

Носонов А. М.

ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РЕГИОНОВ РОССИИ И КАЗАХСТАНА

Теоретические основы экономической интеграции были заложены в послевоенные годы в рамках неолиберального направления в экономической мысли. Один из классиков неолиберализма Бела Баласса рассматривает двоякую сущность интеграции как одновременно процесса и состояния: **процесса** устранения дискриминации между хозяйственными единицами интегрирующихся стран и **состояния** отсутствия различных форм ограничения прав между национальными хозяйствами. Согласно предложенной им классификации, имеется пять разных типов (этапов) экономической интеграции: зона свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, экономической союз и полная экономическая интеграция.

В рамках «новой экономической географии» (П. Кругман и А. Венаблес) также подчеркивается возрастание роли фактора «экономии на издержках», а именно преимущества местонахождения — доступ к административным и финансовым центрам и источникам квалифицированной рабочей силы. В региональном объединении это может усилить тенденцию к территориальной концентрации экономической деятельности. Теоретики «новой экономической географии» делают акцент на роли «экономии масштаба», несовершенной конкуренции, дифференцированной продукции и инновациях. Они также подчеркивают значение стратегической торговой политики со стороны государства по завоеванию постоянно увеличивающейся доли динамичных секторов, спрос в которых растет, что позволяет использовать преимущества «экономии масштаба» и, частично, объясняет неравномерное распределение прибылей и убытков от интеграции для стран с различной структурой экономики. Неслучайно, что часть работ по исследованию влияния процессов европейской интеграции на региональное развитие базируются на эконометрических моделях, разработанных в рамках «новой экономической географии».

После 1990-х гг. доминировали две основные концепции в изучении современного этапа европейской интеграции: **теория многоуровневого управления и теория политических сетей**. В рамках концепции многоуровневого управления Европейский союз рассма-

тривается как политическая организация нового типа. Данная теория может быть использована для анализа приграничного сотрудничества России и Казахстана, так как согласно этой концепции полномочия в сфере принятия решений в рамках международной организации не монополизированы государственной исполнительной властью, а распределены между участниками, находящимися на разных уровнях. Наднациональные институты имеют независимое влияние на политический процесс, при этом принцип коллективного принятия решений государствами (в рамках, например, ЕС) приводит к снижению возможности контроля над отдельными субъектами политического процесса. Государство теряет свою монопольную роль в процессе взаимодействия внутригосударственных и внешних акторов. При этом негосударственные субъекты действуют как на национальном, так и на наднациональном уровне, что приводит к созданию в процессе их взаимодействия транснациональных ассоциаций.

В рамках теории политических сетей принято выделять три основных направления в изучении теории управления в рамках современного Европейского союза. *Первое направление* рассматривает управление в рамках ЕС как альтернативную форму политического контроля и управления, которая проявляет себя как через государственные, так и негосударственные институты и в определенной степени противопоставляется суверенной власти отдельных государств. *Второй подход* базируется на концепции «информационного общества» и идее создания «европейского сетевого государства», когда происходит изменение направления и расширение использования информации, в результате чего начинают возникать «сетевые» структуры, вытесняющие прежние институциональные формы политического контроля. *Третье направление* представляет собой модель управления в рамках ЕС в виде некоей структуры, в которой как государство, так и общество не только вертикально и горизонтально разъединены, но взаимосвязаны посредством кооперативных обменов, что должно способствовать большей децентрализации и более активному распространению знаний и повышению деловой активности.

Россия имеет самую протяженную границу с Казахстаном — 7512 км, что обуславливает особую значимость приграничного сотрудничества между этими странами. В приграничное сотрудничество вовлечено **12 российских** (Республика Алтай, Алтайский край, Новосибирская, Омская, Тюменская, Курганская, Челябинская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Волгоградская, Астраханская области) и **7 казахстанских** (Актюбинская, Атырауская, Западно-Казахстанская,

Костанайская, Павлодарская, Северо-Казахстанская, Восточно-Казахстанская области) **регионов** (рис. 1). Эти регионы России и Казахстана имеют большое значение для национальных экономик и во многом определяют уровень их конкурентоспособности. Здесь проживает более 32 млн. человек, а совокупный валовой продукт российско-казахстанского приграничья превышает \$300 млрд. При этом ВРП приграничных регионов Казахстана составляет 38% ВВП Казахстана, а ВРП приграничных регионов Российской Федерации — 20% ВВП РФ (табл. 1, 2).

