

Новый подход к приграничному сотрудничеству на российско-казахстанской границе

Научный дайджест № 9 (38) • 2024



Научный центр мирового уровня «Центр междисциплинарных исследований человеческого потенциала» создан в ноябре 2020 г. в рамках Национального проекта «Наука» как консорциум четырех организаций – лидеров в данной области научного знания: НИУ ВШЭ, РАНХиГС, МГИМО МИД России и Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН.

Создание Центра стало самой масштабной в России инициативой в области социальных и гуманитарных наук за последние десятилетия. Среди его основных задач – не только проведение исследований мирового уровня в области развития человеческого потенциала, но и налаживание кооперации с зарубежными организациями-лидерами, запуск образовательных программ, создание передовой научной инфраструктуры, обеспечение трансфера полученных результатов в практику государственного управления и образование.

Центр реализует 80 научных проектов. Программа исследований охватывает ключевые аспекты человеческого потенциала, актуальные сегодня в глобальной повестке:



социальное и гуманитарное измерение человеческого потенциала



нейрокогнитивные механизмы социального поведения



демографические и социальные факторы активного долголетия



природно-климатические детерминанты устойчивого развития



занятость, социальная активность и формирование ключевых навыков и компетенций



человеческий потенциал и безопасность в глобальном мире



человек в эпоху технологических трансформаций

Научный дайджест подготовлен в рамках проекта «Исследование роли приграничных регионов в преодолении экономических, социальных и эпидемиологических рисков».

Руководитель проекта «Научный дайджест НЦМУ ЦМИЧП»: О. В. Ворон
Авторы: А.Б. Себенцов, М.С. Карпенко, К.А. Морачевская
Редактор: А.Д. Васильева

Введение

Проблема приграничного сотрудничества остается актуальной для России как для страны с наиболее протяженными границами. Цель приграничного сотрудничества состоит в том, чтобы максимизировать выгоды от приграничного положения и минимизировать его недостатки. Именно поэтому глубина и интенсивность такого сотрудничества очень важна для сохранения человеческого потенциала в зачастую периферийных и теряющих население приграничных регионах.

Несмотря на «многососедское» положение России, благодаря которому каждый участок границы по-своему уникален, уже в 2000-е гг. многие исследователи отмечали парадокс: наиболее «слабое» приграничное сотрудничество наблюдалось на границе с дружественными странами, в то время как наиболее интенсивное и продуктивное сотрудничество складывалось на границах со странами, входящими в ЕС и НАТО.

Российско-казахстанское приграничье отлично иллюстрирует описанное выше противоречие. Сегодня эта территория довольно обширна и включает в общей сложности 19 приграничных регионов¹ – 12 с российской и 7 с казахстанской стороны. Граница России и Казахстана – самая протяженная сухопутная граница в мире (7512 км).

С одной стороны, регионы, имеющие выход к линии государственной границы, характеризуются принципиально разными природно-географическими и социально-экономическими условиями. С другой – общность совместного развития сначала в составе Российской империи, а потом и в составе СССР, последующее участие России и Казахстана в евразийском интеграционном проекте обусловили хорошие стартовые позиции для развития межрегионального и приграничного сотрудничества. Однако, проведенные нами исследования (см. Карпенко, Себенцов, 2022, Соколов, Руднева, 2023, Карпенко, Колосов, Себенцов, 2021) позволили сформулировать перечень наиболее значимых проблем в трансграничных взаимодействиях двух стран. Во-первых, наблюдается дефицит успешных практик перехода локальных единовременных контактов в практику регулярных эффективных взаимодействий. Во-вторых, отсутствует системность в двусторонних контактах. В-третьих, масштабирование эффективных практик сотрудничества сдерживаются слабой институционализацией двусторонних взаимодействий. В-четвертых, с постсоветского времени так и не удалось выработать индивидуализированных для отдельных участков границы целей сотрудничества. Наконец, фиксируется отсутствие понятных возможностей и принципов финансирования совместных инициатив.

Исследование направлено на определение перспективных направлений трансграничных взаимодействий и выработку конкретных предложений по активизации сотрудничества в российско-казахстанском пограничье.

¹ Российская часть пограничья включает в себя Астраханскую, Волгоградскую, Саратовскую, Самарскую, Оренбургскую, Челябинскую, Курганскую, Тюменскую, Омскую, Новосибирскую области, Алтайский край и Республику Алтай, казахстанская – Атыраускую, Западно-Казахстанскую, Актюбинскую, Костанайскую, Северо-Казахстанскую, Павлодарскую и Восточно-Казахстанскую области.
Границы регионов казахстанской части пограничья даны по состоянию до 2022 года, когда из состава Восточно-Казахстанской области была выделена Абайская, с центром в Усть-Каменогорске.

Программно-проектный подход: от дружбы к сотрудничеству

Опыт исследования приграничного сотрудничества в России и ряде других стран, позволил определить наиболее успешные практики и принципы организации приграничного сотрудничества (Sebentsov, 2020; Себенцов, Карпенко, 2018). Среди многочисленных моделей сотрудничества был выделен программно-проектный подход, который начал формироваться в конце 1980-х гг. на границах Старой Европы, а затем коренным образом преобразовал всю структуру сотрудничества на границах российского Северо-Запада. Удалось установить, что именно программы соседства с ЕС в период с 2004 по 2021 г., разработанные в парадигме указанного подхода, позволили добиться существенного скачка в эффективности и масштабах сотрудничества. Несмотря на геополитическую турбулентность и благодаря программно-проектному подходу приграничным регионам до самого последнего времени удавалось сохранить не только дружеские, но и партнерские отношения. Реализованные в многочисленных двусторонних и многосторонних партнерствах проекты (совместная очистка рек, реконструкция типовых детских садов, создание новых пунктов пропуска и сети дорог в приграничье и др.) позволили населению приграничья ощутить на себе конкретные результаты такого сотрудничества.

