

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
Институт географии



ИННОВАЦИОННЫЕ
И ИНТЕГРАЦИОННЫЕ
ПРОЦЕССЫ
В РЕГИОНАХ
И СТРАНАХ СНГ

Редколлегия:

академик *В.М. Котляков*,
д.г.н. *А.А. Тишков*,
д.г.н. *Э.А. Лихачёва*,
к.г.н. *Л.В. Салтыковская*,
Е.А. Карасева

Иновационные и интегральные процессы в регионах и странах СНГ / Отв. ред. акад. В.М. Котляков. — М.: Медиа-ПРЕСС, 2011. — 216 с.

В сборнике, составленном на основании докладов, заслушанных на выездной сессии Объединенного научного совета (Звенигород, 18–21 мая 2010 г.), рассмотрен широкий круг вопросов, связанных с инновационными и интеграционными процессами в регионах и странах Содружества.

Сборник предназначен для научных работников географического и экологического профиля, преподавателей ВУЗов.

Innovation and Integration Progresses within the CIS and the Regions / Ed. Acad. V.M. Kotlyakov. М.: — Media-PRESS, 2011. — 216 p.

In the collection of articles, based on the presentations, made during the Session of the Joint Scientific Council (Zvenigirod, 18–21 May 2010) a wide range of issues, connected with the innovation and integration processes within the regions and community were discussed.

The collection of articles is intended on the scientists in geography and ecology, lecturers.

© Институт географии РАН, 2011

© Объединенный научный совет при МАН, 2011

© Оформление ООО «Медиа-ПРЕСС», 2011

Ю.И. Винокуров, Б.А. Красноярова, П.П. Спириг

АЛТАЙСКИЙ ВЕКТОР РОССИЙСКО-КАЗАХСТАНСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Институт водных и экологических проблем СО РАН, Барнаул

Протяженность границ Российской Федерации составляет более 60 000 км (в том числе сухопутных — 14 509 км, морских — 38 807 км, речных — 7141 км, озерных — 475 км). Ежегодно через ее пропускные пункты (а их сегодня насчитывается около 400) проходит порядка 63 млн чел. и более 8 млн единиц транспортных средств. С геополитических позиций приграничные территории требуют особого внимания.

Алтайский регион — одна из территориально протяженных приграничных зон России. На юге регион граничит с Китайской Народной Республикой и Республикой Монголия, на западе — с Республикой Казахстан. Общая протяженность государственной границы Алтайского региона (Алтайский край, Республика Алтай) составляет 1362 км. На севере и востоке границы административные (на севере — с Новосибирской и Кемеровской областями, на востоке — с Республиками Тыва и Хакасия).

Режим международных границ установлен в соответствии с Законом РФ «О государственной границе Российской Федерации» (1993). Наиболее укреплена граница между Республикой Алтай, Китаем и Монголией. На границе с Монголией пропуск граждан, транспортных средств и грузов организован через пропускной пункт Ташанта. Граница с Китаем проходит по труднодоступным высокогорным районам, где отсутствует транспортная сеть, и не осуществляются приграничные взаимоотношения.

После распада Советского Союза Россия укрепляет государственные границы с бывшими союзными республиками. В Алтайском крае и Республике Алтай также ведется обустройство государственной границы с Республикой Казахстан, сопровождающееся формированием системы пропускных пунктов, функции которых в настоящее время выполняют погранзаставы Кулунда, Локоть, Тархата, Бертек, Аргамджи и

др. Такая тенденция привела к усилению барьерности во взаимодействии приграничных территорий и формированию периферийной зоны вокруг государственных границ.

Если в старых (советских) районах чаще всего приграничные функции устоялись, то в новых (российских) они только формируются. Это и функции, связанные с охраной государственной границы, таможенным регулированием, обороной, развитием приграничной инфраструктуры, транзитом и т. п.

До недавнего времени характерной особенностью государственной границы Российской Федерации со странами СНГ являлось то, что на большинстве направлений она не была установлена в международно-правовом аспекте. Это в какой-то мере способствовало сохранению «горизонтальных» связей между хозяйствующими субъектами по обе стороны границы, развитию интеграционных процессов приграничного сотрудничества, но в ряде случаев порождает и территориальные споры.

Анализ нормативно-правовых документов, экономических и социокультурных связей хозяйствующих субъектов и населения по обе стороны государственных границ позволил выделить два типа процессов приграничного сотрудничества и усиления геополитических позиций России с приграничными странами.

Первый тип — «вертикальный», или административный, когда взаимодействие между приграничными субъектами происходит на уровне официальных государственных структур и лиц, представляющих полную структуру административных функций «сверху вниз» от главы государства до уровня представителей муниципальных образований приграничных территорий. Результатом такого типа связей являются всевозможные соглашения, декларации и протоколы о намерениях в области межгосударственного, межрегионального и/или межмуниципального сотрудничества.

