долину и далее через Казахстан в Россию и страны Европы. Другой канал поставки пролегал по югу Узбекистана и Западного Казахстана. По данным Департамента борьбы с наркотиками МВД Казахстана, перевалочными пунктами транспортировки наркотиков к концу 2000-х гг. при использовании железнодорожного транспорта на западном направлении были Бейнеу и Атырау, на северном и восточном – Алматы, Астана и Тараз; при использовании автомобильного транспорта – Шымкент, Караганда и Астана⁵. По некоторым

³ Голунов С.В. Российско-казахстанская граница: Проблемы безопасности и международного сотрудничества. Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2005. 420 с.

⁴ Голунов С.В. Российско-казахстанская граница в 1990-е годы: проблемы безопасности и специфика их восприятия // Вестн. Волгоградского гос. ун-та. Сер. 4: История. Регионоведение. Междунар. отношения. 2008. № 1 (13). С. 82–91.

⁵ Афганский наркотрафик: основные маршруты. Справка // РИА "Новости". 2010. 3 июня. URL: <https://ria.ru/20100603/242406939.html> (дата обращения: 20.09.2021).

оценкам, до 96,5 % героина было перехвачено российскими таможенниками и пограничниками именно на "Северном маршруте"⁶.

По мере стабилизации экономического положения в России федеральные и региональные власти были озабочены нелегальным ввозом в страну продовольственных и потребительских товаров из Средней Азии и Китая, что создавало серьёзные проблемы для местных производителей.

Наконец, определённое влияние на режим российско-казахстанской границы оказала заинтересованность России в ослаблении визового режима с ЕС, одним из условий которого было усиление контроля за нелегальной миграцией на южных рубежах.

Постепенная передача контроля за внешней границей бывшего СССР постсоветским государствам Центральной Азии (процесс был завершён только в 2004 г.) увеличивала опасения российских властей и способствовала росту барьерности российско-казахстанской границы. В некоторых регионах (например, в Саратовской, Оренбургской, Челябинской областях) к охране границы начали привлекать не только силы ФПС и МВД, но и добровольческие казачьи формирования. Однако эксперимент оказался неудачным. Многие добровольцы, по большей части жители приграничных поселений, сами были заинтересованы в сохранении нелегального бизнеса, а полученные полномочия нередко использовались для установления контроля над ним. Другой причиной отказа от услуг добровольцев стало негативное отношение казахстанских властей к негосударственным формированиям на границе⁷.

С 1998 по 2008 г. была подписана серия документов о согласовании сети пунктов пропуска (1998 и 2008 г.), регулировании международного автомобильного сообщения (2005), строительстве пунктов пропуска с совместным пограничным контролем (2008 г.) и др. После запуска в 2003 г. федеральной целевой программы "Государственная граница Российской Федерации (2003–2010 гг.)" началось полноценное обустройство границы.

Второй тенденцией, прямо противоположной процессам роста барьерности границы, стало усиление интеграционного вектора российско-казахстанских отношений. 20 января 1995 г. Казахстан подписал Соглашение стран СНГ "О Таможенном союзе". Оно фактически имело рамочный характер, поскольку вовремя согласовать такие важные вопросы, как контроль на внешних и внутренних границах, преференции национальным производителям, общий таможенный тариф и др., не удалось. Таможенный контроль на незначительный период был отменён только с казахстанской стороны⁸.

После ещё одной неудачной попытки запуска Таможенного союза (ТС) в 1999 г. Казахстан, Россия, Белоруссия, Таджикистан и Киргизия в октябре 2000 г. подписали Договор об учреждении Евразийского

⁶ Флоринская Ю.Ф., Кириллова Е.К. Приграничное население и мигранты: портрет на фоне современных социально-демографических процессов (на примере Омской области) // Россия – Казахстан: фронтьерские миграции: Сб. науч. трудов / Отв. ред. Ж.А. Зайончковская, М.Н. Сдьков. М.; Уральск: Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ, 2002. С. 122–164.

⁷ Голунов С.В. Российско-казахстанская граница в 1990-е годы: проблемы безопасности и специфика их восприятия.

⁸ Там же.

экономического сообщества (ЕврАзЭС). Главной задачей новой организации стала работа над созданием Таможенного союза и Единого экономического пространства (ЕЭП), которые в будущем должны были привести к снятию части барьеров на внутренних границах ЕврАзЭС. Однако единственным, хотя и важным, конкретным результатом интеграции на этом этапе стало подписание в 2006 г. соглашения "О порядке пересечения российско-казахстанской государственной границы жителями приграничных территорий Российской Федерации и Республики Казахстан", которое фактически вводило в пограничье режим малого приграничного движения.

