

В. А. Кокшаров

## ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ПОСТСОВЕТСКИЙ СИНДРОМ

Государства Центральной Азии с численностью населения более 50 млн человек обладают огромными сырьевыми, трудовыми, энергетическими ресурсами, интеллектуальным потенциалом. На старте реформ они, как и Россия, допустили потерю товарных рынков, разрыв ранее установившихся производственных связей, в результате чего произошло падение и даже прекращение производства на многих предприятиях, углубление сырьевой специализации, деградация социальной сферы. По оценке Всемирного банка, эти государства находятся в группе беднейших слаборазвитых государств с низкими доходами населения. На фоне глобализации мировой экономики и интенсивного развития межрегионального, особенно трансграничного, сотрудничества происходившее в 1990-е гг. взаимное отдаление России и южных стран СНГ кажется неестественным процессом. Но это только на первый взгляд. Дело в том, что прежние формы взаимодействия, сложившиеся в условиях единой страны, неизбежно должны были трансформироваться в нечто новое, более соответствующее современным экономическим и политическим реалиям. И эта трансформация проходила через отторжение старых форм и отличалась крайне медленным созданием новых. В этом плане наибольший интерес представляют два уровня трансграничного сотрудничества России и государств Центральной Азии — межгосударственный и межрегиональный.

I. Интеграционные процессы на постсоветском пространстве имеют свою историю формирования.<sup>1</sup> Почти до середины 1990-х гг. интеграция осуществлялась на основе созданного в 1991 г. Содружества Независимых Государств. Каждая страна СНГ самостоятельно определяла стратегию выхода из кризиса. Так, некоторые республики нацелились на быстрое включение

в мировой рынок и вошли в ВТО (Киргизия, Молдавия). Но, так как экономика этих стран была разрушена, выгод от такого вхождения они получить не могли. Такие государства, как Украина, Узбекистан, Туркмения, Республика Беларусь пошли на консервацию прежней экономической системы, сохранив государственное регулирование. В итоге сложно сказать, какая стратегия была лучше, но в то время, если отбросить все сожаления о неудавшемся переходе к демократии, тактика замораживания сложившейся экономической системы и государственного регулирования не давала положительных результатов в экономике при неясных перспективах развития.<sup>2</sup> Сопредельные страны пытались дистанцироваться от России, болезненно воспринимали многие ее шаги как рецидивы имперской политики, негативно относились к усилению ее влияния, но отчетливо осознавали, что именно она в наибольшей степени гарантирует им экономическую, социальную и политическую стабильность.

Тем не менее были сделаны некоторые попытки найти решение экономических проблем. В их числе были проекты создания «рублевой зоны», некоторые соглашения по унификации таможенного регулирования в СНГ и, в конечном итоге, подписание в 1993 г. «Договора о создании Экономического союза». Это был первый основной целеполагающий документ, касающийся многостороннего экономического взаимодействия. Однако соглашения не действовали на многих уровнях. Одна из причин этого — сохранившиеся опасения по поводу имперских амбиций России. Дело в том, что в начале постсоветской эпохи российские реформаторы истолковывали европейскую идентичность как повод к разрыву с Центральной Азией, в то же время высказывались идеи насильственной реинтеграции. Реликты такого мышления до сих пор присутствуют в российских публикациях о Центральной Азии.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> См.: Кокшаров В. А. Многоуровневая интеграция в постсоветском пространстве // Изв. Урал. гос. ун-та. Серия 2. Гуманитарные науки. 2011. № 4. С. 9–16.

<sup>2</sup> См.: Омурова Ж. О. Роль Центральной Азии в современных интеграционных процессах // Информационно-аналитический центр: <http://www.ia-centr.ru/expert/12536>.

<sup>3</sup> См.: Калинина О. М. Россия и постсоветская Центральная Азия: фактор регионального сотрудничества и обеспечения безопасности // Евразия: региональные перспективы: сб. материалов междунар. науч. конф. 1–4 июня 2007 г. Новосибирск, 2007. С. 98, 99.

