

УДК 327

Дмитриева М.О.

Сравнительный анализ урегулирования границы Российской Федерации с Республикой Казахстан и Китайской Народной Республикой

Comparative analysis of delimitation of Russian-Kazakh and Russian-Chinese borders

В статье анализируются процессы демаркации границ РФ с Республикой Казахстан и КНР. Определены обстоятельства, благодаря которым Россия завершила демаркацию границы с Китаем в 1990-е годы, а с Казахстаном только в 2005 г. Проведённая работа позволила сделать вывод, что решение пограничного вопроса способствовало дальнейшему развитию отношений между странами, итогом чего стало установление стратегического партнёрства между ними.

Ключевые слова: пограничные вопросы, Россия, Казахстан, Китай, Таможенный союз, ШОС, стратегическое партнёрство



The article analyses the process of demarcation of Russian-Kazakh and Russian-Chinese borders. The author defines the circumstances that led to demarcation of Russian-Chinese border in 1990-th and Russian-Kazakh border only in 2005. The settlement of border issues did much to promote the development of relations between the states and results in strategic cooperation.

Key words: border issues, Russia, Kazakhstan, China, Customs union, SCO, strategic cooperation

В условиях расширения глобализации границы по-прежнему остаются основами нерушимости территориальной целостности государства и условием его развития и существования. Границы продолжают формировать систему международных норм и институтов, которые позволяют сосуществовать и сотрудничать различным государствам.

Для современной России, имеющей громадный пограничный периметр, проблематика приграничного взаимодействия не теряет актуальности. Процесс определения границ продолжается на протяжении многих лет. Необходимость дальнейшего совершенствования порядка пересечения государственной границы и повышение эффективности экономических и организационных основ выразилась в подписании в мае 2011 г. президентом РФ Д.А. Медведевым Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О Государствен-

ной границе Российской Федерации» [10].

С образованием Российской Федерации начался процесс определения границ со странами СНГ. Не менее важным делом было урегулирование границы с КНР, которое началось с подписания и ратификации пограничного соглашения в 1991 г.

С годами полемика по вопросам истории формирования границы постепенно вышла из сферы межгосударственных отношений РФ и КНР. А пограничные вопросы стали объектом научного анализа и многочисленных публикаций [1; 7; 13; 15]. Немалое внимание уделено и процессу урегулирования данного вопроса между РФ и Республикой Казахстан (РК) [4; 8; 12] – главным стратегическим партнёром России в Центральной Азии.

В данной статье анализируются процессы демаркации границ РФ с КНР и РК. Эта тема представляется актуальной в силу целого ряда факторов. Именно с этими странами у России самая протяжённая граница – с Казахстаном 7600 км, а с КНР 4300 км. После распада Советского Союза сложилась новая геополитическая ситуация, которая потребовала оформления ранее не существовавшей границы между Казахстаном и Китаем. Сюда же относится и желание трёх стран обеспечить национальную безопасность в условиях наращивания конфликтного потенциала региона. Следуя логике развития современного миропорядка, экономические факторы сыграли большую роль в развитии межгосударственных отношений, вытесняя порой, политические и социально-культурные.

После того, как Советский Союз распался, появились новые национально-государственные образования, которые стали обретать черты реальной государственности, которой на деле они прежде никогда не обладали. Как отмечают специалисты по проблеме территориального урегулирования в Центральной Азии: «Масштабный процесс, охвативший всё постсоветское пространство, привёл к тому, что десятки тысяч административных границ, некогда единого государства, были декларированы как государственные» [24].

Появление стран СНГ на мировой политической арене в качестве самостоятельных субъектов, резко активизировали существовавшие, и вызвали множество новых территориально-этнических претензий и конфликтов.

В течение некоторого времени постсоветское пространство становилось «более дифференцированным, контрастным и конфликтным, бедным, и одновременно менее безопасным» [3, с.115]. В виду определённых политических, экономических, социальных, этнических процессов оно довольно быстро утратило былое единство. А Центральная Азия превратилась в один из опасных в силу потенциальной угрозы возникновения территориальных конфликтов регион.