Нормативное оформление интеграционных намерений России и Казахстана создало хорошую основу для развития приграничных контактов – *третьей тенденции* данного периода.

На национальном уровне ключевой темой стала делимитация границы, которая проводилась по принципу *uti possidetis* (неизменности границ при правопреемстве). За основу при правовом оформлении была взята граница РСФСР и КазССР⁹. Однако в советские годы она подвергалась неоднократным корректировкам, продиктованным хозяйственной необходимостью. Большая часть изменений не фиксировалась в документах должным образом, что привело к спорам между сторонами по ряду участков. Тем не менее подобные разногласия в основном решались взаимовыгодно. В 1998 г. был подписан первый протокол по делимитации казахстанско-российской государственной границы, а спустя семь лет – Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о российско-казахстанской государственной границе (2005 г.).

В конструктивном ключе удалось решить и ряд транспортных проблем. Так, в результате переговоров Россия получила в управление отрезанный новыми границами ход железной дороги Курган – Петропавловск – Омск, а также несколько перегонов, проходящих по территории Костанайской, Актюбинской и Западно-Казахстанской областей. Казахстан, в свою очередь, получил линию Уральск – Илецк – Актобе, а также важные для него участки железных дорог в Алтайском крае.

Следствием интеграционных процессов стали развитие различных форм приграничного сотрудничества и стремление к его институционализации. Так, всего через шесть дней после первой попытки создания в 1995 г. Таможенного союза было подписано соглашение о сотрудничестве приграничных областей двух стран. За ним последовала серия региональных соглашений между сопредельными регионами. Первоначально их основным стимулом стала необходимость сохранить существовавшие до момента распада СССР производственные связи. На фоне всеобщего кризиса неплатежей, сложностей с конвертацией национальных валют и галопирующей инфляции проблемы сбыта произведённой продукции были центральными. В некоторых случаях торгово-экономические соглашения позволяли обойти расчётно-платёжные проблемы путём использования бартера¹⁰.

⁹ Ауанасова А.М., Сулейменов А.М. Из истории делимитации государственных границ Республики Казахстан // Евразийский юрид. журн. 2010. № 4. С. 10–15.

¹⁰ Вардомский Л.Б. Приграничное сотрудничество на "новых и старых" границах России // Евразийская экономическая интеграция. 2008. № 1. С. 90–108.

В 2000-е гг. экономические связи рассматривались уже только как одно из направлений сотрудничества, наряду с научно-техническим и культурным. К сожалению, многие из них оказались номинальными, поскольку лишь обозначили ведущие направления взаимодействия и не были наполнены реальным содержанием. Даже те документы, к которым прилагаются ежегодно обновляемые перечни совместных мероприятий, чаще всего оставались не более чем декларациями, поскольку не содержали конкретных проектов¹¹.

В 1999 г. была создана Подкомиссия по межрегиональному и приграничному сотрудничеству¹² – новый институт, приоритетной задачей которого стала координация приграничного взаимодействия региональных и территориальных властей. Ей же была отведена роль разработчика и координатора первой на постсоветском пространстве Программы приграничного сотрудничества, запущенной в 1999 г. и рассчитанной на восемь лет. Главной её темой стало экономическое сотрудничество. Другим важным инструментом контроля за основными мероприятиями программы стал Форум приграничных областей России и Казахстана, проводящийся ежегодно с 2003 г. с участием глав обоих государств¹³.

На четвёртом форуме в 2007 г. была представлена очередная Программа приграничного сотрудничества на 2008–2011 гг.¹⁴ В ней, как и в последующих программах, тема экономического сотрудничества по-прежнему была центральной. При этом ключевым проектом должны были стать центры приграничного сотрудничества. Размещённые около пунктов пропуска, эти торгово-логистические центры были призваны превратить границы в оси развития и стать мотором "малой" и "большой" интеграции. Однако эту инициативу реализовать не удалось. До стадии строительства дошёл только проект центра "Озинки-Таскала" на границе Саратовской и Западно-Казахстанской областей. Главной его функцией должна была стать перевалка китайских товаров, идущих транзитом через Казахстан в Россию, что имеет весьма опосредованное отношение к приграничному сотрудничеству. Несмотря на поддержку проекта на высоком уровне (основным инвестором выступил Внешэкономбанк), работы по созданию складов и торгово-выставочных площадей были прекращены.