Удельный вес валового регионального продукта казахстанского приграничья в совокупном валовом продукте общего российско-казахстанского приграничья был существенно ниже удельного веса ВРП российского приграничья (20% — казахстанское приграничье, 80% — российское приграничье). ВРП приграничья РФ более диверсифицирован, чем ВРП приграничья Казахстана. В ВРП приграничья Казахстана намного меньше доля обрабатывающей промышленности и услуг.



Рис. 1. Пограничные регионы Российской Федерации и Республики Казахстан.

Таблица 1.

Основные показатели приграничных районов Российской Федерации

		Территория, км ²	Население, млн. чел.	ВРП, млрд. руб.	ВРП, % от об- щероссийского
1	Алтайский край	160,0	2,4	371	0,7
2	Астраханская область	49,0	1,0	211	0,4
3	Волгоградская область	112,9	2,6	534	1,1
4	Курганская область	71,5	0,9	145	0,3
5	Новосибирская область	177,8	2,8	660	1,3
6	Омская область	141,1	2,0	499	1,0
7	Оренбургская область	123,7	2,0	629	1,3
8	Республика Алтай	92,9	0,2	30	0,1
9	Самарская область	53,6	3,2	942	1,9
10	Саратовская область	101,2	2,5	477	1,0
11	Тюменская область	1464,2	3,6	4619	9,3
12	Челябинская область	88,5	3,5	843	1,7
	Всего	2636,4	26,7	9960	20,0

Таблица 2.

Основные показатели приграничных районов Казахстана

		Территория, км ²	Население, млн. чел.	ВРП, млрд. тг (млрд. руб. на 16.05.2015)	ВРП, % от общекзах- станского
1	Актюбинская	300,6	0,8	1193 (320)	5,1
2	Атырауская	118,6	0,6	2608 (703)	11,2
3	Западно-Казахстанская	151,3	0,6	1112 (299)	4,8
4	Костанайская	196,0	0,9	882 (237)	3,8
5	Павлодарская	124,8	0,8	1068 (287)	4,6
6	Северо-Казахстанская	98,0	0,6	517 (139)	2,2
7	Восточно-Казахстанская	283,2	1,4	1437 (386)	6,2
		1272,5	5,7	8817 (2371)	38,0

С введением в действие Таможенного союза (ТС) и подписани-ем Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) перестали действовать таможенные и ряд других ограничений на границе

России и Казахстана. Учитывая долю российского и казахстанского приграничья во внешнеторговом обороте это обстоятельство создает дополнительные возможности для региональной интеграции и обуславливает актуальность исследования наблюдаемых тенденций и выявления эффектов ТС и ЕАЭС на торгово-производственные связи приграничных регионов двух стран.

Учитывая многоаспектность сотрудничества регионов российско-казахстанского приграничья более подробно остановимся на двух вопросах: **взаимной торговли и инвестиционной деятельности**.

На начальном этапе формирования Таможенного союза произошли как положительные, так и отрицательные **изменения** в объемах и структуре взаимных торгово-экономических связей России и Казахстана. В целом, взаимная торговля России и Казахстана в рамках ТС характеризуется следующими тенденциями (рис. 2, 3, 4, 5):

1. Наблюдается динамичный рост абсолютных стоимостных показателей двусторонней торговли России и Казахстана — с 9,1 млрд. долл. в 2009 г. до 23,8 млрд. долл. в 2013 г., хотя в последний период наметилась снижение объема в двусторонней торговле — в 2014 г. — до 18,9 млрд. долл. Стоимость российского экспорта в Казахстан из России стабильно превышает стоимость импорта из Казахстана в Россию, причем перевес в пользу России за последнее десятилетие значительно увеличился (в 2013 г. в среднем зафиксировано более чем двукратное превышение). В структуре российских поставок в основную долю составляли минеральные продукты — 31,9%, машины, оборудование, транспортные средства, приборы и аппараты — 24,3%, металлы и изделия из них — 14,9%, продукция химической и связанных с ней отраслей промышленности — 10,5%, продукты животного и растительного происхождения, продовольственные товары — 9,0%. В структуре ввоза товаров из Казахстана в Россию доля минеральных продуктов составила 29,7%, машин, оборудования, транспортных средств, приборов и аппаратов — 28,4%, металлов и изделий из них — 16,5%, продукции химической и связанных с ней отраслей промышленности — 10,1%, текстиля, текстильных изделий и обуви — 8,4%.