С 1994 г. начался новый этап интеграционного процесса среди вновь образовавшихся независимых государств Центральной Азии. Он начался с заключения «Соглашения о создании зоны свободной торговли» 15 апреля 1994 г., которое было подписано с целью формирования правовой базы взаимовыгодного и равноправного торгового сотрудничества. Во многом оно носило рамочный характер и, помимо создания собственно режима свободной торговли на многосторонней основе, предполагало более детальную проработку вопросов унификации и гармонизации таможенных процедур и транзита. Но при всем этом Соглашение не было ратифицировано шестью государствами СНГ — Арменией, Республикой Беларусь, Грузией, Россией, Туркменистаном и Украиной. Следствием этого стало принятие протокола о внесении изменений в Соглашение. В результате было принято около 70 дополнений к «Соглашению о создании зоны свободной торговли», но тенденция снижения взаимного торгового оборота между странами СНГ сохранялась, причем происходила переориентация на страны дальнего зарубежья на фоне критики политики России в постсоветском пространстве.

30 апреля 1994 г. был заключен отдельный договор о создании единого экономического пространства в Центральной Азии между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан, к которому в марте 1998 г. присоединилась Республика Таджикистан. Региональное объединение получило название Центрально-Азиатское экономическое сообщество (ЦАЭС). Оно продемонстрировало России возможность переориентации участников на другие центры влияния в Евразии. Ситуация начала существенно меняться только с подписания «Договора о Таможенном союзе» в 1995 г., создавшего предпосылки для формирования единого экономического пространства. Дальнейшее торможение в этой области было в большей степени связано не с нежеланием стран идти к интеграции, а с трудностями в установлении единого таможенного тарифа.<sup>4</sup> Но положительная тенденция была налицо: 29 марта 1996 г. Россия, Казахстан, Беларусь и Кыргызстан заключили «Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях», по которому Кыргызстан смог присоединиться к Таможенному союзу.

В 1996 г. возникло еще два межгосударственных объединения — «Союз четырех» в составе России, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана и «Сообщество двух», участниками которого стали Россия и Беларусь. Можно сказать, что большинство проблем так и остались нерешенными. Принципы Таможенного союза, режим зоны свободной торговли, единый таможенный тариф, единая система валютного регулирования и единые процедуры повышения не прямых налогов так и не были воплощены.<sup>5</sup> Таможенный союз скорее выступал в роли некой системы, способствующей интеграции России и Беларуси (Союз России и Республики Беларусь) и взаимодействию с некоторыми странами ЦАЭС (Казахстан и Таджикистан).

Следующим этапом в развитии Таможенного союза стало 26 февраля 1999 г., когда после трех лет подготовки президенты Беларуси, России, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана подписали обновленный «Договор о Таможенном союзе и едином экономическом пространстве» с принятием решения о включении в него Таджикистана. Обновленный договор 1999 г. был более детализирован. Основной упор был сделан на углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях, в то время как предшествующий договор был более сконцентрирован на создании политического содружества государств.

Следует отметить, что двусторонние договоры и соглашения между государствами внутри региона осуществляются более успешно по сравнению с договоренностями в рамках СНГ или большей части его членов.<sup>6</sup> Именно региональная интеграция способна стать катализатором процессов интеграции в СНГ. Эффективность Центрально-Азиатского экономического сообщества (с 2002 г. — Центрально-Азиатское сотрудничество) позволила ему стать притягательной силой для стран, вовлекаемых в процессы сближения уже на уровне Содружества.

Примером этого стал саммит глав России, Казахстана, Беларуси, Кыргызстана и Таджикистана в Астане в октябре 2000 г., увенчавшийся подписанием Соглашения об образовании ЕврАзЭС. Этот документ фактически

<sup>5</sup> См.: Демидова К. Интеграция в Центральной Азии: история преодоления кризиса // Аналитический центр «Разумные решения»: <http://www.analitika.org/ca/economics/1868-20060126025822681.html>.

<sup>6</sup> См.: Капустина Л. М., Килин В. В. Таможенный союз и Единое экономическое пространство в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Изв. Урал. федерал. ун-та. Серия 2. Гуманитарные науки. 2012. № 3. С. 235, 236.

<sup>4</sup> См.: Границы безопасности и безопасность границ. Челябинск, 2001. С. 124.

отражает российское направление внешне-экономической политики государств региона. Сегодня в состав ЕврАзЭС входят Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан.