Ещё одним институтом сотрудничества должны были стать евразийские регионы – подобие еврорегионов на внутренних и внешних границах ЕС. В соответствии с Концепцией развития приграничного сотрудничества Астраханской и Атырауской областей на 2004–2005 гг., предполагалось перейти от "координации и регулирования межрегиональных связей к решению практических задач приграничного сотрудничества, согласованной

¹¹ Себенцов А.Б. Институциональное измерение приграничного сотрудничества в российском приграничье // Региональные исслед. 2018. № 3 (61). С. 66–75.

¹² Как и на других участках российских границ, эта подкомиссия является частью Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, созданной 28 июня 1999 г.

¹³ С 2009 г. мероприятие носит название Форум межрегионального сотрудничества Российской Федерации и Республики Казахстан.

¹⁴ Программа приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 2008–2011 годы (принята в г. Новосибирске 04.10.2007) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902092537> (дата обращения: 01.10.2021).

деятельности органов управления всех уровней и хозяйствующих субъектов, направленной на реализацию высокоэффективных проектов"¹⁵. Организационная структура Евразийского региона должна была включать совет, исполнительный комитет, секретариат и рабочие группы по основным направлениям сотрудничества.

В 2008–2011 гг. в рамках Программы приграничного сотрудничества регионов России и Казахстана была создана специальная рабочая группа, задача которой состояла в придании импульса этому проекту. В итоге он так и не был реализован. По мнению некоторых исследователей, главной причиной неудачи стали разный государственно-правовой статус областных администраций, участвовавших в проекте, и объём их полномочий. На практике работа Евразийского региона требовала бы либо постоянного участия центральных органов государственной власти Казахстана, либо коренной государственной реформы, связанной с передачей областям дополнительных полномочий¹⁶.

Новый, современный этап (с 2010 г.) характеризуется быстрым и существенным углублением интеграции, которая заметно повлияла на развитие приграничных связей. После запуска 1 января 2010 г. Таможенного союза России, Казахстана и Белоруссии, уже в июле 2011 г., на российско-казахстанской границе был снят таможенный контроль, что заметно повысило пропускную способность существующих мест пересечения границы, привело к сокращению очередей и значительному росту приграничной торговли. Её динамика и направления потоков, как и в прежние годы, определялись уровнем цен по обе стороны границы, а также скачками курсов валют.

Следующим шагом стал запуск в 2012 г. Единого экономического пространства, ключевые задачи которого состояли в реализации *принципа четырёх свобод* (беспрепятственное движение товаров, капиталов, услуг и рабочей силы) и координации экономической политики стран-участниц.

В 2015 г. все созданные в разные годы интеграционные структуры (ЕЭП, ТС, ЕврАзЭС и др.) заменил Евразийский экономический союз, что вывело интеграцию на новую ступень. При этом приграничные регионы должны были сыграть в данном процессе особую роль. Отмечалось, что на приграничные районы приходится от 40 до 60 % торгового оборота между двумя странами. Несмотря на сырьевой характер взаимной торговли, именно они выделялись перспективными площадками для выстраивания новых производственных цепочек высокой добавленной стоимости¹⁷. Кроме того, евразийская интеграция привела к серьёзной корректировке миграционного и трудового законодательства. Отмена разрешений на трудовую деятельность, взаимное признание дипломов, учёт трудового стажа

¹⁵ Концепция развития приграничного сотрудничества Астраханской области Российской Федерации и Атырауской области Республики Казахстан на 2004–2005 годы (утверждена Постановлением Администрации Астраханской области от 21 мая 2004 г. № 7/81) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/438941204> (дата обращения: 01.10.2021).

¹⁶ Иванов В.Н., Жундубаев М.К. Межрегиональное и приграничное сотрудничество России и Казахстана: основные приоритеты // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. Т. 11. № 7 (292). С. 38–51.

¹⁷ Таможенный союз и приграничное сотрудничество Казахстана и России. СПб.: Евразийский банк развития, 2012. 56 с.

для последующих пенсионных выплат, решение вопросов социального обеспечения позволяли надеяться на развитие трансграничных рынков труда.

Эти идеи вызвали новый виток "экономизации" программ приграничного сотрудничества (на 2012–2017 гг. и 2018–2023 гг.), которые в ещё большей степени были ориентированы на развитие экономических связей. В них предусматривалось создание совместных предприятий, развитие товарных рынков, содействие увеличению объёмов экспорта, однако фокус на собственно приграничную тематику был потерян.