Советские республики тогда ещё Средней Азии – Узбекская ССР, Туркменская ССР, Таджикская ССР, Казахская ССР, Киргизская ССР – были созданы в 1920-1930 гг. в результате национально-территориального государственного размежевания. Границы между ними носили условный характер и не учитывали историко-культурных особенностей населения. В результате такого размежевания сложилась ситуация, когда за пределами своего титульного государства оказывались значительные количества лиц той или иной национальности. Однако в условиях национальной политики интеркультиурализма такое национально-административное деление было обосновано. Поскольку создание единой советской нации как цель оправдывала такое определение границ. И стоит отметить, что в составе СССР данное территориальное деление не привело к многочисленным конфликтам, как это имело место в постсоветский период.

В начале 1990-х гг. серьёзным стимулом процесса делимитации новых границ в Центральной Азии стали активизация деятельности религиозных экстремистских организаций и увеличение наркотрафика из Афганистана через территорию региона в Россию. Стало очевидным, что новые вызовы безопасности, в условиях прозрачности границ и выхода территорий четырёх из пяти государств Центральной Азии к Афганистану создают угрозу быстрого распространения вооружённых конфликтов на весь регион.

Таким образом, перед Россией встала задача с одной стороны сохранить существовавшие и жизненно важные для экономического развития связи с новыми независимыми государствами Центральной Азии, и с другой – обеспечить собственную безопасность от угроз, которые возникают в регионе.

Самая протяжённая граница России с Республикой Казахстан является стратегически важным рубежом в торгово-экономической и политической сферах не только с Казахстаном, но и со всем регионом Центральной Азии. Именно через этот участок «виртуальной» границы в Россию попадает большая часть наркотиков, незаконных мигрантов и контрабанды» [21, с.15]. А происходит это, потому что даже к началу 2000-х годов граница так и не приобрела своей обычной атрибутики. «Разделительную черту редким пунктиром обозначают лишь около семи десятков пунктов пропуска на основных автомобильных и железнодорожных магистралях. Между ними – от 100 до 300 км открытого пространства, так что можно напрямик ехать в Россию, минуя все пограничные и таможенные формальности» [21, с. 15].

Такое состояние российско-казахстанской границы можно объяснить тем, что страны входят в Евразийский экономический союз и стараются ликвидировать всяческие барьеры на пути интеграции. По мнению С. Голунова, «в первые годы после распада СССР в политических элитах, как России, так и Казахстана преобладала точка зрения, согласно которой российско-казахстанская граница должна оставаться прозрачной и даже номинальной, тогда как основное внимание следовало уделять обеспечению безопасности внешних границ СНГ, которым на центральноазиатском направлении тогда практически на всех участках занимались российские пограничники» [9, с. 86]. Этот подход мотивировался, как дороговизной обустройства границы, так и тесными этническими и культурными связями населения по обе её стороны.

Однако растущая нелегальная миграция, стремительный рост наркоторговли, большие объёмы контрабандной торговли, криминализация приграничья заставляли администрацию пограничных с Казахстаном российских регионов требовать изменения сложившейся ситуации вплоть до закрытия границы. Особенно остро эта проблема встала после вывода российских пограничников, охранявших внешние границы Казахстана, Киргизии, Узбекистана и Туркмении, и сокращения в 2004 г. их контингента в Таджикистане.

Процесс определения границы затянулся, но были заключены различные соглашения по развитию экономического сотрудничества. На протяжении многих лет велись переговоры, проводились конференции и консультации, проходили встречи на разных уровнях, целью которых было установление взаимовыгодных отношений в новых условиях. Для достижения этой цели между двумя странами был подписан ряд специальных договоров и соглашений о сотрудничестве. Среди них: Договор о правовом статусе граждан обеих республик (1995 г.), Соглашение об упрощённом порядке приобретения ими гражданства (1995 г.), Соглашение о российском участии в освоении Каспийского шельфа и газового месторождения в Карачагалаке (1995 г.), и другие.