Указанный тип взаимодействия необходим для выстраивания правовых аспектов приграничного сотрудничества, протекционистских позиций для конкретных субъектов приграничного сотрудничества, но главным образом для создания условий развития приграничных территорий, преодоления их периферийного положения и социокультурного взаимодействия населения с соседним государством.

Второй тип приграничного сотрудничества во многом зависит от первого, носит «горизонтальный», или межсубъектный, характер и включает в себя установление контактов по следующим направлениям: торговля, производственное кооперирование, договорные отношения и хозяйственно-предпринимательские связи крупных субъектов, сов-

местная предпринимательская деятельность, трудовые челночные и сезонные миграции, финансовые отношения, поездки населения с целью получения отдельных видов социальных, бытовых, медицинских и других услуг, культурные и религиозные связи, обмен образовательными услугами, научно-техническое сотрудничество между научно-производственными учреждениями и т. д.

Для приграничных регионов России (Алтайский край) и Казахстана (Павлодарская и Восточно-Казахстанская области) на основе официальных показателей социально-экономического взаимодействия выделены четыре зоны трансграничного сотрудничества горизонтального типа на уровне муниципальных образований (мезоуровня), для каждой из них указаны приоритетные виды социально-экономических отношений (таблица).

Анализ отношений между названными регионами показал очень высокую степень экономического и социокультурного сотрудничества, а также недостаточность двух существующих транзитных экономических коридоров между ними (рис. 1, цв. вкл.).

Недостаточный уровень развития вертикального типа приграничного сотрудничества или отсутствие гибкой системы реагирования на изменяющиеся обстоятельства приграничного сотрудничества по первому типу ведет к разрыву экономических и социокультурных связей между территориями, расположенными по разные стороны границы, создает систему упущенных выгод, но главное — усложняет социально-экономическое положение приграничных территорий и ослабляет геополитические позиции регионов сопредельных государств. В ряде случаев граница «разрывает» ресурсные (водные, энергетические, информационные и др.) коммуникации экономических объектов. Большие проблемы в решении вопросов жизнеобеспечения населения приграничных регионов возникают из-за утраты традиционных источников водо- и теплоснабжения (например, инфраструктурная зависимость Алтайского края от Казахстана, когда разрыв единой энергетической системы привел к необходимости репрофилирования ряда алтайских ТЭЦ с экибастузских на канско-ачинские угли, Локтевский район АК и Бородулинский ВКО с практически единой инфраструктурой).

Необходимость обустройства пограничной, таможенной и миграционной служб влечет за собой новые социальные проблемы: это, прежде всего, жилье и рабочие места для военнослужащих, членов их семей, а также беженцев и вынужденных переселенцев из сопредельных государств. Поэтому в ряде приграничных регионов более высокий уровень безработицы. Остро встает проблема занятости и органи-

Территориальное распределение видов социально-экономических отношений горизонтального типа приграничного сотрудничества России (Алтайский край) и Республики Казахстан (Павлодарская и Восточно-Казахстанская области)

Алтайский край	Область		Вид социально-экономических отношений
	Павлодарская	Восточно-Казахстанская	
А. Приграничный пояс (районы) — приграничная зона первого порядка			
Бурлинский Славгородский Табунский Кулундинский Ключевской Михайловский Угловский Рубцовский Локтевский Третьяковский Змеиногорский Чарышский	Успенский Щербактинский Лебяжинский	Бескарагайский Территория Семипалатинской городской администрации Бородулинский Шемонаихинский Глубоковский	То, Тм, У, Сп, Фо, Пк, Кр, Хп
Б. Центральные территории края (города) — приграничная зона второго порядка			
Барнаул Бийск Рубцовск Белокуриха Новоалтайск	Павлодар Экибастуз Аксу Курчатов	Усть-Каменогорск Семипалатинск Лениногорск Аягоз	То, У, Сп, Фо, Пк, Кр, Хп, Оу, Нс
В. Группы районов, расположенные вдоль основных магистралей транспортного каркаса, — зона третьего порядка			
Заринский Первомайский Павловский Ребрихинский Мамонтовский Завьяловский Благовещенский Тальменский Калманский Топчихинский Алейский Шипуновский Поспелихинский Косихинский Троицкий Бийский Каменский Панкрушихинский Хабарский	Павлодарский Территория подчинения адм. г. Аксу Территория подчинения адм. г. Экибастуз Железинский Майский	Бородулинский Территория подчинения адм. г. Семипалатинска Жарминский Территория подчинения адм. г. Аягоз Шемонаихинский Глубоковский Уланский Зыряновский Территория подчинения адм. г. Лениногорска	То, Сп, Фо, Пк, Кр, Хп