Экономическое сотрудничество в приграничье России и Казахстана

Экономический потенциал российско-казахстанского пограничья, измеряемый в показателях валового регионального продукта (ВРП) (по паритету покупательной способности, ППС), в 2019 г. превысил 630 млрд долл., что сопоставимо с ВВП таких европейских стран, как Бельгия или Швейцария, и превосходит показатель самого Казахстана на 20 %¹⁸. При этом почти 70 % экономического потенциала приходится на российские регионы и около 30 % – на казахстанские.

Приграничные территории России и Казахстана имеют большое значение для экономик обоих государств. Однако если в казахстанской части формируется 37 % совокупного ВРП страны, то доля российской части (без учёта автономных округов Тюменской области) в экономике России гораздо скромнее – 12 %.

В советские годы российско-казахстанское пограничье развивалось в рамках единого народно-хозяйственного комплекса. В 1989 г. доля межреспубликанского товарооборота производимой продукции в союзных республиках (кроме РСФСР) по экспорту колебалась в диапазоне от 84 до 98 %, по импорту – 73–85 %¹⁹. Распад СССР и трансформационные процессы 1990-х гг. привели к разрыву производственных связей, оттоку квалифицированных кадров и, как следствие, к упрощению производственной структуры экономики всех регионов приграничья обоих государств, однако с казахстанской стороны этот процесс был выражен сильнее. За деиндустриализацией и упадком передовых отраслей промышленности последовало бурное развитие сырьевых производств, особенно в энергетическом секторе.

Несмотря на распад некогда единого хозяйственного механизма, промышленно-производственные отношения остаются одной из основных составляющих трансграничного взаимодействия российско-казахстанского пограничья.

¹⁸ Валовой региональный продукт по субъектам Российской Федерации (валовая добавленная стоимость в основных ценах) // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/stoage/mediabank/SAwM9xbr/VRP98-19.xlsx>; Валовой региональный продукт Республики Казахстан за 2019 год. 30 апреля 2020 г. // Министерство национальной экономики Республики Казахстан. URL: <https://stat.gov.kz/api/getFile/?docId=ESTAT355649> (дата обращения: 25.09.2021).

¹⁹ *Полушкина И.Н.* Развитие и совершенствование процессов экономической интеграции на пространстве СНГ в условиях рыночных преобразований: Дис. ... канд. экон. наук / Нижегородский гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского. Нижний Новгород, 2006.

Связи в топливно-энергетическом секторе – ключевое направление современной системы трансграничного экономического сотрудничества в приграничных регионах России и Казахстана. Они обладают наибольшей устойчивостью и инвестиционной привлекательностью.

Ярким примером может служить *переработка газа* с Карачаганакского месторождения на Оренбургском газоперерабатывающем заводе (ОГПЗ). Казахстанскими властями неоднократно поднимался вопрос о строительстве собственного ГПЗ на месторождении Карачаганак, однако от этого проекта было решено отказаться, в первую очередь исходя из экономических соображений – модернизировать производство на ОГПЗ оказалось дешевле. В 2002 г. было подписано соглашение о создании совместного предприятия (СП) "КазРосГаз", но его работа началась существенно позже – с 2007 г. Совместное предприятие закупает сырой газ Карачаганакского месторождения и перерабатывает его на мощностях ОГПЗ в объёме около 15 млрд куб. м в год. При этом сухой газ в необходимом объёме направляется на внутренний рынок Казахстана, а оставшаяся часть реализуется по экспортным контрактам. В 2014–2015 гг. на ОГПЗ было запущено производство гранулированной серы²⁰, востребованной химической промышленностью как России, так и Казахстана²¹.

Обеспечение поставок казахстанского газа на ОГПЗ оказалось не только взаимовыгодно с экономической точки зрения. Такая кооперация служит примером того, что, несмотря на разные подходы к цене на газ, стороны оказались готовы к поиску компромисса и расширению взаимодействия.

Ещё одним примером трансграничного экономического сотрудничества России и Казахстана в данной области является совместная разработка Имашевского месторождения, расположенного на границе Астраханской и Атырауской областей. Соглашение о совместной разведке месторождения было подписано в 2010 г., а оператором было выбрано предприятие "КазРосГаз"²². Сотрудничество двух стран в газовой отрасли не ограничивается только деятельностью предприятий, созданных на паритетной основе. Примером этому может служить проект газификации приграничных территорий Восточного Казахстана российским природным газом. Предполагается строительство газопровода Барнаул (РФ) – Рубцовск (РФ) – Семей (РК) – Усть-Каменогорск (РК) с ответвлением на Павлодар²³. Его реализация позволит не только газифицировать южные районы Алтайского края и промышленную Восточно-Казахстанскую область, но и придать

²⁰ Голубева И.А., Родина Е.В., Можейкина В.В. Оренбургский ГПК – газоперерабатывающий и гелиевый заводы (ООО "Газпром добыча Оренбург") // Нефтепереработка и нефтехимия. Науч.-техн. достижения и передовой опыт. 2015. № 2. С. 31–44.