Проведенный анализ позволил предложить новый подход к развитию, организации и поддержке приграничного сотрудничества на российско-казахстанской границе. Суть этого подхода состоит в том, чтобы ведущую роль среди институтов сотрудничества играли специальные программы, разработанные в соответствии со следующими принципами.

1. Программный принцип предполагает разработку совместного программного документа, который определял бы основное содержание программы, а также более подробно характеризовал механизмы управления, адаптированные под данную конкретную территорию. В практике реализации программ приграничного сотрудничества с ЕС разработка этого документа обычно поручалась независимым экспертным группам. Результаты их работы обычно обсуждались и корректировались региональными властями на специальных конференциях и стратегических сессиях, а затем выносились на обсуждение сторонами. Участие региональных властей в разработке программы имеет чрезвычайно важное значение – они обладают обширными знаниями о территории, на которой планируется реализация программы, опытом взаимного сотрудничества и решения общих проблем.

2. Территориальность программ сотрудничества позволяет увидеть большое разнообразие условий (природных, социокультурных и экономических), а также проблем и вызовов, требующих совместных действий. В то время как все предыдущие и текущая программа межрегионального и приграничного сотрудничества охватывали все пространство российско-казахстанского пограничья, предлагаемый подход предполагает выделение нескольких отдельных трансграничных территорий. Каждая из них должна иметь собственную программу сотрудничества.

Выделение самостоятельных программ для отдельных участков российско-казахстанского приграничья позволит лучше учесть потребности, возможности и проблемы конкретных трансграничных территорий, позволит сконцентрировать средства и усилия для решения этих проблем, лучше использовать уже имеющийся капитал сотрудничества – исторически сложившиеся связи населения, устоявшиеся контакты местных и региональных администраций. Таким образом, природная, экономическая, культурная, транспортная, историческая связность – это естественная основа для выделения территорий реализации программ приграничного сотрудничества.

Практика приграничного сотрудничества на внутренних и внешних границах ЕС показала, что некоторые регионы могут тяготеть сразу к двум или трём программным территориям. Для решения подобного противоречия программа может иметь основную и прилегающую территорию. Каждый регион приграничья может принадлежать только к одной основной территории программы, при этом допускается участие в одной (в редких случаях в двух) программе сотрудничества в качестве прилегающей территории.

3. Совместные органы управления программой и совместный бюджет – ещё один критически важный принцип, способствующий успеху приграничного сотрудничества. Для каждой основной территории программы необходим пакет документов – Межправительственное Соглашение о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества и Совместный программный документ. Соглашение о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества определяет общий порядок финансирования и управления программой. Оно должно предусматривать формирование **совместных органов управления программой**: совместного мониторингового комитета, управляющего органа, национального органа, совместного технического секретариата и др.

Совместный мониторинговый комитет (СМК) состоит из представителей, назначаемых национальными властями на функциональной, а не на личной основе, то есть на основе принадлежности к ведомству, отвечающему за реализацию программы. Наряду с представителями, в СМК могут участвовать наблюдатели (от общественности, некоммерческих организаций, национальных и региональных властей). СМК рассматривает все вопросы, влияющие на ход реализации программы, принимает решение по отбору проектов или создаёт для этого специальный отборочный комитет. СМК осуществляет контроль за реализацией программы и достижением её целей.