Стоит заметить, что, несмотря на принятые решения и организацию всевозможных межгосударственных структур, призванных способствовать интеграции, особых успехов на этом пути достигнуто не было. Реальное положение дел в значительной степени отличалось от декларированного. Для исправления сложившейся ситуации с 1 января 2012 г. Россией, Казахстаном и Беларусью начал реализовываться новый проект — Единое экономическое пространство.

Другой вектор развития внешних связей республик Центральной Азии ориентирован на Китай. Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) была создана в 2001 г. на основе «шанхайской пятерки» (Китай, Россия, Кыргызстан, Таджикистан и Казахстан), к которой впоследствии присоединился Узбекистан.<sup>7</sup> Несмотря на то что эта организация формировалась прежде всего для урегулирования межгосударственных границ и решения задач по обеспечению региональной безопасности, за последние годы в ее рамках принят ряд мер по развитию экономического сотрудничества между странами-участницами.

II. Интеграция России в азиатское сообщество и экономику шире по охвату, чем интеграция других новых суверенных государств, связанных со «своим» макрорегионом мира. Все годы реформ в России шли споры о том, как сохранить единое экономическое пространство в южном ареале СНГ в ходе его неизбежной реструктуризации. В условиях несбалансированности хозяйственно-экономических отношений приграничные регионы смежных государств первыми выступили за интеграцию, поддержали идеи единого экономического пространства.

Сотрудничество между государствами на уровне административно-территориальных образований — относительно новое направление в развитии постсоветских стран, хотя в практике международных отношений оно давно стало составной частью политики правительств в вопросах расширения круга полномочий местной власти.

Первым таким актом стало межправительственное Соглашение «Об основных принципах приграничного сотрудничества государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях», подписанное в 1999 г. В июне 2000 г. была принята Программа действий по развитию Содружества Независимых Государств на период до 2005 г. Одним из ее основных положений стало решение о подготовке Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств — участников СНГ. 15 сентября 2004 г. Концепция была подписана главами правительств 9 стран — членов СНГ, в том числе (с оговорками) Азербайджана, Армении и Украины. Но в последующем наиболее активно в развитие этой сферы интеграции включились Россия и Казахстан, накопившие ценный опыт организации и координации межрегиональных связей.

Именно приграничным регионам принадлежит инициатива сближения на межрегиональном уровне. В начале 2003 г. правительством России была поддержана идея губернатора Омской области Л. К. Полежаева о проведении российско-казахстанской встречи по проблемам приграничных отношений, и уже в марте в Омске состоялся I Форум приграничных регионов Российской Федерации и Республики Казахстан. В своем выступлении на открытии I Форума Президент РФ В. Путин сказал: «Хотел бы подчеркнуть: наши приграничные связи стали сегодня действительно локомотивами интеграционных процессов. И речь идет не только о двустороннем сближении. Интересы регионов активно подталкивают национальные правительства стран СНГ к принятию решений по ускорению и углублению интеграции в рамках ЕврАзЭС и в рамках других региональных организаций».<sup>8</sup> Форум стал постоянно действующим инструментом согласования интересов партнеров в развитии трансграничного сотрудничества. Поочередно форумы проходили в российских и казахстанских регионах: в Омске, Челябинске, Уральске, Новосибирске, Актобе, Оренбурге, Усть-Каменогорске, Астрахани, Павлодаре. В традицию масштабных диалоговых площадок вошло всестороннее рассмотрение актуальных для обеих стран тем, что является подтверждением

<sup>7</sup> Подробнее об этом см.: Капустина Л. М., Ся Г. Экономическое сотрудничество России и Китая в рамках Шанхайской организации сотрудничества. Екатеринбург, 2009. С. 10.

<sup>8</sup> Стенографический отчет о совещании с руководителями приграничных областей России и Казахстана // Президент России: [http://archive.kremlin.ru/appears/2003/04/15/0001\\_type63377type63378\\_43208.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2003/04/15/0001_type63377type63378_43208.shtml).