²¹ До этого побочным продуктом переработки природного газа была сера в жидком виде, которую нельзя было перевозить на большие расстояния и приходилось складировать и хранить, что повышало затраты на хранение и безопасность.

²² Россия и Казахстан готовят к освоению Центральное и Имашевское месторождения // Газпром. URL: <https://www.gazprom.ru/projects/kazakhstan/> (дата обращения: 24.09.2021).

²³ Абылгазина К. "КазТрансГаз" обсуждает с "Газпром" газификацию Восточного Казахстана за счёт российского газа // Курсив. 2020. 24 ноября. URL: <https://kursiv.kz/news/otraslevye-temy/2020-11/kaztransgaz-obsuzhdaet-s-gazpromom-gazifikaciyu-vostochnogo> (дата обращения: 22.09.2021).

импульс развитию производств на юге Алтайского края, в том числе тех, которые активно взаимодействуют с Казахстаном.

Российско-казахстанское сотрудничество в *нефтяной промышленности* разнопланово. Его значение определяется важностью отрасли в экономике обеих стран. Условно можно выделить два основных вида совместных проектов – по переработке нефти и её транспортировке. В первом случае речь идёт о поставках российской нефти по нефтепроводу Омск – Павлодар на Павлодарский НХЗ, который был спроектирован под западносибирские сорта нефти. Распад СССР и связанные с этим перебои в поставках сырья приводили к неоднократным остановкам производства, однако во второй половине 2000-х гг. удалось договориться о бесперебойном поступлении нефти из России по схеме замещения. Этот подход предполагает, что в обмен на российскую нефть Казахстан предоставляет России права на эквивалентные объёмы в своих трубопроводах (в том числе экспортном нефтепроводе Атасу – Алашанькоу в Китай). Таким образом, межгосударственные договорённости обеспечили приемлемый и взаимовыгодный подход в решении проблем приграничья²⁴.

Проекты по транспортировке нефти заключаются в экспорте казахстанского сырья на внешние рынки с использованием российской трубопроводной системы и транспортной инфраструктуры – через Астраханскую (нефтепровод Каспийского трубопроводного консорциума), Самарскую (нефтепровод Узень – Атырау – Самара) и Омскую области (Омск – Павлодар – Шымкент – Чарджоу).

Сотрудничество в нефтяной сфере зачастую является элементом энергетической безопасности и конкуренции. В некоторых случаях стороны исходят прежде всего из национальных интересов. Так, модернизация казахстанских НПЗ в 2010-х гг. привела к приросту в производстве светлых нефтепродуктов для внутреннего рынка и последующему введению запрета на ввоз ГСМ, ранее поступавших из России.

Обострилась и другая проблема, давно существовавшая в российско-казахстанском приграничье, – разница в ценах на бензин и дизельное топливо, которые в Казахстане всегда были ниже, чем в России. Данная ситуация привела к частичному запрету с 2021 г. на вывоз отдельных видов ГСМ из Казахстана как жителями приграничных регионов России, которые часто этим пользовались, так и казахстанцами. Объёмы топлива, разрешённые для вывоза, стали ограничиваться баком автомобиля.

Важную роль в трансграничном экономическом сотрудничестве играют *связи металлургических предприятий*. Схожая производственная специализация ряда приграничных регионов – Челябинской, Актюбинской, Костанайской и Оренбургской областей – позволила наладить тесные экономические отношения между заводами металлургического комплекса. Ещё с советского времени классическим примером кооперации остаются поставки сырья: железной руды из Костанайской и хромовой руды из Актюбинской областей на перерабатывающие предприятия в российских приграничных регионах – Челябинской (Магнитогорский металлургический комбинат) и Оренбургской областях (Новотроицкий завод хромовых

²⁴ Карпенко М.С. Приграничное измерение евразийской интеграции России и Казахстана: вызовы для сотрудничества // Известия РАН. Сер. "Географическая". 2019. № 1. С. 24–36.

