

УДК 328

Ветренко И.А., Каппасова Г.М.*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского***АКТОРЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКИ
В УСЛОВИЯХ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
(НА ПРИМЕРЕ РОССИИ И КАЗАХСТАНА)**

Аннотация. В статье рассматривается многофакторный феномен глобализированной и взаимно интегрированной международной экономики – межгосударственное и, в частности, трансграничное взаимодействие, его роль в развитии как стран, так и их отдельных регионов, а также международного сотрудничества. В статье рассмотрены все аспекты такого взаимодействия, которые не ограничиваются лишь экономическим сотрудничеством, указаны проблемы развития трансграничного сотрудничества и способы их преодоления, а также анализируется сотрудничество таких тесно связанных международными договорами, двусторонними соглашениями и значительной общей границей стран, как Республика Казахстан и Российская Федерация.

Ключевые слова: региональная политика, региональное взаимодействие, трансграничное сотрудничество, Российская Федерация, Казахстан.

I. Vetrenko, G. Kappassova*Omsk State University, named after F.M. Dostoevsky***ACTORS OF REGIONAL MODERN POLITICS IN THE CONDITIONS
OF INTERGOVERNMENTAL COOPERATION (ON THE EXAMPLE
OF RUSSIA AND KAZAKHSTAN)**

Abstract. The article discusses the multifactorial phenomenon of globalized and mutually integrated international economy – interstate and, in particular, cross-border cooperation and its role in the development of countries and separate regions, as well as international cooperation. The article deals with all aspects of this interaction, which is not limited to economic cooperation. The problems of cross-border cooperation and ways to overcome them are given. Besides, the analysis of cooperation between such countries as the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation, which are closely connected by international treaties, bilateral agreements and a large common border.

Key words: regional policy, regional cooperation, cross-border cooperation, the Russian Federation, Kazakhstan.

В современных условиях расширения процессов глобализации возрастает роль трансграничного сотрудничества в жизни регионов и общин, открываются новые возможности для

© Ветренко И.А., Каппасова Г.М., 2015.

активизации хозяйственной деятельности на периферийных территориях для повышения их конкурентоспособности. В конце XX в. региональная политика Казахстана перешла к новой парадигме – от применения ме-

ханизмов ликвидации диспропорций регионального развития путем межрегионального перераспределения до распределения ресурсов в мобилизации природно-ресурсного потенциала территорий и применения принципа субсидиарности. Основные приоритетные направления в финансовой поддержке государства базировались на общих основаниях пространственного обустройства страны и предусматривали повышение координированности и согласования развития смежных приграничных территорий соседних стран путем разработки концепций совместного развития трансграничных регионов [5]. Таким образом, с целью выявления общих проблем и поиска эффективных путей их решения возникла необходимость системного исследования трансграничного региона как базы развития трансграничного сотрудничества, что требовало надлежащего теоретико-методического обоснования. Закономерно, что в столь глубоком взаимодействии должны участвовать все акторы регионального взаимодействия – ими являются представители местного и международного бизнеса в данном регионе, органы государственной власти на местном и общегосударственном уровнях, представители местных общин [11].

Если рассматривать отдельно международное трансграничное сотрудничество с РФ, то особо следует указать труды Президента Казахстана. Н.А. Назарбаев очень подробно анализирует историю, этапы развития, современное состояние и будущее казахстанско-российских отношений [6]. В этом случае публикации лидера Казахстана необходимо рассматривать не только и не столько в контексте политических

аспектов, но и как научные исследования, которые вносят существенный вклад в анализ и изучение казахстанско-российского сотрудничества. Эти работы рассматривают трансграничный регион и с политической позиции, ведь приграничный регион – это еще и культурная, историческая, климатическая и экологическая общность [2].

Детальный системный анализ эволюции казахстанско-российского экономического сотрудничества в таких сферах, как экономика, политика и обеспечение безопасности, содержится в ряде исследований, среди которых следует выделить работы Т.А. Мансурова [1].

Неоценимую значимость для изучения состояния казахстанско-российского сотрудничества, особенно в экономической и международной сферах, приобретают источники официального характера – договоры, меморандумы о сотрудничестве, соглашения, имеющие как межгосударственный статус, так и заключенные между отдельными регионами, а также между хозяйствующими субъектами двух стран. К этой группе источников следует отнести документы, которые были подписаны в рамках последних интеграционных проектов, участниками которых являются Казахстан и Россия [3].