Страны тесно взаимодействуют в области культурного сотрудничества, результатом чего стало проведение в 2003 г. Года Казахстана в России и в 2004 г. – Года России в Казахстане.

В настоящее время действует учреждённая в 1997 году российско-казахстанская Межправительственная комиссия по сотрудничеству (МПК). В рамках МПК функционируют подкомиссии по комплексу «Байконур», приграничному сотрудничеству, транспорту, инвестициям и военно-техническому сотрудничеству.

С 1994 г. в рамках межправительственного Договора о военном сотрудничестве Казахстана с Россией от 28 марта 1994 г. подписано более 50 двусторонних документов, охватывающих широкий спектр вопросов обеспечения совместной безопасности [20].

Известно, что решение приграничного вопроса между СССР (а впоследствии новых независимых республик) и КНР явилось предпосылкой создания в 1996 г. так называемой «Шанхайской пятёрки», механизм которой изначально получил развитие на базе укрепления доверия и сокращения военной силы в приграничных районах КНР с Россией, Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном. Вслед за этим на повестку дня встал вопрос об укреплении отношений добрососедства, взаимного доверия, дружбы и сотрудничества между пятью соседними странами – Китаем, Казахстаном, Россией, Таджикистаном и Кыргызстаном.

В 1996 и 1997 гг. главы пяти государств на встречах в Шанхае и Москве подписали «Соглашение об укреплении доверия в военной области в приграничных районах» и «Соглашение о взаимном сокращении вооружённых сил в приграничных районах» [19]. Содержание встреч постепенно расширялось от обсуждения вопросов укрепления доверия в приграничных районах до развития всестороннего взаимовыгодного сотрудничества в сферах политики, безопасности, дипломатии, а также торгово-экономической, культурно-гуманитарной и других областях. И в результате после включения в организацию Узбекистана в 2001 г., участники переименовали её в Шанхайскую Организацию Сотрудничества (ШОС).

К другим приоритетным направлениям деятельности ШОС относятся: «укрепление взаимного доверия и добрососедства между странами-участницами; содействие их эффективному сотрудничеству в политической, торгово-экономической, научно-технической и культурной областях, а также в сфере образования, энергетики, транспорта, туризма, защиты окружающей среды и других; совместное обеспечение и поддержание мира, безопасности и стабильности в регионе; продвижение к созданию демократического, справедливого и рационального нового международного политического и экономического порядка» [19].

Ядром ШОС является треугольник Россия-Китай-Казахстан, который некоторые, преимущественно западные, эксперты оценивают как «новый геоэкономический трёхсторонний альянс» [25]. Особенно продвинулось сотрудничество в энергетической сфере. Примечательно, что у всех трёх сторон между собой существует стратегическое партнёрство, которое закреплено рядом документов. Так, в основе отношений России и Казахстана лежат Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи (1992 г.) и Декларация о вечной дружбе и союзничестве, ориентированной в XXI век (1998 г.) [17]. Наконец, в январе 2005 г. во время официального визита президента Н. Назарбаева в Россию был подписан «Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о государственной границе» [18].

Россия и Казахстан не только определили границу, но и спустя шесть лет совместно с Белоруссией, создали Таможенный союз. 1 июля 2011 г. у трёх стран появилась общая таможенная граница и единая та-

моженная территория, где действуют унифицированные таможенные правила, обязательные для всех участников союза, обеспечено единство управления таможенными службами и отменён таможенный контроль на внутренней таможенной границе. Дополнительно в рамках действующего объединения устанавливается общий таможенный тариф, и применяются единые меры нетарифного регулирования [23].

Подводя итог работе по созданию Таможенного союза, премьер-министр В.В. Путин обратил внимание, что «снимая барьеры, нельзя допустить, чтобы на внешних границах Таможенного союза выстраивались непреодолимые границы. Следует интегрироваться в глобальную экономику, не отгораживаться, но и не ускоряться искусственно» [23]. Желание и дальше двигаться по пути интеграции (создание Единого экономического пространства), готовность принять новых членов в организацию говорит о том, что правительства государств-учредителей возлагают большие надежды на Таможенный союз.