соединений). Развитие сырьевой базы в России позволило наладить встречные поставки на казахстанские перерабатывающие мощности в постсоветский период. Так, в 2019 г. Челябинский электрометаллургический комбинат направил первую партию хромовой руды на Актюбинский завод ферросплавов²⁵. Один из недавних примеров сотрудничества в металлургии – совместная разработка Весенне-Аралчинского месторождения на границе Актюбинской и Оренбургской областей (соглашение 2014 г.). Руда, добываемая на участке "Весенний", будет обогащаться в Орске, аралчинская руда – на предприятиях Актюбинской медной компании в Хромтау.

Сотрудничество в *алюминиевой промышленности* одновременно демонстрирует признаки и конвергенции, и дивергенции экономических связей. С одной стороны, строительство электролизного завода в Павлодарской области (работает с 2007 г.) дало возможность наладить производство первичного алюминия в Казахстане, при этом был прекращён экспорт глинозёма в Россию. С другой стороны, возникшая на базе алюминиевого кластера свободная экономическая зона (СЭЗ) "Павлодар" позволила привлечь иностранные, в том числе российские, инвестиции. Так, в рамках производственной кооперации российская компания уже наладила на территории СЭЗ изготовление литых автомобильных дисков.

Особую важность в трансграничных экономических контактах в приграничье имеют предприятия *машиностроения*, однако плотность таких контактов пока ещё невысока. Диверсификация системы экономических связей, переориентация с сырья на продукцию с высокой добавленной стоимостью – актуальные задачи региональных властей по обе стороны государственной границы. Причинами слабого уровня развития машиностроения в казахстанской части пограничья являются закрытие предприятий в постсоветские годы (Павлодарского тракторного и других заводов) из-за высокой конкуренции с иностранными производителями и потери гарантированного спроса при переходе к рыночной экономике. Всё это повлекло за собой отток квалифицированных кадров, что затрудняет создание новых предприятий в настоящее время.

Тем не менее сотрудничество в области машиностроения – новый вектор трансграничных экономических связей России и Казахстана. Одним из примеров развития новой производственной кооперации является строительство сборочных производств на территории Казахстана. Так, в Усть-Каменогорске на заводе "Азия Авто" осуществляется сборка автомобилей различных марок, в том числе Lada, из готовых машинокомплектов²⁶. Города Костанай и Кокшетау стали ключевыми центрами выпуска продукции транспортного и сельскохозяйственного машиностроения. В Кокшетау налажена сборка грузовиков и спецтехники на предприятии "КАМАЗ-Инжиниринг" и зерноуборочных комбайнов (Kazrost Engineering)²⁷. В Костанайе на базе Костанайского тракторного завода начато

²⁵ ЧЭМК наладил экспорт хромовых руд // Коммерсантъ. 2019. 24 декабря. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4206351> (дата обращения: 30.09.2021).

²⁶ В 2021 г. предприятие было остановлено, поскольку руководство компании нарушило условия соглашения, предполагающего расширение технологических процессов и рост локализации на территории Казахстана.

²⁷ Kazrost Engineering – казахстанский производитель сельскохозяйственной техники бренда "Ростсельмаш".

изготовление тракторов "Кировец" из российских машинокомплектов, а с 2024 г. в целях увеличения локализации производства планируется запустить завод по производству чугунного литья для деталей грузовиков КамАЗ.

Таким образом, российско-казахстанское сотрудничество в сфере машиностроения основывается на взаимодействии преимущественно крупных холдингов, для которых важное значение имеет освоение рынков соседних государств, в том числе партнёров по ЕАЭС.

Заложенная на межгосударственном уровне тенденция к наращиванию производственных связей в различных областях промышленности привела к вовлечению в сотрудничество отдалённых от государственной границы регионов, имеющих мощный промышленно-производственный потенциал – Республики Татарстан, Ростовской и Ленинградской областей, Санкт-Петербурга и др.

Существенный толчок развитию промышленной кооперации дало создание ЕАЭС, главной задачей которого стало формирование безбарьерной среды для хозяйствующих субъектов и инвесторов. Так, в 2020 г. усилиями Евразийской экономической комиссии – регулирующего органа ЕАЭС – успешно был решён вопрос о запрете экспорта лома металлов из Казахстана в зарубежные страны, введённого в 2019 г. Среди пострадавших в результате действия этого запрета предприятий числился Магнитогорский металлургический комбинат²⁸.

Подписание Программы совместных действий в области казахстанско-российской производственной кооперации в 2019 г. не только интенсифицировало старые, но и привело к созданию новых производственных связей между государствами.