Окончание

Алтайский край	Область		Вид социально-экономических отношений
	Павлодарская	Восточно-Казахстанская	
Г. Административные районы, расположенные в «межкаркасной» зоне, — зона четвертого порядка			
Алтайский Баевский Быстроистокский Волчихинский Егорьевский Ельцовский Завьяловский Залесовский Красногорский Краснощековский Крутихинский Курынский Кытмановский Новичихинский Петропавловский Родинский Романовский Смоленский Советский Солонешенский Солтонский Тогульский Тюменцевский Усть-Калманский Усть-Пристаньский Целинный	Иртышский Актогайский Баяноульский	Абайский Коклектинский Тарбагатайский Курчумский Зайсанский Урджарский	То, Тм, Сп, Кр

Примечание: То — торговый обмен; Пк* — производственное кооперирование; Хп — договорные отношения и хозяйственно-предпринимательские связи крупных субъектов; Сп — совместная предпринимательская деятельность; Тм — трудовые челночные и сезонные миграции; Фо — финансовые отношения; У — поездки населения с целью получения отдельных видов социальных: бытовых, медицинских и др. услуг; Кр — культурные и религиозные связи. Оу — обмен образовательными услугами; Нс — научно-техническое сотрудничество.

зации необходимого переобучения работников, сокращаемых в результате экономического спада. Кроме того, создается добавочная нагрузка на социальную инфраструктуру приграничных регионов, требующая дополнительного финансирования на ее поддержание и расширение.

Усиление социально-экономического расслоения в приграничных районах стимулирует возникновение и развитие различного рода конфликтов, в том числе и на национальной почве. Низкий уровень вертикального типа взаимодействия приграничных территорий не позволяет им, с одной стороны, эффективно развиваться, с другой — создаются предпосылки к осложнению обстановки в приграничных регионах — возрастание активности контрабандистов, незаконных мигрантов, проникновению оружия и наркотиков. Как правило, в этот момент рычаги взаимодействия силовых структур двух приграничных территорий имеют разнонаправленный характер, отстаивая свои национальные интересы.

Другим моментом вертикального типа взаимодействия является декларативность намерений возможного использования перспектив приграничного сотрудничества без разработки конкретного инструментария приграничного сотрудничества для горизонтального типа. Подписанные на государственном уровне соглашения и декларации на практике не находят своего применения или не учитывают реальных обстоятельств и проблем приграничного взаимодействия конкретных хозяйствующих субъектов или населения по обе стороны границы. К сожалению, данный подход можно зафиксировать и в отношениях Российской Федерации со странами СНГ.

Но можно отметить несколько позитивных геополитических моментов в приграничных отношениях России и Казахстана. 5 апреля 2009 г. Президентом РФ подписан Федеральный закон № 48-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о порядке пересечения Российско-Казахстанской государственной границы жителями приграничных территорий Российской Федерации и Республики Казахстан». Данные категории граждан могут пересекать Российско-Казахстанскую границу по документам, удостоверяющим личность (паспорта, свидетельство о рождении детей), не только в установленных пунктах пропуска, но и в местах пересечения границы. Заполнение миграционных карт при пересечении Российско-Казахстанской государственной границы на условиях соглашения не требуется.

Кроме того, на Российско-Казахстанской границе был запущен эксперимент по внедрению упрощенной процедуры пересечения границы, получивший положительную оценку, и такая процедура досмот-

ра сейчас утверждена правительствами двух государств. Основной принцип эксперимента — сотрудничество двух ведомств, построенное на полном доверии. Так, например, проверке не подлежит автотранспорт, выезжающий из той или другой страны. Досмотр проводит только принимающая сторона, что позволяет существенно сократить время прохождения таможенных процедур. Упрощена и процедура декларирования, таможенные декларации страны выезда действительны для встречающей стороны, что также сокращает время, увеличивает пропускную способность и намного облегчает процедуру таможенного оформления. Эксперимент по упрощению таможенного контроля был проведен одновременно на пяти пограничных постах Российско-Казахстанской границы в течение трех месяцев и показал положительную динамику грузооборотов.

Закономерным продолжением данного процесса является подписание документов о вступлении в силу 1 июля 2010 г. «Соглашения о создании Таможенного союза России и Казахстана», предполагающего отмену таможенного оформления товаров на Казахстано-Российской границе. На переходный период остается лишь таможенный контроль для товаров по 409 позициям Единого таможенного тарифа. А уже с 1 октября 2010 г. в России вступит в силу новый Таможенный кодекс Таможенного соглашения, основанный на нормах Международной конвенции об упрощении и согласовании таможенных процедур (Киотской), что означает изменение правил ввоза физическими лицами товаров, приобретенных за рубежом (<http://tass-ural.ru/details/109778.html>).