В связи с воплощением в жизнь идеи Таможенного союза Россия настаивает на решении Казахстаном вопроса о функционировании чёрного рынка на границе с Китаем. Москва пытается предотвратить наводнение своего рынка контрабандными китайскими товарами и призывает ужесточить пограничный контроль в регионе действия казахстанско-китайской границы. «Беспокойство России понятно. Если всё пройдёт по плану, до 80 процентов грузов, пересекающих границу в Хоргосе, будут предназначаться для рынка России. Чтобы убедиться, что ей достаётся полагающаяся доля прибыли, Россия теперь уже выступает за то, чтобы выставить в Хоргосе своих собственных пограничников» [16].

Таким образом, создание и соблюдение государственной границы двух государств носило противоречивый характер, сочетающий два противоположно направленных процесса. С одной стороны, формализацию и обустройство границы как неотъемлемого элемента суверенизации страны и все вытекающие из этого последствия. С другой – интеграцию сопредельных территорий на основе либерализации и «прозрачности» границ в рамках созданного в 2011 г. Таможенного союза.

Однако стоит отметить, что Казахстан урегулировал пограничный вопрос быстрее с Китаем, чем с Россией. Возможно, это можно объяснить тем, что бывшие республики, обретая независимость, старались дистанцироваться от России, боясь вновь попасть в орбиту её влияния.

В декабре 1999 г. во время визита в КНР президента Казахстана Н. Назарбаева, в Пекине был подписан Договор о китайско-казахстанской границе. С подписанием этого документа фактически завершился длительный переговорный процесс, и государственная граница получила юридическое оформление на всём её протяжении. После завершения делимитации стороны приступили к демаркации границы, общая протяжённость которой составила более 1782 километров, о чём был подписан Протокол между Правительством РК и КНР о демаркации казахстанско-китайской государственной границы от 10 мая 2002 г. «Казахстан за десять лет решил вопрос границ, в то время как СССР не мог этого сделать за 30 лет» [2, с. 25].

Процесс определения государственной границы между РФ и КНР длился несколько дольше. Вообще тема пограничного урегулирования была, пожалуй, одной из ключевых на протяжении всей истории российско-китайского общения начиная с XVII в. В данной статье рассматривается процесс решения вопроса только на рубеже XX и XXI веков.

В мае 1991 г. было подписано соглашение России с КНР о восточном участке российско-китайской границы. В нём зафиксирован международный принцип раздела пограничных рек, согласно которому грани-

цей между двумя государствами считается середина главного фарватера реки. Нерешённым остался вопрос о нескольких островах на Амуре близ Хабаровска и на Аргуни. В 1992 г. договор о восточном участке был ратифицирован Государственной Думой РФ. В 1994 г. были урегулированы вопросы, касающиеся западного участка границы. Соответствующий договор прошёл ратификацию в июле 1995 г. К 1997 г. российско-китайская граница была согласована на 97% линии её прохождения [22, с. 199]. В 2004 г. «40-летний марафон переговоров между Россией и Китаем по пограничным вопросам» [14] завершился. Произошло это в Пекине в ходе визита президента РФ В.В.Путина. Были подписаны документы, в договорном порядке закрепляющие найденные сторонами взаимоприемлемые развязки по двум участкам границы, остававшимся несогласованными в 1991 г.

Впервые в истории российско-китайских отношений прохождение линии границы между двумя странами было определено и должным образом юридически оформлено целиком, без каких-либо изъятий.

У передачи островов на Дальнем Востоке РФ было немало противников. В частности, в 2004 году депутаты Хабаровской краевой думы просили Госдуму и Совет Федерации ни в коем случае не ратифицировать эти соглашения. Защитники островов ссылались на то, что на острове Большой Уссурийский расположен важный укрепрайон, который в случае нападения со стороны КНР должен удерживать противника у Хабаровска в течение 45 минут. В итоге, по подсчётам некоторых дальневосточных экономистов, передача островов Китаю нанесла России ущерб в \$ 3 млрд [6].