Малый бизнес в трансграничных экономических контактах двух стран представлен слабее. Это связано с тем, что, с одной стороны, данная сфера сотрудничества получила развитие лишь в постсоветские годы, по мере перестраивания экономик на рыночные принципы и углубления экономической интеграции – запуска Таможенного и Евразийского экономического союза. Важнейшие факторы распространения малых форм предпринимательства – конкурентоспособность и наличие свободных ниш на рынке. В последнее время ситуация в сфере взаимодействия предприятий малого бизнеса улучшилась. Например, в крупных российских приграничных городах появились магазины с казахстанскими продуктами из сопредельных регионов: в Омск и Тюмень поставляется продукция из соседней Северо-Казахстанской области (ООО "КазМаркет"). Вместе с тем сотрудничество малого бизнеса сопряжено со многими трудностями, связанными как с самой границей (большие очереди на пунктах пропуска), так и с закрытостью местных рынков для продукции извне. В региональных программах поддержки малого предпринимательства по обе стороны границы соседство пока не учитывается²⁹. Слабая представленность малого бизнеса в трансграничных экономических контактах двух стран объясняется также высокой конкуренцией в некоторых отраслях (охранные, юридические услуги, сервисы доставки и т.д.).

²⁸ Поставки из Казахстана покрывали до 1/3 потребностей предприятия.

²⁹ Дорощенко С.В. Компаративный анализ малого предпринимательства в приграничных регионах России и Казахстана // Экономика региона. 2020. Т. 16. Вып. 3. С. 712–724. URL: <https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2020-3-3> (дата обращения: 20.09.2021).

Пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19) стала настоящим вызовом для всей системы экономических и социальных взаимоотношений. Сильно сократилась трансграничная мобильность населения. В начальный период пандемии полностью прекратились посещения родственников, пересечение границы с целью совершения покупок потребительских товаров. В наибольшей степени это коснулось малого бизнеса в приграничье: потери понесли предприятия, работающие в сфере пассажирского транспорта, мелкооптовой и розничной торговли, туристического, гостиничного и ресторанного бизнеса. Во время пандемии существенным образом пострадала образовательная миграция – важнейшая часть стихийных трансграничных контактов и значимый институт сотрудничества в приграничье. В начале 2020/21 учебного года обучающиеся в России студенты из Казахстана не имели возможности приехать к месту учёбы, а открытие границы для студентов произошло лишь в начале 2021 г.³⁰ В 2021/22 учебном году ограничений на перемещение студентов уже не было.

* *
*

При всей сложности сохранения и развития исторически сложившихся тесных связей российско-казахстанское трансграничное взаимодействие во многих отношениях можно рассматривать как пример использования соседства во благо приграничных территорий и стран в целом. Евразийская интеграция сыграла большую роль в укреплении контактов между Россией и Казахстаном. Производственные связи, единое культурно-языковое пространство, общие транспортные системы составили прочный фундамент экономической интеграции, невзирая на кризис первых лет после распада СССР. Сторонами создана институциональная и нормативно-правовая база сотрудничества в рамках ЕАЭС и на межгосударственном и региональном уровнях. Основные усилия направлены на государственную поддержку экономического сотрудничества как его ключевого направления.

Однако благоприятные стартовые условия породили у некоторых экспертов по обе стороны границы необоснованный оптимизм: интеграционные устремления и общее прошлое ещё не гарантируют успеха по всем направлениям взаимодействия. Анализ институциональной сферы показывает, что политическая и экономическая интеграция не в полной мере обеспечивает сближение между приграничными регионами двух стран ("малую" интеграцию).

Несмотря на достижения ЕАЭС, границы остаются значимым барьером, а институты сотрудничества пока мало влияют на жизнь в приграничье. Программы приграничного сотрудничества состоят из свода предложений каждой стороны и часто носят декларативный характер. На их эффективности сказывается отсутствие единых источников финансирования и координации. Программно-проектный подход, основанный на поддержке инициативы субъектов сотрудничества, не применяется.

³⁰ Казахстанским студентам разрешён въезд в Россию // Посольство Республики Казахстан в Российской Федерации. Офиц. сайт. URL: https://kazembassy.ru/rus/studenty/info_dlya_studentov/?cid=0&rid=4468 (дата обращения: 20.09.2021).

Исследование показывает, что в условиях недостатка институтов участники приграничного сотрудничества вынуждены опираться на ещё сохранившиеся элементы советского наследия. Вследствие этого современную систему экономического взаимодействия в приграничье по сей день определяют связи отдельных предприятий, преимущественно добывающего профиля. Постсоветское экономическое сотрудничество в приграничье продолжает традиции советской модели экономического развития: оно сфокусировано на добыче и переработке сырья. Новые элементы производственной кооперации в приграничье России и Казахстана наиболее заметны в области машиностроения и обрабатывающей промышленности, сотрудничество в которых становится межрегиональным. Малый бизнес пока недостаточно вовлечён в трансграничное взаимодействие.