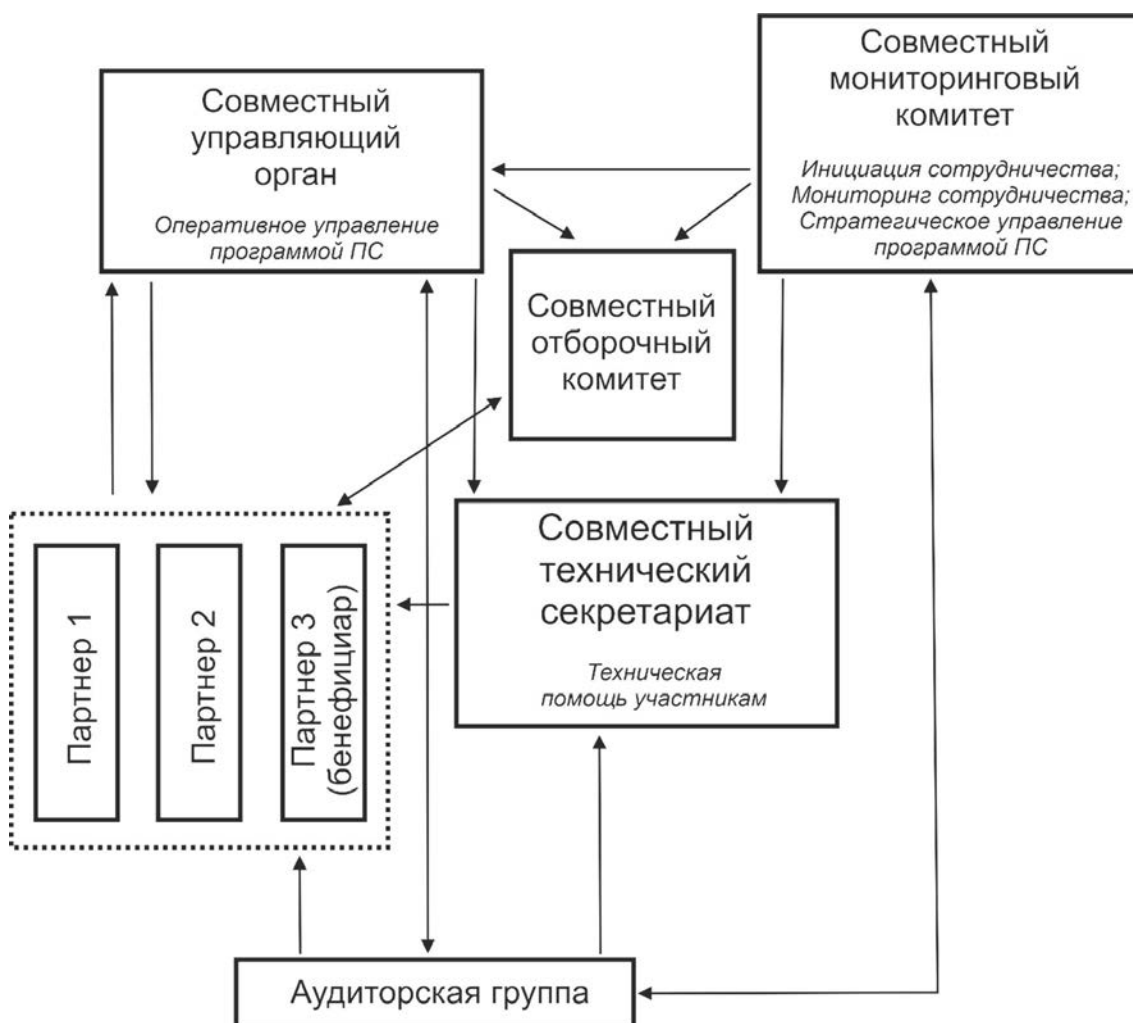
Управляющий орган (УО), выбранный государствами-участниками программы, несёт ответственность за управление Программой в соответствии с правилами, предусмотренными Соглашением о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества, содержанием Совместного программного документа, а также решениями СМК. УО программы может быть выбрано наиболее подходящее министерство одной из сотрудничающих сторон (предпочтительнее, чтобы это была Россия).

Национальный орган (НО) назначается каждым из сотрудничающих государств, представляет свою страну в СМК и несёт ответственность за координацию реализации программы на своей национальной территории, поддерживая работу УО в сфере реализации программы.

Совместный технический секретариат (СТС) создаётся в случае необходимости для содействия и координации работы УО, НО и СМК, а также их связи с непосредственными участниками программы. В практике европейского приграничного сотрудничества СТС играет важную роль в оказании содействия партнёрам в реализации конкретных проектов приграничного сотрудничества (см. схему).

Рисунок 1

Схема управления программой приграничного сотрудничества



В структуру органов управления программой часто включают специальный аудиторский орган и группы национальных аудиторов, группу бранч-офисов, выполняющих консультационные и мониторинговые функции. Бюджет программы формируется из взносов стран-участников. Оперативное управление общим бюджетом программы осуществляет УО, решение о распределении – СМК. На организацию работы совместных органов управления, работу бранч-офисов, мониторинг и аудит, проведение конкурсных процедур, помощь участникам проектов расходуется в среднем до 10-15% средств программы.

4. Цели и темы сотрудничества должны быть достижимы, конкретны, деполитизированы и согласованы с внешними и внутренними приоритетами сторон. Определение общих для сотрудничающих сторон целей (приоритетов) реализации программы – одна из ключевых составляющих программного подхода к приграничному сотрудничеству.

Программа приграничного сотрудничества – это одновременно и комплекс мер по развитию приграничных регионов, и инструмент развития приграничного сотрудничества. Поэтому она должна соответствовать как внутривнутриполитическим, так и внешнеполитическим интересам России, в т.ч. документам стратегического планирования – региональным и федеральным стратегиям развития соответствующих территорий. Концепция приграничного сотрудничества Российской Федерации предусматривает следующие приоритетные направления сотрудничества, которые должны быть учтены при формулировании целей программы: а) сотрудничество в приграничной торговле; б) сотрудничество при осуществлении инвестиционных проектов; в) сотрудничество в области транспорта, логистики и коммуникаций; г) сотрудничество в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; д) сотрудничество в правоохранительной сфере; е) сотрудничество в сфере регулирования миграции населения и рынка труда; ё) сотрудничество в области науки и исследований, межчеловеческих контактов. Не менее важно, чтобы цели соответствовали интересам обеих сотрудничающих сторон, поэтому аналогичные процедуры согласования целей должны быть проведены и национальными властями второй сотрудничающей стороны.