В то же время остро не хватает исследований регионального и трансграничного сотрудничества, которые охватывают все возможные аспекты такого взаимодействия с учетом особенностей как отдельных регионов, так и двух партнерских стран в целом в разрезе взаимодействия всех акторов региональной политики. Особенно развития приграничных регионов Казахстана и Российской Федерации

ожидают исследования с целью выяснения как баланса сил региональных акторов, так и наиболее активных проводников политики интенсификации трансграничного взаимодействия. Именно такое исследование и является предметом данной статьи.

Целью статьи является исследование важнейших аспектов трансграничного сотрудничества, в частности – теоретико-методологических, организационно-правовых и финансово-материальных основ трансграничного сотрудничества как составного элемента государственной региональной политики, которая отображает баланс развития государственных и негосударственных институций, основные подходы резонирования и конфликтов интересов этих акторов в процессе трансграничной интеграции.

Прежде всего, следует разобраться с самим феноменом трансграничного взаимодействия и его содержанием. В Европейском Союзе, в котором исследования трансграничного сотрудничества ведутся с 70-х гг. XX века, принято следующее трактование этого термина:

«Трансграничное сотрудничество – это специфическая сфера внешне-экономической, политической, экологической, культурно-образовательной и других видов международной деятельности, которая осуществляется на региональном уровне и которая, охватывая все общие их формы, отличается необходимостью и возможностями более активного их использования, а также рядом особенностей, а именно – наличие границы и необходимостью ее обустройства, совместным использованием природных ресурсов и, соответственно, общим решением проблем экологической безопасности, более

широким взаимным общением населения соседних государств и личными связями людей, значительно большей нагрузкой на инфраструктуру (дороги, связь, сферу обслуживания, придорожная инфраструктура). Основой трансграничного сотрудничества является процесс создания связей и договорных отношений в приграничных территориях с целью поиска решений для общих или идентичных проблем, а «философия трансграничного сотрудничества» заключается в том, что два смежных пограничных региона сотрудничают в процессе разработки планов и выбора приоритетов развития. Трансграничное сотрудничество заключается в том, чтобы в диалоге во всех сферах жизни были задействованы все социальные группы населения и административные органы» [13].

В настоящее время в Российской науке осуществляются только первые попытки системных исследований трансграничного сотрудничества [10].

На начальном этапе формирования находится и система поддержки трансграничного сотрудничества. В связи с этим основными приоритетами в развитии трансграничного сотрудничества должны быть определены следующие задачи:

- повышение конкурентоспособности приграничных регионов;
- содействие гармоничной интеграции Казахстана и его регионов в общеевразийское пространство;
- развитие национального законодательства в области трансграничного сотрудничества с учетом основных рекомендаций ЕЭП, ЕврАзЭС и других международных организаций;
- подготовка квалифицированных кадров для реализации проектов и

программ трансграничного сотрудничества;

– реализация фундаментальных исследований по вопросам развития трансграничного сотрудничества, теоретических основ, форм и механизмов трансграничного сотрудничества с учетом мирового опыта, лучших отечественных и зарубежных практик в этой области.

Таким образом, трансграничное сотрудничество затрагивает следующие сферы интересов региональных акторов.

1) Экономические интересы – сфера взаимодействия региональных предпринимателей как местного, так и государственного масштаба между собой и с государственными и межгосударственными институтами. Также это сфера международного взаимодействия государственных экономических структур. Значимость этого взаимодействия прямо определяется масштабом экономического развития трансграничных регионов.

2) Социальные интересы – сфера взаимодействия межгосударственных институций между собой, а также взаимодействие их с общественными организациями и региональными общинами.

3) Культурные интересы – сфера взаимодействия межгосударственных институций между собой, а также взаимодействие их с общественными организациями и региональными общинами.

4) Интеграционные интересы и работа над снижением взаимных барьеров во всех сферах взаимодействия – сфера деятельности акторов международных государственных юридических структур.

5) Работа по поддержанию экологического благополучия, правопорядка, ликвидации чрезвычайных ситуаций – сфера взаимодействия локальных акторов муниципальных органов власти и соответствующих служб.

Для всех акторов региональной политики основные факторы развития трансграничного сотрудничества можно представить в двух группах:

- а) объективные,
- б) субъективные.