В результате пандемии COVID-19 наиболее пострадавшей сферой оказались массовые культурные и спортивные мероприятия, которые традиционно составляют одну из основ программ приграничного и межрегионального сотрудничества двух стран.

Опыт Европейского союза убедительно доказал, что внутреннее приграничье требует особого внимания интеграционного объединения. В многочисленных программах и институтах приграничного сотрудничества, работающих на общеевропейскую политику сплочения (*cohesion*), особое место отводится социокультурному измерению – стимулированию культурных обменов, поощрению коммуникаций между людьми, развитию трансграничного туризма. Во внутреннем пограничье ЕАЭС вообще и на казахстанском участке в частности такие меры помогли бы избежать появления чрезмерно контрастных и потенциально конфликтных границ, а сохраняющаяся общность и возникшие в постсоветский период различия понимались бы как важные ценности, способствующие сплочению.

Ключевые слова: *Россия – Казахстан – приграничное сотрудничество – этнокультурная дивергенция – топонимия – трансформация.*

Keywords: *Russia – Kazakhstan – cross-border cooperation – ethno-cultural divergence – toponymy – transformation.*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Ауанасова А.М., Сулейменов А.М.* Из истории делимитации государственных границ Республики Казахстан // Евразийский юрид. журн. 2010. № 4. С. 10–15.
2. *Вардомский Л.Б.* Приграничное сотрудничество на "новых и старых" границах России // Евразийская экономическая интеграция. 2008. № 1. С. 90–108.
3. *Голубева И.А., Родина Е.В., Можейкина В.В.* Оренбургский ГПК – газоперерабатывающий и гелиевый заводы (ООО "Газпром добыча Оренбург") // Нефтепереработка и нефтехимия. Науч.-техн. достижения и передовой опыт. 2015. № 2. С. 31–44.
4. *Голунов С.В.* Российско-казахстанская граница в 1990-е годы: проблемы безопасности и специфика их восприятия // Вестн. Волгоградского гос. ун-та. Сер. 4: История. Регионоведение. Междунар. отношения. 2008. № 1 (13). С. 82–91.

5. *Голунов С.В.* Российско-казахстанская граница: история формирования // Вестн. Волгоградского гос. ун-та. Сер. 4: История. Регионоведение. Междунар. отношения. 2005. № 10. С. 68–87.
6. *Голунов С.В.* Российско-казахстанская граница: Проблемы безопасности и международного сотрудничества. Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2005. 420 с.
7. *Дорошенко С.В.* Компаративный анализ малого предпринимательства в приграничных регионах России и Казахстана // Экономика региона. 2020. Т. 16. Вып. 3. С. 712–724. URL: <https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2020-3-3> (дата обращения: 20.09.2021).
8. *Иванов В.Н., Жундубаев М.К.* Межрегиональное и приграничное сотрудничество России и Казахстана: основные приоритеты // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. Т. 11. № 7 (292). С. 38–51.
9. *Карпенко М.С.* Приграничное измерение евразийской интеграции России и Казахстана: вызовы для сотрудничества // Известия РАН. Сер. "Географическая". 2019. № 1. С. 24–36.
10. *Полушкина И.Н.* Развитие и совершенствование процессов экономической интеграции на пространстве СНГ в условиях рыночных преобразований: Дис. ... канд. экон. наук / Нижегородский гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского. Нижний Новгород, 2006.
11. *Себенцов А.Б.* Институциональное измерение приграничного сотрудничества в российском приграничье // Региональные исслед. 2018. № 3 (61). С. 66–75.
12. Таможенный союз и приграничное сотрудничество Казахстана и России. СПб.: Евразийский банк развития, 2012. 56 с.
13. *Троицкий Е.Ф.* Внешняя политика Казахстана: формирование и развитие (1992–2000 гг.) // Вестн. Томского гос. ун-та. 2010. № 337. С. 96–99.
14. *Флоринская Ю.Ф., Кириллова Е.К.* Приграничное население и мигранты: портрет на фоне современных социально-демографических процессов (на примере Омской области) // Россия – Казахстан: фронтьерские миграции: Сб. науч. трудов / Отв. ред. Ж.А. Зайончковская, М.Н. Сдыков. М.; Уральск: Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ, 2002. С. 122–164.