Наиболее активно развивают сотрудничество субъекты Российской Федерации, непосредственно граничащие с Казахстаном. Сотрудничество между ними осуществляется, в частности, на основе трансграничных экономических схем: поставки Казахстаном экибастузского угля на электростанции Урала и Сибири с отправкой в об-

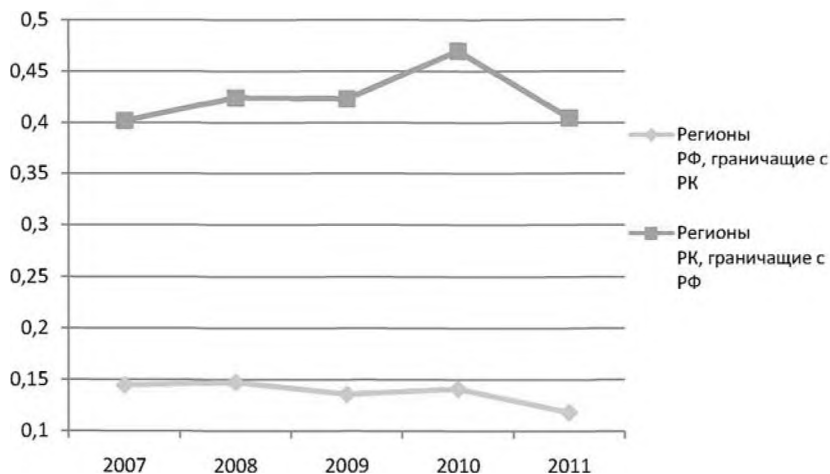


Рис. 2. Внешнеторговый оборот российского и казахстанского приграничья, % к национальному показателю соответствующей страны.

Источник: По данным Федеральной службы государственной статистики РФ, территориальных органов ФСГС РФ, Агентства Республики Казахстан по статистике, Комитета таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан.

ратном направлении электроэнергии, поставки казахстанского минерального сырья на горно-металлургические предприятия Южного Урала в обмен на их готовую продукцию, поставки Казахстаном нефти и газового конденсата на перерабатывающие предприятия Самары, Оренбургской области и Башкирии под встречные поступления нефтепродуктов и газа. В целом на межрегиональную и приграничную торговлю приходится порядка 70% двустороннего российско-казахстанского товарооборота.

Особо активный и масштабный характер носит взаимодействие с Казахстаном в отраслях топливно-энергетического комплекса. Через территорию России осуществляется основной объем транзита казахстанской нефти на внешние рынки. Транзит осуществляется по нефтепроводу Атырау-Самара (не менее 15,5 млн. тонн в год) и по системе нефтепроводов Махачкала-Тихорецк-Новороссийск (до 5,5 млн. тонн в год).

Сотрудничество в газовой области осуществляется с 2002 г. ЗАО «КазРосГаз» (совместное предприятие «Газпрома» и казахстанской «НК «КазМунайГаз») осуществляет поставки природного газа