Цели сотрудничества должны носить максимально практический и деполитизированный характер. Опыт реализации программ приграничного сотрудничества на Северо-Западе России показал, что наиболее продуктивно идет сотрудничество в области охраны природы (очистка рек, строительства очистных сооружений и пр.), развития туризма (в т.ч. трансграничных туристских маршрутов), культуры (обмены выставками, театральными труппами и т.д.), образования (школьные обмены, академическая мобильность студентов и преподавателей и др.), науки (совместные исследования), улучшения городской и сельской среды (модернизация типовых объектов социальной инфраструктуры, реконструкция и строительство набережных и др.) Необходимо избегать тем, связанных с трудными вопросами общей истории: роли казачества в освоении территории современного Северного Казахстана, обстоятельств вхождения степных районов Казахстана в состав Российской Империи и др. Предпочтение в процессе программирования сотрудничества должно быть отдано такой тематике, которая не вызывает споров, а объединяет стороны сотрудничества. Кроме того, тематика должна помогать решать вопросы локального развития, идентичные с двух сторон от границы.

Национальными властями должны быть сформулированы примеры тематических направлений сотрудничества, на основе которых могут быть определены несколько (до пяти-семи) ключевых приоритетов, общих для всего российско-казахстанского приграничья. Власти регионов, участвующих в программе, могут выбрать три-четыре приоритета из предложенных или же сформулировать в дополнении к трем предложенным свой собственный четвертый приоритет, который не должен противоречить по своему содержанию уже разработанному списку. Возможность сформулировать свой собственный

приоритет обеспечивает достаточную гибкость, которая позволит учесть специфику каждого участка приграничья. Гибкости будет способствовать и возможность разработки участниками каждой программы перечня мер, которые необходимо предпринять для реализации выбранного приоритета сотрудничества.

5. Проектный подход

Для реализации проектного подхода УО объявляет заявочные туры, в каждом из которых отбираются заявки на финансирование по одному из трех-четырех утвержденных приоритетов Программы. СМК создает Совместный отборочный комитет, который рассматривает полученные заявки на предмет соответствия условиям программы. Проекты должны быть географически приемлемы: сам проект обязательно должен осуществляться на территории реализации программы. В исключительных случаях возможна реализация проекта на прилегающей территории. Каждый рассматриваемый Совместным отборочным комитетом проект должен иметь хотя бы одного партнера со стороны России и одного со стороны Казахстана. Проекты обязательно реализуются совместно, двумя сторонами сотрудничества. Партнерами могут быть региональные и местные органы власти, государственные учреждения, основной целью которых не является извлечение прибыли (школы, больницы, университеты, музеи, государственные унитарные предприятия в сфере управления ЖКХ и др.) и некоммерческие неправительственные организации. Совместный отборочный комитет проводит оценку качества поступивших заявок, а СМК принимает окончательное решения по проектам, подлежащим финансированию.

Последовательная имплементация этих принципов позволит подойти к формированию российской политики добрососедства. Их апробация на российско-казахстанской границе позволит вывести приграничное сотрудничество на самом протяженном участке границы России на новый уровень. Новый подход укрепит существующие формы приграничного сотрудничества, послужит основой для их дальнейшего развития, а также возникновения новых двусторонних форматов взаимодействия. Он будет способствовать росту стабильности, безопасности и предотвращению возможных конфликтов на российских границах. Реализация предлагаемых принципов сотрудничества поможет артикуляции преимуществ евразийской интеграции для регионального и локального уровней, возникновению пояса добрососедства и безопасности на одной из наиболее открытых границ России. Одна из задач программ состоит в том, чтобы широкие слои населения ощутили конкретные результаты от приграничного сотрудничества между регионами и евразийской интеграции между странами.

Имплементация проектно-программного подхода в российско-казахстанском приграничье

Для имплементации проектно-программного подхода требуются глубокие исследования, касающиеся обоснования границ территорий реализации программ сотрудничества, а также тем и направлений сотрудничества для каждой из них. В результате нашего исследования были, во-первых, разработаны предложения по возможной тематике сотрудничества в российско-казахстанском приграничье в целом. Во-вторых, был предложен проект разделения российско-казахстанского приграничья на отдельные территории реализации программ приграничного сотрудничества с кратким обоснованием, а также набором тем и проектов сотрудничества для каждой из них.

В своих исследованиях мы исходим из того, что тематические направления сотрудничества должны формироваться на основе учета географических, экономических, социокультурных и других особенностей трансграничной территории, определяющих проблемы локального и регионального развития, требующие сотрудничества, а также создающих препятствия или возможности для трансграничных связей. В табл. 1 представлены основные тематические направления сотрудничества, которые в той или иной степени подходят для всех территорий российско-казахстанского приграничья.

На основе тематических направлений сотрудничества могут быть сформулированы конкретные цели программ приграничного сотрудничества, по которым будут объявляться конкурсы проектов приграничного сотрудничества. Например, в рамках тематического направления «Развитие туризма и культуры» могут быть сформулированы цели «Общая культура – общее будущее» или «Культура как возможность для глубокого сотрудничества» и т.д. Кроме того, цели могут быть сформулированы и более широко, охватывая сразу несколько тематических направлений. Так, например, формулировка цели «Образованная и культурная молодёжь – основа для общего будущего» включает в себя темы, связанные с культурой, образованием и наукой.