К объективным факторам относятся:

– необходимость пользования общими природными ресурсами;

– наличие общих проблем, для решения которых целесообразно объединять усилия (прежде всего, экологические проблемы);

– реализация единой политики пространственного обустройства Евразийского континента;

Субъективные факторы включают:

– возможности ускоренного социально-экономического и экологического развития приграничных регионов и повышение качества жизни жителей;

– возможности получения значительной финансовой поддержки со стороны Евразийского союза и других международных структур;

– формирование единого интегрированного пространства в пределах трансграничного региона на основании партнерства, равноправия, равнозначности сторон. Принцип партнерства включает в себя два элемента: партнерство по вертикали, т.е. с соответствующим участием на международном, центральном, региональном и локальном уровне с каждой стороны границы, дополняя существующие

структуры, но без элементов конкуренции, а также партнерство по горизонтали, т.е. между партнерами региона, по обе стороны границы. Этот вид партнерства базируется на паритете сторон, независимо от величины территории, в смысле пространственном, экономическом или демографическом; для развития этого вида партнерства необходимо преодолеть ряд препятствий, которые проистекают из различий в сфере администрирования, компетенции и источников финансирования;

– принцип помощи, понимаемый очень широко как помощь международных, государственных и региональных институтов и организаций в достижении целей трансграничного сотрудничества, реализуемых регионами и местными союзами; помощь означает также укрепление регионального и местного уровней через делегирование полномочий на самый низкий уровень администрирования;

– принцип солидарности пограничных территорий;

– принцип существования концепции стратегии трансграничного развития; выполнение этого принципа является обязательным для создания стратегических границ и для перспективы долгосрочного сотрудничества; эта стратегия должна соответствовать программе развития региона и очерчивать потребности и будущие цели трансграничного сотрудничества для преодоления изолированного развития только с одной стороны границы и включать разработку соответствующей общей перспективы регионально-трансграничного развития [12].

Закономерно, что обширные трансграничные связи были созданы между

Казахстаном и РФ – казахстанские административные границы с РФ охватывают более 7,5 тыс. км. Наиболее экономически развитые промышленные города Казахстана, которые формируют и определяют 8 областей Казахстана – Актобе, Атырау, Костанай, Кокшетау, Павлодар, Петропавловск, Уральск, Усть-Каменогорск – и, аналогично, крупные российские города, формирующие экономический потенциал 13 областей – Астрахань, Барнаул, Волгоград, Магнитогорск, Новосибирск, Омск, Оренбург, Челябинск – расположены около межгосударственных границ, что создает мощные дополнительные предпосылки к тесному внешнеэкономическому сотрудничеству. Огромный, масштабный промышленный, аграрный, ресурсный, экологический потенциал сопредельных областей служит катализатором наиболее эффективного трансграничного сотрудничества. В приграничных регионах РК и РФ сосредоточена значительная часть населения обеих стран [7].

Наличие значительного количества жителей в приграничных территориях, а также постепенное выравнивание национальной структуры этих регионов делает акторов социально-культурного взаимодействия серьезной силой, которая во многом доминирует в общественной жизни трансграничных регионов. Для них приоритетом будут являться постепенное выравнивание социального и экономического развития и интенсификация интеграционных процессов на межгосударственном уровне. В целом, приматом взаимодействия и баланса интересов большинства акторов региональной политики будет экономическое разви-

тие и экономическая интеграция. Тем более, что крайне важным фактором развития приграничного сотрудничества (ПС), с точки зрения многих российских ученых, является общее прошлое, в том числе совместная система хозяйствования, которая и поныне обуславливает тесные экономические и культурные связи приграничных регионов [8].

Следует отметить, что для абсолютного большинства региональных акторов баланс интересов соблюдается при максимальном восстановлении и поддержании экономически-культурной общности и снятии барьеров во взаимной интеграции.

Экономический характер приграничного сотрудничества РК и РФ характеризуется многими показателями. К примеру, доля ВВП трансграничных регионов РФ и РК указывает на значительную зависимость российских приграничных регионов от торговли с казахстанскими региона-

ми (см. рис. 1). В последнее время, однако, наметилась взаимная тенденция к снижению торговых оборотов, которая скорее характеризует всеобщее замедление темпов экономического роста, чем снижение интенсивности экономического взаимодействия.

С другой стороны, подобная динамика является достаточно стабильной и предсказуемой и указывает на интенсивный характер развития приграничных регионов.