Существует и противоположная точка зрения, согласно которой «при существующей геополитической ситуации результаты пограничного урегулирования можно считать большим достижением отечественной дипломатии, так как в ближайшее время соотношение сил на Дальнем Востоке, скорее всего, будет меняться в пользу КНР и возможности России воздействовать на ситуацию будут существенно ограничены» [5, с. 18].

Таким образом, российско-китайская граница на продолжительное время стала зоной безопасности и стабильности, что открывает широкие возможности для межрегионального экономического сотрудничества.

Правомерно встаёт вопрос: почему так сложилось, что определение границы России с Китаем прошло в целом раньше, чем с Казахстаном? На это повлиял целый комплекс факторов, среди которых можно выделить стратегическую необходимость устранения всех претензий с набирающей мощь КНР.

Кроме того, нежелание некоторых российских политиков понять, что как ни близки были в составе СССР Россия и Казахстан, сейчас это два суверенных государства; амбиции по поводу реинтеграции постсоветского пространства; финансовые проблемы обустройства столь протяжённой границы затянули процесс. Тем не менее, угрозы в виде роста наркотрафика, исламского влияния и другие вызовы национальной безопасности заставили осознать значимость определения границы.

К настоящему времени все три государства решили между собой пограничный вопрос и не имеют друг к другу территориальных претензий.

Долгосрочное стабильное развитие стратегического партнёрства между РК и КНР обеспечивают Совместная декларация об установлении и развитии стратегического партнёрства (от 4 июля 2005 г.), Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве (от 23 декабря 2002 г.) [17].

Таким образом, после урегулирования пограничного вопроса, отношения между тремя государствами вышли на качественно новый

уровень. Появилась перспектива углубления трёхстороннего российско-китайско-казахстанского сотрудничества, что позволяет начать выстраивать новую подсистему международных отношений в Центральной Азии.

Процесс формирования границы между РФ и РК занял около четырнадцати лет, однако его завершение позволило в 2011 г. перейти к новому этапу отношений между сторонами уже в рамках Таможенного союза. Осознание необходимости юридического оформления границы, общие проблемы безопасности, готовность идти на компромисс и взаимные уступки, а также политическая воля позволили добиться данного результата. Большим достижением является и урегулирование территориального вопроса с КНР. Оно позволило вывести отношения России и Китая на качественно новый уровень, что отвечает заявленному стратегическому партнёрству, которое было зафиксировано в Договоре о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Россией и Китаем [11], подписанном в июле 2001 г.

Решение пограничного вопроса оказалось способно содействовать и началу институционального сотрудничества. Примером этому может являться ШОС. В настоящее время данная организация занимается не столько проблемами приграничного урегулирования, как это было на начальном этапе, сколько вопросами безопасности в целом, а также экономическим взаимодействием.

Таким образом, в Центральной Азии Россия добилась определённых успехов в развитии трёхстороннего сотрудничества. В то же время следует отметить необходимость повышения эффективности внешней политики, которая будет зависеть от того, какую роль займёт РФ в развитии отношений с РК и КНР в данном регионе.



Литература

1. Акихиро Ивасита. 4000 километров проблем. Российско-китайская граница. Пер. с яп. М.Г. Горфункель. М., АСТ:Восток-Запад, 2006. 336 с.
2. Ауанасова А.М., Сулейменов А.М. Из истории делимитации государственных границ Республики Казахстан // ЕврАзЮж. № 4 (23). 2010. С.18-26.
3. Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России. Под ред. Л.Б.Вардомский, С.В.Голунов. М., Волгоград: НОФМО, 2002. 572 с.
4. Бичехвост А.Ф. Российско-казахстанская граница как стабилизирующий фактор на юго-востоке постсоветского геополитического пространства // Границы безопасности и безопасность границ. Челябинск, Изд-во ЮУрГУ, 2001. С.193-208.
5. Бугаевский В. А. Урегулирование пограничной проблемы в российско-китайских отношениях: 1987-2004 гг.: автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата исторических наук : 07.00.03 / М., 2009. 23 с.
6. Габуев А. Россия закруглила границу с Китаем // Газета «Коммерсантъ», №126 (3943), 22.07.2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/Doc/914717> [Дата обращения: 11.06.2011 г.].