Территории реализации программ в российско-казахстанском приграничье

Несмотря на многочисленные попытки районирования российско-казахстанского приграничья в научных работах, исследователи так и не пришли к единому мнению по этому вопросу. Т.И. Герасименко, глубоко анализирувавшая феномен трансграничности в этнокультурном развитии территорий, выделила четыре трансграничных района (ТГР) – *Астраханско-Казахстанский, Оренбургско-Казахстанский, Североказахстанско-Российский и Восточноказахстанско-Российский* (Герасименко, 2005). Использование геосистемного подхода позволило А.А. Чибилёву (мл.) выделить три потенциальных трансграничных региона: *Урал-Жайык* (Оренбургская область РФ, Атырауская, Западно-Казахстанская и Актыубинская области РК), *Тоболо-Тургайский* (Костанайская область РК, Челябинская и Курганская области РФ) и *Иртышский* (Северо-Казахстанская, Павлодарская, Акмолинская и Восточно-Казахстанская области РК, Тюменская, Омская, Новосибирская области

Таблица 1

Предложения по тематическим направлениям сотрудничества в российско-казахстанском приграничье

№	Тематические направления сотрудничества	Содержание сотрудничества	Примеры целей
1	Охрана природы и рациональное природопользование	Охрана и использование трансграничных природных объектов, в т.ч. водоёмов (деятельность, направленная на привлечение внимания к проблемам природопользования, очистка побережий рек силами волонтеров, строительство очистных сооружений, городских и сельских канализационных систем); совместное развитие сети трансграничных особо охраняемых территорий, поддержка экологических инициатив по обе стороны границы (противодействие деградации земель, лесов, лесовосстановление и др.)	Чистая окружающая среда будущим поколениям; Сохраняя природу, заботимся о настоящем и будущем
2	Развитие туризма и культуры	Разработка трансграничных туристических маршрутов, туристических брендов трансграничных маршрутов и территорий, подготовка объектов показа (реставрация памятников истории, реконструкция и обновление экспозиций музеев, обустройство парковок рядом с ними и др.), развитие сети туристско-информационных центров, продвижение и сохранение общего культурного наследия и национальной культуры (гастроли театров, обмен экспозициями и др.)	Общая культура – общее будущее; Культура как возможность для глубокого сотрудничества; Трансграничный туризм – полюс роста в приграничье; Единство в культурном многообразии.
3	Повышение доступности и безопасности границы	Развитие сети автомобильных дорог, ведущих к многосторонним, двусторонним и местным пунктам пропуска (местам пересечения границы жителями приграничных территорий), обустройство пунктов пропуска, улучшение взаимодействия правоохранительных органов (совместные учения по борьбе с трансграничной преступностью, обмен опытом и информацией), улучшение взаимодействия и обмен опытом других экстренных служб (предотвращение последствий опасных природных явлений – пожаров, паводков и др.)	Доступность и безопасность границы – основа общего благополучия; Через повышение мобильности – к улучшению качества жизни
4	Развитие трансграничного образования и науки	Поощрение образовательных обменов студентов и школьников; совместные поисковые отряды (археологические исследования и др.), повышение взаимной студенческой и преподавательской мобильности, выделение грантов на исследования, эффект от которых значим для обеих сторон приграничного сотрудничества, создание сетевых лабораторий и университетов, поддержка образования на национальных языках по обе стороны границы (обучение для учителей русского и казахского языка, семинары, конференции и др.)	Урал – регион науки
5	Стимулирование сотрудничества властей	Обучение принципам проектной работы (оформление и подача проектов, управление проектами приграничного сотрудничества и др.), подходы к реализации проектов приграничного сотрудничества, обмен опытом по современным практикам госуправления, решению общих проблем (депопуляция сельской местности, развитие сельского хозяйства в зоне целины), совместные проекты по цифровизации советских архивов, выстраивание систем обмена данными.	Объединяя усилия, приумножаем возможности

Таблица 1 (окончание)

№	Тематические направления сотрудничества	Содержание сотрудничества	Примеры целей
6	Создание комфортной среды для жителей приграничья	Разработка совместных проектов по модернизации типовых объектов советского времени, одинаковых по обе стороны границы (детских садов, школ, домов культуры, поликлиник, больниц и т.д.): утепление зданий, ремонта кровли и фасадов, повышение доступности соответствующих объектов для лиц с ограниченными возможностями здоровья; разработка и реализация совместных проектов по реконструкции набережных рек, организации сети малых общественных пространств и экономики «третьих мест» и др.	Приграничье меняется для нас; Комфортная среда в приграничье.
7	Обеспечение здоровья и благополучия граждан	Создание совместных проектов по реконструкции и переоснащению объектов здравоохранения: больниц, поликлиник, станций скорой помощи, фельдшерско-акушерских пунктов и др. Обмен опытом и реализация проектов в сфере борьбы с эпизоотиями и др. Развитие пилотных проектов по оказанию экстренной и плановой трансграничной медицинской помощи, проведению совместных конференций и консилиумов врачей, обменов в рамках системы медицинского образования стажировок по повышению квалификации, развитие телемедицины в удаленных периферийных районах и др.	Каждому жителю приграничья – доступная медицинская помощь; Объединяем усилия ради здоровья каждого
8.	Повышение конкурентоспособности предприятий малого и среднего бизнеса и развитие рынка труда	Проведение совместных обучающих семинаров и других мероприятий, нацеленных на повышение информированности об условиях и правилах ведения бизнеса на сопредельных территориях, реализацию трансграничных бизнес-проектов, поиск бизнес-партнеров и потребителей продукции, повышение информированности граждан о возможности трудоустройства на сопредельной территории, а бизнеса – о правилах и возможности трудоустройства граждан сопредельного государства.	Бизнес без границ

РФ) (Чибилев, 2003). Дополнительно был выделен формирующийся регион приграничного сотрудничества «Большой Алтай», объединяющий приграничные территории России, Казахстана, Монголии и Китая. Ещё один потенциальный Северо-Каспийский регион, согласно авторскому подходу, включает в себя не только приграничные регионы России и Казахстана (Волгоградская, Астраханская, Саратовская области РФ и Атырауская область РК), но также приморские районы этих государств, не выходящие к сухопутной границе.