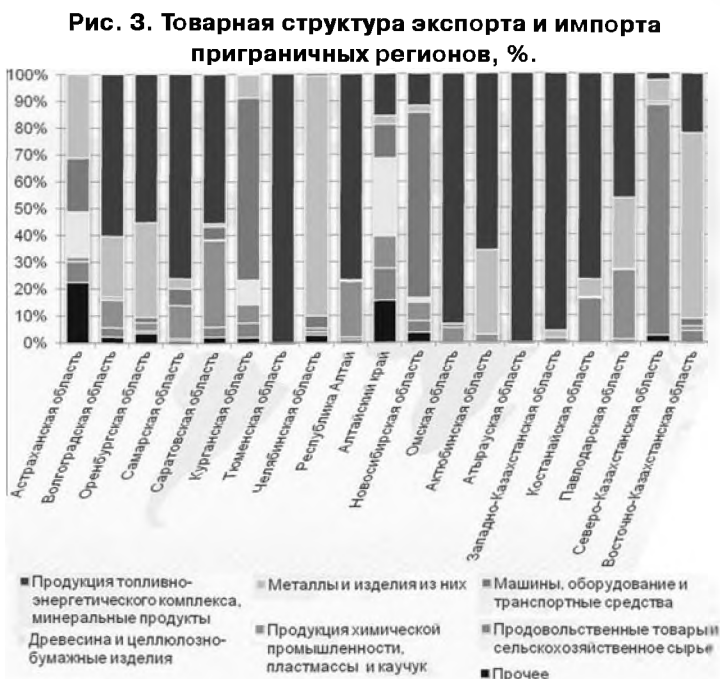
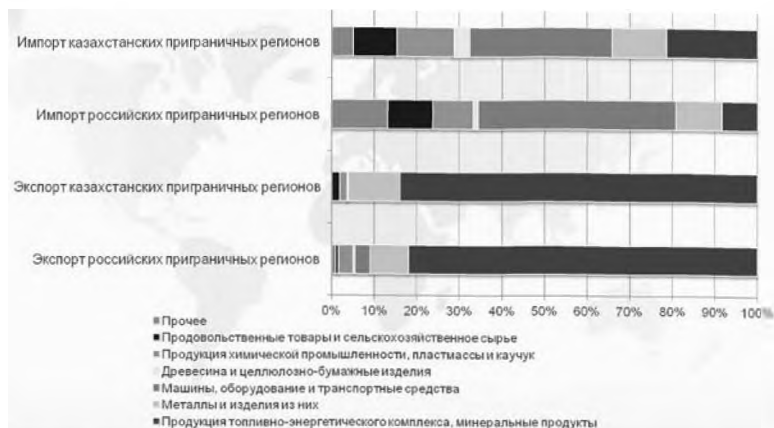
Карачаганакского месторождения для переработки на Оренбургский газоперерабатывающий завод. Энергосистемы России и Казахстана с 2000 г. работают в параллельном режиме.

Несмотря на динамичное развитие торговых связей, значение Казахстана как страны — торгового партнера для России все еще сравнительно невелико (Казахстан в 2012 г. в совокупном стоимостном объеме российского экспорта занимал 10-е место, импорта — 9-е). Значение двусторонней торговли на фоне всей внешней торговли как для России, так и для Казахстана на протяжении нескольких последних лет имело тенденцию к медленному сокращению.

Доля российских регионов, граничащих с Казахстаном, в российском внешнеторговом обороте на протяжении последних нескольких лет остается относительно стабильной и колеблется в пределах 14-15% (2011 г. — 12%), в то время как соответствующий показатель с казахстанской стороны вырос с примерно 40% в 2007 г. до почти 47% в 2010 году (2011 г. — 41%). Совокупный внешнеторговый оборот регионов России, граничащих с Казахстаном, по своей абсолютной величине сопоставим с внешнеторговым оборотом Казахстана в целом, при этом следует учитывать разницу масштаба экономик как двух стран, так и региональную составляющую (российское приграничье составляют 12 регионов, казахстанское — 7, Тюменская область имеет значительную протяженность на Север от непосредственно приграничья).

Для казахстанских регионов, граничащих с Россией, характерна более высокая степень ориентации на внешнюю торговлю по сравнению с российским приграничьем и по сравнению с другими казахстанскими регионами. Так, отношение внешнеторгового оборота к ВРП в 2010 году для российских регионов, граничащих с Казахстаном, составляло около 43%, а для казахстанских, граничащих с Россией, — 72%.

С обеих сторон российско-казахстанской границы присутствует доминирующий по объемам экспорта регион (в России — Тюменская область, на которую приходится больше половины совокупного экспорта приграничных регионов, в Казахстане — Атырауская область, на которую приходится почти 2/3 совокупного экспорта приграничных регионов).



* Здесь и далее использованы данные Федеральной службы государственной статистики РФ и Агентства Республики Казахстан по статистике.