тесной и многопрофильной интеграции Казахстана и России в рамках ЕврАзЭС и Таможенного союза. Предусматривалось решение комплексных задач, таких как создание центров приграничного сотрудничества на российско-казахстанской границе, развитие структурообразующих производств и обеспечение их необходимыми ресурсами, развитие межрегионального и межотраслевого приграничного сотрудничества в различных областях, создание условий для интеграции систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Кроме того, была принята и межправительственная Программа экономического сотрудничества, предполагающая создание условий для взаимодействия хозяйствующих субъектов прежде всего путем формирования системы государственной и региональной поддержки приоритетных направлений сотрудничества, сохранения и развития трудового и интеллектуального потенциала, эффективного и взаимовыгодного использования существующей инфраструктуры, расширения единого информационного пространства приграничных территорий.

Следует отметить, что непосредственными участниками казахстанско-российского приграничного сотрудничества являются восемь областей Казахстана и тринадцать субъектов Российской Федерации. Однако в 2008 г. формат традиционных ежегодных встреч был расширен: в юбилейном V Форуме в Актобе, основной темой которого стало развитие сотрудничества в области высоких технологий, помимо представителей приграничных областей, приняли участие представители Астаны, Алматы и Карагандинской области, Москвы, Санкт-Петербурга, Свердловской области и Республики Татарстан, а также представители регионов стран, входящих в ЕврАзЭС.<sup>9</sup> С тех пор форум не ограничивается участием только регионов-соседей и является межрегиональным.

На встрече в круг предметов обсуждения вошло развитие приграничного сотрудничества в области топливно-энергетического и агропромышленного комплексов, машиностроения, металлургии, транспорта, сельского хозяйства, здравоохранения и производства лекарственных препаратов, медтехники. С целью эффективного использования научного потенциала и новейших технологий поставлена задача координации деятельности научных, проектных ин-

ститутами и высших учебных заведений, обмена специалистами, учеными, аспирантами и студентами с приграничных территорий.

Подобные встречи стали мощным импульсом к развитию сотрудничества между предприятиями двух стран: они обеспечивают предпосылки создания совместных предприятий, подписания взаимовыгодных контрактов. Так, по итогам V Форума, помимо ряда межправительственных соглашений, в том числе по дополнению пунктов, касающихся пропуска через казахстанско-российскую государственную границу, подписаны меморандумы о сотрудничестве между Комитетом таможенной службы Министерства финансов РК, АО «НК «Казахстан темир жолы»» и Федеральной таможенной службой РФ и ОАО «Российские железные дороги»; между Министерством транспорта и коммуникаций РК и Министерством транспорта РФ о сотрудничестве и развитии автомобильных дорог, связывающих Западную Европу и Западный Китай по маршруту Санкт-Петербург — Казань — Оренбург — Актобе — Алматы — граница КНР; соглашения между акиматами ряда казахстанских областей и отдельными районами субъектов Российской Федерации о приграничном торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве; соглашения об общих условиях открытия кредитной линии между ГК «Внешэкономбанк» и АО «Банк развития Казахстана», между АО «Азия-авто», ОАО «АвтоВАЗ» и Евразийским банком развития о намерении установить стратегическое партнерство.

Интерес к участию в мероприятиях межрегиональных форумов со стороны бизнес-структур, общественных организаций, средств массовой информации обеих стран ежегодно возрастает. К примеру, если в 2009 г. в выставке товаропроизводителей в области топливно-энергетического комплекса приняло участие около 60 компаний, то в 2011 г. их количество возросло вдвое. В выставке в Усть-Каменогорске, посвященной инновационным технологиям в области жилищно-коммунального хозяйства, участвовали 53 казахстанские компании и 68 российских. На встрече в Усть-Каменогорске встал вопрос об учреждении межрегиональных Ассоциаций с участием субъектов двух стран. Важно отметить, что ряд проектов в рамках подписанных соглашений вступил в стадию практической реализации. Так, в июле 2010 г. дан старт строительству третьего энергоблока Экибастузской ГРЭС-2. В рамках транспорт-

<sup>9</sup> Казахстанская правда. 2011. 11 апр.

ного проекта «Западная Европа — Западный Китай» за счет кредита Европейского банка реконструкции и развития по всему маршруту от Санкт-Петербурга до Алматы завершены изыскательские работы и осуществлено детальное проектирование. Развитие торгово-экономических отношений Казахстана и России, имеющих во многом сходные проблемы, в перспективе останется главным направлением внешнеэкономической политики двух стран.