Предлагаемый нами подход, разработанный на основе европейского опыта сотрудничества, является более гибким, поскольку предполагает выделение как основной, так и прилегающей территории, что позволяет регионам из разных программ сотрудничать между собой. В табл. 2. представлен возможный вариант разделения российско-казахстанского приграничья на отдельные территории реализации программ сотрудничества с кратким обоснованием состава, указанием сведений о численности населения, площади территории, возможных направлениях и проектах сотрудничества.

Таблица 2
Потенциальные территории реализации программ и их основные характеристики

Название программы	Состав территории	Площадь территории	Численность населения	Крупнейшие города	Приоритетные направления сотрудничества	Почему выделена программа	Возможные проекты на основе анализа региональных СМИ
«Северный Каспий»	<p>Основная территория РФ: Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Самарская области Казахстан: Западно-Казахстанская, Атырауская.</p> <p>Прилегающая территория РФ: Оренбургская область</p>	710,4 тыс. км. кв.	12181,5 тыс. человек, из них с российской стороны – 10809,6 тыс. человек, с казахстанской – 1371,9 тыс. человек.	Самара, Волгоград, Атырау, Саратов; Оренбург	Природоохранные инициативы; туризм и культура; повышение конкурентоспособности предприятий малого и среднего бизнеса и развитие рынка труда.	Обоснованием для выделения территории программы стало наличие единства природных условий и общих природных макрообъектов – Каспийского моря и бассейна трансграничной реки Урал (прочих водотоков, а также ряд водохранилищ). Однообразие ландшафтов требует разработки общих подходов к решению проблем природопользования и охраны природы в степных и полупустынных районах пограничья. Прикаспийская нефтегазовая провинция – проблемы её освоения и реабилитации природных условий.	<ul style="list-style-type: none"> – разработка совместных проектов очистки водотоков; – разработка проектов модернизации и реконструкции очистных сооружений в городах и сельской местности; – сотрудничество в области рыбной отрасли – создание типовых прудовых хозяйств. – развитие туристского направления – разработка трансграничных маршрутов (в том числе трансграничных в акватории национальных секторов Каспийского моря), модернизация туристической инфраструктуры в местах досуга жителей приграничья (например, на озере Эльтон)
«Урал-Тургай»	<p>Основная территория РФ: Оренбургская, Челябинская область Казахстан: Актыбинская, Костанайская области</p> <p>Прилегающая территория РФ: Самарская Казахстан: Западно-Казахстанская, Атырауская область</p>	1032,4 тыс. км. кв.	11545,9 тыс. человек, из них с российской стороны – 8391,2 тыс. человек, с казахстанской – 3154,7 тыс. человек.	Челябинск, Оренбург, Актюбе; Самара, Уралск	Повышение доступности и безопасности границы; повышение конкурентоспособности предприятий малого и среднего бизнеса и развитие рынка труда; Природоохранные инициативы.	Обоснованием для выделения основной территории программы стало наличие трансграничных промышленно-производственных связей предприятий в приграничье, наличие опорных для всего участка границы пунктов пропуска, выгодное экономико-географическое и транспортно-географическое положение (высокие показатели транспортной доступности крупных городских поселений в приграничье). На прилегающей территории – наличие трансграничных объектов природного происхождения (бассейн реки Урал).	<ul style="list-style-type: none"> – проекты по сопряженному развитию сети автодорог, ведущих к многосторонним пунктам пропуска (в Челябинской и Оренбургской областях расположены наиболее крупные и загруженные пункты пропуска – МАПП «Сатарчин», МАПП «Маштак-ов», МАПП «Бугристе»); – проекты по стимулированию малого и среднего предпринимательства в контексте развития сети пунктов пропуска и территориальной близости крупных центров (обмен опытом, совместное планирование); – проекты, направленные на совместную разработку мер повышения привлекательности объектов туристического сектора (например, соль-илецких озер) – разработка совместных проектов очистки водотоков и природоохранной деятельности в бассейне реки Урал

Таблица 2 (окончание)