Эти решения существенно упрощают движение грузо- и пассажиропотоков, а создание Таможенного союза позволит снять определенные ограничения при провозе товаров в третьи страны. На состоявшемся 20–23 июля 2010 г. в столице Алтайского края г. Барнауле в рамках рабочего визита делегации Управления коммуникаций СУАР КНР прошли переговоры с руководством департамента государственной политики в области дорожного хозяйства, автомобильного и городского пассажирского транспорта РФ по вопросу организации автомобильных перевозок между Россией и Китаем транзитом через территорию Казахстана. Решение вопроса об осуществлении перевозок грузов автотранспортом из Китая в Сибирский федеральный округ через территорию Казахстана приведет к увеличению роста товарооборота между этими регионами.

На территории Алтайских регионов отсутствуют официальные представительства как Монголии в России, так и России в западных аймаках Монголии. Ближайшим местом получения виз для деловых поездок монгольских граждан в Россию является Улан-Батор, россий-

ских граждан в Монголию — г. Кызыл, транспортная доступность которого несколько ограничена. Это несколько сдерживает активизацию деловых и туристических обменов между нашими странами и регионами¹. Необходим комплекс мер, чтобы упростить визовый режим на Российско-Монгольской границе.

Единственный пропускной пункт на территории Республики Алтай в пос. Ташанта — один из самых оборудованных на Российско-Монгольской границе. В 2002 г. был построен современный комплекс зданий и сооружений МАПП «Ташанта», осуществляющий пропуск людей и груза ежедневно, кроме воскресенья, с 9.00 до 18.00. Реконструкция МАПП существенно ускорила его работу, но вместе с тем на КПП существует правило: никто не должен оставаться на нейтральной полосе. Следовательно, пересечь границу необходимо до закрытия терминалов, в противном случае вся процедура оформления документов происходит вновь на следующий день², и это повседневная практика, существенно осложняющая процедуру пересечения границы.

По опыту «еврорегионов» в западноевропейских государствах можно предложить разработку и реализацию общей концепции приграничного сотрудничества наших государств и устойчивого развития приграничных территорий — соотношение вертикального и горизонтального типов взаимодействия.

Важными инструментами решения проблем в приграничной зоне могут стать создание служб и заключение межрегиональных и муниципальных соглашений по приграничному сотрудничеству, совершенствование бюджетных и других инструментов региональной политики РФ, координация конкретных налоговых, бюджетных, таможенных, пограничных и иных мероприятий, обеспечивающих дифференцированную приоритетность развития приграничных территорий. Важное место среди механизмов стимулирования развития приграничной территории может занять приграничная торговля, порядок организации и осуществления которой разрабатывается и контролируется специальными ведомствами, а основные предпосылки для повышения уровня взаимодействия приграничных территорий приведены на схеме (рис. 2).

¹ В настоящее время жители западных монгольских аймаков могут свободно въезжать на территорию Тывы до Кызыла (Россия), в Казахстан и СУАР (Китай).

² http://www.sibfo.ru/stu/tam/gor_alt.php?action=art&nart=1943.



Рис. 2. Создание предпосылок для повышения уровня взаимодействия приграничных территорий

Таким образом, для усиления геополитического влияния России посредством приграничного сотрудничества как для территории Алтайского края, так и любого другого приграничного субъекта РФ необходимо:

- расширение числа контрольно-пропускных пунктов и транспортных переходов государственной границы;
- ужесточение внешнего пограничного, таможенного, иммиграционного, экологического, фитосанитарного и иного контроля для нарушителей цивилизованных принципов взаимодействия;
- совершенствование деятельности контрольных органов на приграничной территории;
- совершенствование миграционного, налогового, таможенного, уголовного законодательства;
- усиление вертикали государственной власти;
- совершенствование федеративных отношений;
- развитие правовой базы международного сотрудничества с сопредельными государствами по различным направлениям (рис. 3).

Необходимо преодолеть общее недопонимание стратегической роли приграничья в определении будущей судьбы России. Задача Федерального Центра состоит не в том, чтобы знать все местные условия и



Рис. 3. Создание предпосылок для реализации геополитических и экономических интересов РФ посредством приграничного сотрудничества

проблемы, а в том, чтобы обеспечить достаточный уровень безопасности и предоставить субъектам Федерации и муниципальным образованиям максимальные полномочия и возможные политико-правовые и торгово-экономические инструменты для решения проблем приграничной территории Российской Федерации.