7. Галенович Ю.М. Россия и Китай в XX веке: граница. М., Муравей, 2001 г. 336 с.
8. Голунов С.В. Российско-казахстанская граница: Проблемы безопасности и международного сотрудничества / Центр региональных и трансграничных исследований; науч. ред. Л.Б. Вардомский. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. 422 с.
9. Голунов С.В. Российско-казахстанская граница в 1990-е годы: проблемы безопасности и специфика их восприятия // Вестник ВолГУ. Серия 4. 2008. №1 (13) С. 82-91.
10. Дмитрий Медведев подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации». Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/11488> [Дата обращения: 20.06.2011 г.].
11. Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой «Российская газета» – Федеральный выпуск № 2746 от 17 июля 2001 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2009/03/20/russia-kitai-dok.html> [Дата обращения: 17.06.2011 г.].
12. Коцюбинский И.П. Российско-казахстанское приграничное сотрудничество (конец XX – начало XXI вв.): автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата исторических наук : 07.00.02 / М., 2009. 21 с.
13. Ларин В.Л. Российско-китайские отношения в региональных измерениях. М., Восток-Запад, 2005. 390 с.
14. Матяев В. Полоса без препятствий России и Китая впервые полностью договорились о линии границы // «Российская газета» – Федеральный выпуск №3605 15.10.2004 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2004/10/15/granitsa.html> [Дата обращения: 14.06.2011 г.].
15. Мясников В.С. Договорными статьями утвердили. Дипломатическая история русско-китайской границы XVII-XX вв. М., РИО Мособлупрполиграфиздата, 1996. 482 с.
16. Орандж Р. Россия призывает Казахстан навести порядок на пограничных переходах с Китаем // ЦентрАзия [Электронный ресурс]. URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1305100020> [Дата обращения: 27.06.2011 г.].
17. Официальный сайт МИД Казахстана [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mfa.kz/> [Дата обращения: 10.05.2011 г.].
18. Официальный сайт Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации (Росграница) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosgranitsa.ru> [Дата обращения: 10.06.2011 г.].
19. Официальный сайт ШОС [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sectso.org/> [Дата обращения: 12.05.2011 г.].
20. Российско-казахстанские отношения. Справка информационный портал [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakon.kz/59931-rossijsko-kazakhstanskie-otnoshenija..html> [Дата обращения: 1.06.2011 г.].
21. Рубан О. Безграничные просторы отчизны // Эксперт. 2001. №47. С.11-18.
22. Современные международные отношения. Учебник / Под. ред. А.В. Торкунова. М., «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1999. 584 с.
23. Точка невозврата. Россия, Белоруссия и Казахстан хотят создать новый полюс мировой экономики. Официальный сайт Таможенного союза [Электронный ресурс]. URL: <http://customsunion.ru/view/79/1.html> [Дата обращения: 21.06.2011 г.].

24. Усубалиев Е., Усубалиев Э. Проблемы территориального урегулирования и распределения водно-энергетических ресурсов в Центральной Азии // Центральная Азия и Кавказ Журнал социально-политических исследований [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ca-c.org/journal/rus-01-2002/08.usuprimru.shtml> [Дата обращения: 11.05.2011 г.].

25. Robert M Cutler Emerging triangles: Russia-Kazakhstan-China Asia Times Jan 15, 2004 [Электронный ресурс]. URL: http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/FA15Ag03.html [Дата обращения: 17.06.2011 г.].