Название программы	Состав территории	Площадь территории	Численность населения	Крупнейшие города	Приоритетные направления сотрудничества	Почему выделена программа	Возможные проекты на основе анализа региональных СМИ
«Сибирь»	Основная территория РФ: Курганская, Тюменская, Омская, Новосибирская области Казахстан: Северо-Казахстанская, Павлодарская области Прилегающая территория РФ: Алтайский край Казахстан: Абайская, Восточно-Казахстанская область.	1224,4 тыс. км. кв.	111695,0 тыс. человек.	Омск, Новосибирск, Тюмень, Павлодар, Барнаул, Усть-Каменогорск	Экология и природоохранная деятельность, туризм, трансграничное образование и наука.	Обоснованием для выделения территории программы стало наличие общей для части территории трансграничной реки Иртыш (Ишим), схожесть природно-климатических условий, общность историко-культурного развития территории приграничья (освоение целинных и залежных земель), выгодное транспортно-географическое положение части территории программы (треугольник Петропавловск- Омск- Павлодар), тесные производственно- кооперационные связи предприятий	– разработка совместных проектов очистки водотоков и природоохранной деятельности в бассейне трансграничных рек Иртыш и Ишим, модернизация очистных сооружений городских поселений и сельской местности; – проекты, направленные на предотвращение трансграничных угроз природного и антропогенного характера (обмен опытом и информацией, меры по совместному реагированию) – проекты сотрудничества в области сельского хозяйства (проведение совместных мероприятий, реализация пилотных проектов на приграничных территориях, организация профильных стажировок сотрудников науки и образования).
«Алтай»	Основная территория РФ: Алтайский край, Республика Алтай Казахстан: Абайская, Восточно-Казахстанская области Прилегающая территория РФ: Новосибирская область Казахстан: Павлодарская область	846,7 тыс. км. кв.	7219,8 тыс. человек.	Барнаул, Усть-Каменогорск; Новосибирск, Павлодар	Туризм и культура; природоохранные инициативы; Повышение доступности и безопасности границы; стимулирование сотрудничества с властями.	Обоснованием для выделения территории программы стало наличие на этой территории международного координационного совета «Наш общий дом- Алтай» (с российской стороны участвуют Республика Алтай и Алтайский край), единство природной среды требует разработки совместных инициатив в области охраны природы, развития сети национальных и трансграничных ООПТ и пр. Высокий туристический потенциал территории программы требует сопряженного участия властей в области повышения транспортной доступности территории приграничья – обучение проектов строительства пунктов пропуска на границе Республики Алтай и Восточно-Казахстанской/ Абайской областями Республики Казахстан.	– проекты, направленные на создание трансграничной системы туристических маршрутов в пределах алтайской горной системы; – проекты по охране трансграничных водотоков и особо охраняемых природных территорий; – проекты, направленные на повышение транспортной доступности территории приграничья (на границе с Республикой Алтай), а также в районах, привлекаемых с туристической точки зрения; – проекты, стимулирующие межрегиональное и муниципальное сотрудничество властей, бизнеса, НКО в рамках Международного координационного совета «Наш общий дом- Алтай» (взаимные консультации, обмен опытом и практиками сотрудничества, в том числе по уже реализованным проектам, согласование программ развития)

Как видно из рис. 1 и табл. 2, многие регионы приграничья тяготеют сразу к нескольким программным территориям. Так, Атырауская и Западно-Казахстанские области одновременно тяготеют и к Северному Каспию с его специфическими проблемами (опустынивание, засоление почв, разработка морских и сухопутных месторождений нефти и газа) и к территории программы «Урал-Тургай», с которой их объединяет общий трансграничный природный объект, требующий сотрудничества, – бассейн реки Урал (регулирование стока, очистка берегов и дна реки, проблема обмеления, развитие туризма и др.). Отнесение этих двух областей Казахстана к основной территории программы «Северный Каспий» и к программе «Урал-Тургай» позволит развивать сотрудничество между программами по вопросам, представляющим взаимный интерес.

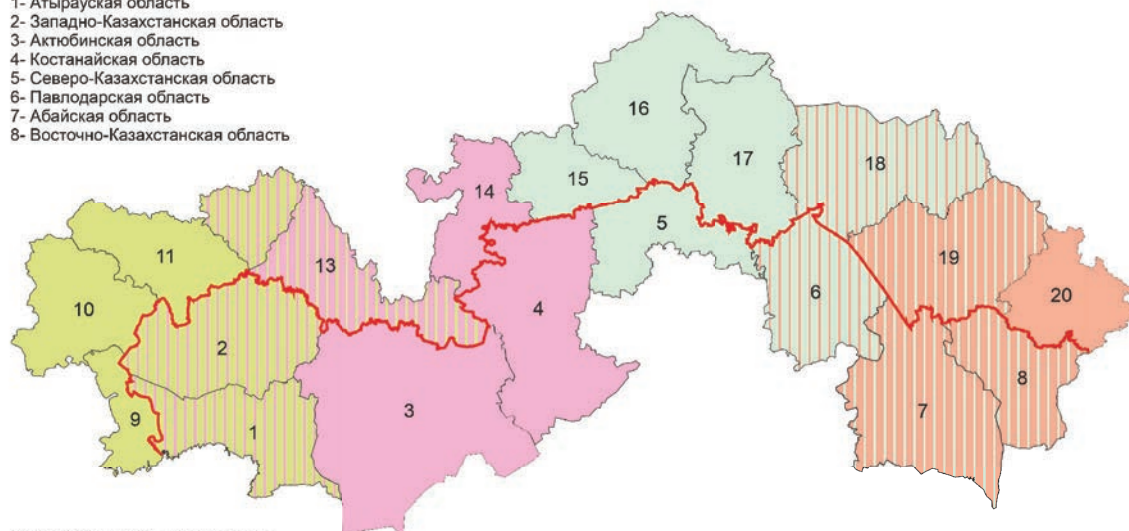
Аналогичный подход не раз применялся и в практике сотрудничества российских регионов с регионами соседних стран ЕС. Так, Санкт-Петербург и Ленинградская область в программный период 2014-2020 гг. относились к основной территории реализации программы «Юго-Восточная Финляндия – Россия» и были прилегающей территорией сразу для двух программ – «Карелия» и «Россия – Эстония».