Исследование показывает, что, по официальным данным, из совокупного внешнеторгового оборота РФ и РК на приграничное сотрудничество приходится около 70-75% от всего совокупного товарооборота этих стран. Такой уровень еще сильнее укрепляет позиции региональных бизнес-акторов государственной или частной собственности. Однако их позиции уязвимы с точки зрения структуры их экономической деятельности, которую уже долго стараются трансформиро-

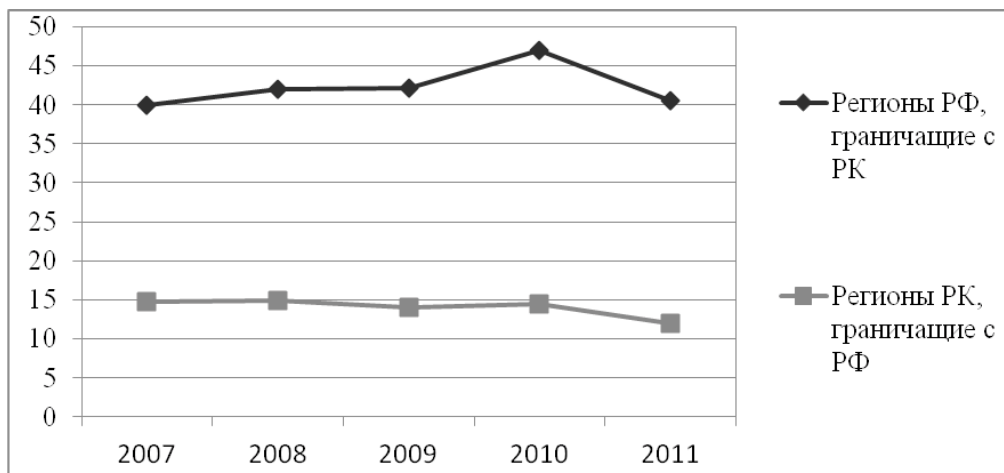


Рис. 1. Внешнеторговый оборот российского и казахстанского приграничья, % к национальному показателю соответствующей страны.

Источник: по данным Федеральной службы государственной статистики РФ и Агентства Республики Казахстан по статистике

вать через государственную политику и стимулирование. Так, значительная доля в приграничном сотрудничестве между регионами приходится на сырьевой рынок, что указывает на недостаточность модернизации и недостатки в ведении инновационной экономической политики. К примеру, можно отметить довольно низкую долю участия в расширении совместных региональных технологических проектов, хотя значительный потенциал такого характера есть во взаимовыгодном сотрудничестве государственных предприятий северных и восточных регионов Казахстана и России. В то же время, из российских регионов в пограничные регионы Казахстана интенсивно экспортируют продукцию АПК и необходимые комплектующие для казахстанского машиностроения [4]. Таким образом, при взаимной поддержке со стороны государственных институций, одними из самых больших выгодополучателей трансграничного сотрудничества в экономической сфере являются государственные предприятия, особенно совместные.

На X форуме межрегионального сотрудничества России и Казахстана президент Российской Федерации В.В. Путин сказал: «В настоящее время 76 из 83 субъектов Российской Федерации имеют экономические связи со всеми 14 казахстанскими областями, а также с городами Астана и Алматы. Подписано более 200 межрегиональных соглашений о сотрудничестве в различных сферах. Казахстан стал одним из ведущих торговых партнёров для многих российских регионов, среди них Татарстан, Свердловская, Челябинская, Оренбургская области. Това-

рооборот каждого из этих субъектов с казахстанскими партнёрами превышает миллиард долларов. Это серьёзный вклад в развитие российско-казахстанских экономических связей. За 10 лет объём двусторонней торговли вырос в четыре раза: с 5,8 млрд. долл. в 2003 г. до 22,4 – в 2012 г. Хорошими темпами растёт и инвестиционное сотрудничество. Только за первое полугодие 2013 г. в Казахстан поступило порядка 1 миллиарда долларов российских инвестиций, рост составил свыше 40 процентов по сравнению с аналогичным периодом 2012 г.» [9].

Необходимость дальнейшей экономической интеграции была подтверждена и президентом Казахстана Н.А. Назарбаевым. Так, он отметил, что «Экономические реалии ставят перед Казахстаном и Россией одинаковые задачи на долгосрочную перспективу. Страны параллельно работают над диверсификацией экспорта, замещением высокотехнологичного импорта. Важное значение как для Казахстана, так и для России имеет расширение спектра производства собственной конкурентоспособной продукции с высокой добавленной стоимостью. Объединяет страны и одновременное строительство открытых рыночных экономик с максимально комфортными условиями для ведения бизнеса. Среди успешных примеров межгосударственной кооперации бизнеса можно назвать взаимодействие в таких отраслях, как машиностроение, горно-металлургический комплекс, урановая, химическая промышленности» [9].