С введением в действие Единого экономического пространства на первый план выходит создание общего рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Хотя на территориях Казахстана и России уже действует несколько тысяч совместных предприятий, важно, чтобы их количественный рост сопровождался и качественными изменениями, причем в сторону наукоемких областей. Данное направление сегодня поддерживают руководители казахстанских и российских регионов. В связи с этим перспективы торгово-экономического сотрудничества между двумя государствами видятся в совместной работе по реализации «прорывных» проектов. Эта тематика станет

ведущей на X Форуме межрегионального сотрудничества в сентябре 2013 г. в Екатеринбурге.

Таким образом, современное трансграничное сотрудничество в постсоветском пространстве имеет свою специфику. Она заключается, прежде всего, в непосредственной близости и хорошем знании партнеров, а также в общности многих проблем, затрагивающих интересы людей, проживающих по обе стороны государственной границы. Эти отношения отличаются широким диапазоном, охватывают самые разнообразные сферы. Трансграничное сотрудничество стало важной особенностью современных интеграционных связей регионов, поскольку именно на границе непосредственно пересекаются многие жизненно важные проблемы государств, включая внешнеполитические, экономические, гуманитарные контакты. Приграничное сотрудничество помогает решать отдельные вопросы межгосударственных отношений (в том числе такие, по которым трудно или пока невозможно принять решение на более высоком уровне), укрепляет исторически сложившиеся связи.

Ключевые слова: *интеграция, трансграничное сотрудничество, постсоветское пространство*

### **Victor A. Koksharov**

Candidate of Historical Sciences, Ural Federal University (Russia, Ekaterinburg)

E-mail: [rectorat@urfu.ru](mailto:rectorat@urfu.ru)

## TRANS-BORDER COOPERATION IN CENTRAL ASIA: POST-SOVIET SYNDROME

The development of the interstate and the interregional cooperation in Central Asia during the 1992–2012 period demonstrated a firm commitment of the leadership of the region's countries to continuous expansion of cooperation. The experience accumulated until now is rather controversial and should by no means be considered representative of the established practices — both negative and positive ones. However there is no denying that this experience was vast and informative and as such should not be ignored by the social practices.

Key words: *integration, cross-border cooperation, the post-Soviet space*

## REFERENCES

- Granitsy bezopasnosti i bezopasnost granits* (Borders of security and border security). Chelyabinsk: Izd-vo YuURGU, 2001, 468 p. (in Russ.).
- Kalinina O. M. *Yevraziya: regionalnye perspektivy* (Eurasia: Regional perspectives). *Sbornik materialov mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii* (Compendium of the international scientific conference). Novosibirsk: Sibirskoe nauchnoe izdatelstvo, 2007, pp. 98–105. (in Russ.).
- Kapustina L. M., Kilin V. V. *Izvestiya Uralskogo federalnogo universiteta* (Proceedings of the Ural Federal University), 2012, № 3, pp. 235–246. (in Russ.).
- Kapustina L. M., Sya G. Ekaterinburg: Izd-vo UrGEU, 2009, 122 p. (in Russ.).

---

**Koksharov V. A.** *Izvestiya Uralskogo federalnogo universiteta* (Proceedings of the Ural Federal University), 2011, № 4, pp. 9–16. (in Russ.).

**Omurova Zh. O.** Available at: URL: <http://www.ia-centr.ru/expert/12536> (accessed 04 February 2013). (in Russ.).

**Demidova K.** Available at: URL: <http://analitika.org/ca/economics/1869-20060126025822681.html> (accessed 15 March 2013). (in Russ.).

*Kazakhstanskaya pravda* (Kazakhstan true), 2011, April 11. (in Russ.).

*Stenograficheskiy otchet o soveshchanii s rukovoditelyami prigranichnykh oblastey Rossii i Kazakhstana* (Transcript of the meeting with the heads of the border regions of Russia and Kazakhstan). Available at: URL: [http://archive.kremlin.ru/appears/2003/04/15/0001\\_type63377type63378\\_43208.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2003/04/15/0001_type63377type63378_43208.shtml) (accessed 10 May 2013). (in Russ.).