Рисунок 2

Проект разделения территории российско-казахстанского приграничья по программам приграничного сотрудничества

Казахстанская часть пограничья:

- 1- Атырауская область
- 2- Западно-Казахстанская область
- 3- Актобинская область
- 4- Костанайская область
- 5- Северо-Казахстанская область
- 6- Павлодарская область
- 7- Абайская область
- 8- Восточно-Казахстанская область



Российская часть пограничья:

- 9- Астраханская область
- 10- Волгоградская область
- 11- Саратовская область
- 12- Самарская область
- 13- Оренбургская область
- 14- Челябинская область
- 15- Курганская область
- 16- Тюменская область
- 17- Омская область
- 18- Новосибирская область
- 19- Алтайский край
- 20- Республика Алтай

- программа «Северный Каспий» (основная / прилегающая территория)
- программа «Урал-Тургай» (основная / прилегающая территория)
- программа «Сибирь» (основная / прилегающая территория)
- программа «Алтай» (основная / прилегающая территория)

Конфигурация территории программ представляет собой не только научный, но также практический и политический вопрос, который обсуждается региональными и национальными властями каждой из стран, а также сотрудничающими сторонами. Так, некоторые города и области, не входящие формально в приграничье, могут иметь большое значение для экономики и повседневной жизни приграничных территорий. Так, Астана и прилегающая к ней Акмолинская область оказывают заметное влияние на жизнь приграничных территорий не только Казахстана, но и России. Такие города и области также могут включаться в территорию реализации программы в качестве основных или прилегающих. В программе приграничного сотрудничества «Россия – Польша» (2014–2020) с польской стороны к основной территории программы относились только отдельные районы Белостокского и Поморского воеводства, а остальные были отнесены к прилегающей территории.

Заключение

Обзор постсоветского опыта взаимодействия России и Казахстана в части приграничного сотрудничества приводит к формулировке значимых проблем в организации данного взаимодействия. Среди них: дефицит успешных практик перехода локальных единовременных контактов в практику регулярных эффективных взаимодействий; отсутствие общего видения целей сотрудничества, которые могли бы восприниматься не как механизм поддержки постсоветских связей, а как эффективный инструмент регионального и локального развития; отсутствие понятных возможностей и принципов финансирования совместных инициатив. Вследствие, наблюдается настороженность действий органов власти всех уровней в инициировании проектов приграничного сотрудничества. Экспертные интервью и анкетирование десятков сотрудников профильных департаментов и министерств в регионах российско-казахстанского приграничья, проведенные авторами в период с 2014 по 2023 гг., показывают, что направления взаимодействия с соседним государством хорошо прослеживаются, а конкретные результаты сотрудничества почти всегда назвать затруднительно.

Анализ опыта приграничного сотрудничества стран ЕС, а также регионов российского Северо-Запада, позволяет выделить неоспоримые преимущества применения проектно-программного подхода. Во-первых, территориальность программ сотрудничества (отнесение программ к конкретной территории) позволяет учесть уникальные особенности, конкретный набор проблем и вызовов для того или иного участка границ, при этом оставаясь в рамках единого инструмента развития приграничных территорий, типового в части механизма реализации, источников финансирования и пр. Во-вторых, программный подход означает инициирование общих органов управления, общего бюджета и «единых правил игры». В-третьих, формулировка целей сотрудничества, которая необходима при использовании программного подхода, позволяет сделать приграничные регионы бенефициарами межгосударственных интеграционных инициатив и спроецировать национальные цели во внутренней и внешней политике на приграничье. В-четвертых, деполитизированность тем сотрудничества, используемая в такого рода программах, позволяет уберечь реализацию востребованных с обеих сторон границы проектов от различных конъюнктурных колебаний геополитического и геоэкономического толка. Наконец, полимасштабность проектно-программного подхода, то есть вовлеченность в сотрудничество властей и акторов разных уровней, повышает согласованность действий, что с большей вероятностью приведет к конкретным ощутимым результатам сотрудничества для жителей приграничных регионов.

Список литературы

1. Чибилев А. А. Геоэкологические особенности нового российско-казахстанского приграничья // Вопросы степеведения. 2003. № 4. С. 52-59.
2. Герасименко Т. И. Трансграничные этнокультурные регионы: методологические подходы к изучению // Известия Русского географического Общества. 2005. №1. С. 73-83.
3. Карпенко М. С., Колосов В. А., Себенцов А. Б. Трансформация российско-казахстанского пограничья в постсоветский период: институциональное и экономическое измерения // Проблемы национальной стратегии. 2021. №. 5. С. 25-40.
4. Себенцов А. Б., Карпенко М. С. Институциональное измерение приграничного сотрудничества // Российское пограничье: вызовы соседства. 2018. С. 233-276.
5. Sebentsov A.B. Cross-border cooperation on the EU-Russian borders: results of the program approach. Geography, Environment, Sustainability. 2020. Vol. 13 (1) P. 74-83. <https://doi.org/10.24057/2071-9388-2019-136>
6. Карпенко М. С., Себенцов А. Б. Демографические и социокультурные вызовы приграничному сотрудничеству на российско-казахстанской границе // Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле. 2022. №. 3. С. 454-474.
7. Соколов А. А., Руднева О. С. Региональные особенности демографических процессов в российско-казахстанском трансграничье // Народонаселение. 2023. № 3. С. 30-42. DOI: 10.19181/population.2023.26.3.3; EDN: JDGOEC.