Примером конкретного выполнения интеграционного процесса является то, что на протяжении 2013 г. в Павлодарской и Омской областях ре-

ализованы 12 проектов с паритетным участием бизнес-кругов двух стран, причем на территории Павлодарской области размещены 5 из них, на территории Омской – 8.

В целом, за период 2009-2014 гг. реализованы полностью или находятся в стадии реализации около 30 крупных проектов, с участием бизнесменов двух областей. В них в полной мере использованы возможности для производственной кооперации, заложенные в природных и логистических условиях двух областей.

Таким образом, межрегиональное и трансграничное сотрудничество в ближайшей перспективе обретает новое наполнение – как важная часть глобального актуального интеграционного процесса создания нового сверхгосударственного конструкта, в рамках которого должны быть максимально удалены все возможные препятствия максимально эффективному экономическому, социальному, политическому и культурному взаимодействию наших стран.

В странах СНГ существует особый тип трансграничной кооперации и взаимодействия, обусловленный длительным существованием в одной стране, что сформировало единый экономически-хозяйственный комплекс, а также сняло проблему межнационального и культурного общения. Сейчас, благодаря последним российско-казахстанским инициативам и заключенным договорам о взаимной интеграции в рамках ЕврАзЭС, Таможенного союза и других организаций, трансграничное сотрудничество получает новый мощный импульс развития, особенно в экономическом аспекте такого сотрудничества. Это обстоятельство создает новый аспект в трансграничном

взаимодействии и должно стать объектом дальнейших исследований для наших ученых.

Особо важным и интересным ставит вопрос взаимодействия акторов региональной политики в условиях, когда успешное развитие трансграничного сотрудничества становится приоритетом для высших органов государственной власти обеих стран. Такие уникальные по своей сути условия ставят вопрос взаимодействия акторов региональной политики выше обычных конфликтов интересов государственных и негосударственных институций, коммерческих и некоммерческих векторов развития, но поднимают его до высоты определяющего для обеих стран пилотного проекта модели стратегического развития. Потому вопрос акторов региональной политики в трансграничном взаимодействии в условиях интенсификации интеграционных процессов между двумя странами должен стать приоритетным для субъектов межрегиональной политики.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Мансуров Т.А. ЕврАзЭС – наиболее успешная форма экономической интеграции на постсоветском пространстве // Экономика и управление. Санкт-Петербург. 2012. № 1(75). С. 4-8.
2. Мансуров Т.А. Социально-гуманитарное сотрудничество в контексте евразийской интеграции // Уровень жизни населения регионов России. 2012. № 2. С. 71-77.
3. Мансуров Т.А. Таможенный союз – решающий этап евразийской интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2010. № 7. С. 37-43.
4. Межрегиональное и приграничное сотрудничество России и Казахстана (на примере Уральского региона). Доклад

- М.А. Лихачева. [Электронный источник]. – Режим доступа: <http://www.riss.ru/> (дата обращения: 05.02.2015).
5. Мукомель В.И., Косач Г.Г., Кузьмин А.С. Российско-казахстанские приграничные связи: опыт трех российских областей // Вестн. Евразии = Acta Eurasica. М., 2001 №2. С. 73-121.
 6. Назарбаев Н.А. Казахстанско-российские отношения. Доклады, выступления, статьи 1991-1997. М.: «Русский рапитет». 1997. 464 с.
 7. Отчет о НИР «Анализ торгово-производственных связей приграничных регионов России и Казахстана: влияние Таможенного союза и Единого экономического пространства» [Электронный источник]. Режим доступа: <http://www.eabr.org/> (дата обращения: 05.02.2015).
 8. Сотрудничество между РК и РФ в сфере использования и охраны трансграничных рек [Электронный источник]. Режим доступа: <http://mfa.gov.kz/> (дата обращения: 05.02.2015).
 9. Стенограмма – X Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана [Электронный источник]. URL: <http://kremlin.ru/> (дата обращения: 05.02.2015).
 10. Трансграничное сотрудничество на северо-западе России: XXI / Исследовательский отчет. Институт Восток-Запад. Иркутск, 2012. 136 с.
 11. Чуфрин Г.И. Фундаментальные основы российско-казахстанских отношений // Казахстан и Россия: перспективы стратегического партнерства: Материалы международной научной конференции (19 сентября 2006 г.) Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2006. 120 с.
 12. Practical Guide to Cross-border Cooperation / Third Edition 2012 / Phare / AEBR / EC. P.216 90.
 13. Tschudi H-M. Promoting transfrontier co-operation: an important factor of democratic stability in Europe. Strasbourg. 4-6, June 2012.