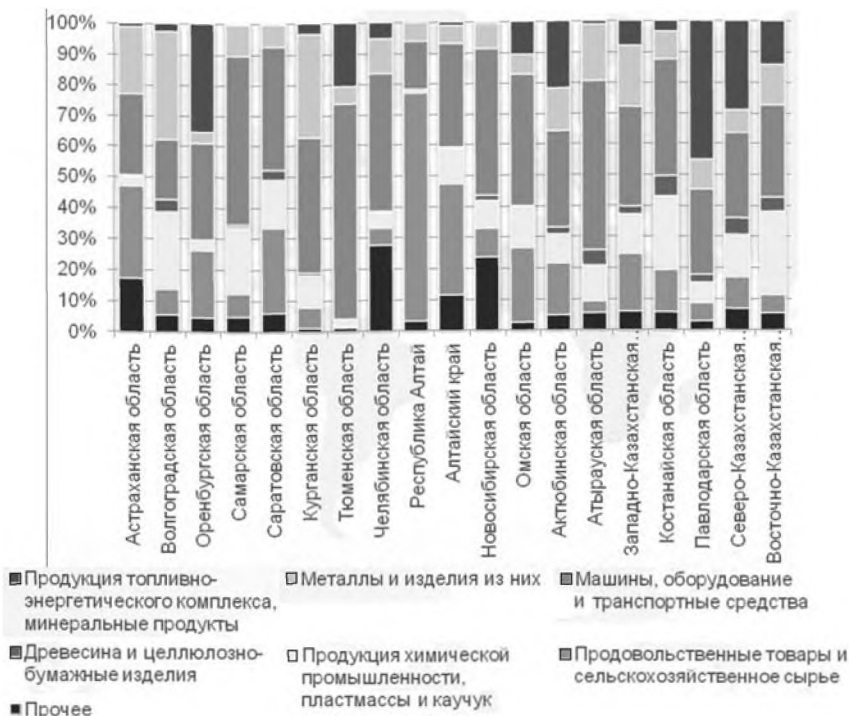


Рис. 5. Товарная структура экспорта по регионам, млн. долл. США.

Внешняя торговля приграничных регионов России и Казахстана (особенно экспорт) связана, главным образом, с третьими странами, а не с сопредельными страной и регионами, если не считать транзитную торговлю нефтью и газом, а также поставки российской нефти для переработки на казахстанских НПЗ.

Еще один важный аспект приграничного сотрудничества это **взаимные инвестиции** между странами. В целом, за период с 2000 по 2011 гг. наблюдался наиболее динамичный рост инвестиций из России в Казахстан и из Казахстана в Россию (рис. 6). Эта тенденция наблюдалась и в дальнейшем. В 2013 г. инвестиции из России в Казахстан составили 2,1 млрд. долл. США, из Казахстана в Россию — 3,9 млрд. долл. США. В 2013 г. из России в Казахстан поступило 2,1 млрд. долл. США инвестиций, вкладывают в казахстанскую экономику крупные российские компании: ОАО НК «Лукойл» (5 млрд. долл.), ОАО «Газпром» (1 млрд. долл.), ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» (0,2 млрд.

долл.), ОАО «Русал» (0,4 млрд. долл.). Активную инвестиционную деятельность ведут в Республике Казахстан Госкорпорация «Росатом», ОАО «Роснефть», ОАО «Банк ВТБ», ВЭБ, ОАО «Мечел», ОАО «Северсталь» и многие другие. Общий объем накопленных российских инвестиций в Казахстан превышает 7 млрд. долл. В 2013 г. из Казахстана в виде инвестиций в Россию поступило 3,9 млрд. долл. США.

Всего в Казахстане действует около 6000 предприятий с участием российского капитала. Наблюдался рост доли компаний с казахстанским участием, работающих в приграничных регионах РФ, в общей численности компаний с казахстанским участием, функционирующих в экономике России. **По данным Росстата, эта доля увеличилась с 30,8% в 2000 году до 60,4% в 2010-м.** Сегодня между регионами России и областями Казахстана заключено более 30 соглашений в различных сферах межгосударственных отношений. В приграничной зоне действуют более 345 совместных предприятий.

Следует отметить, что официальная статистика не полностью отражает всю картину взаимных инвестиций. Значительная их часть (как российских, так и казахстанских) осуществляется через офшорные компании.

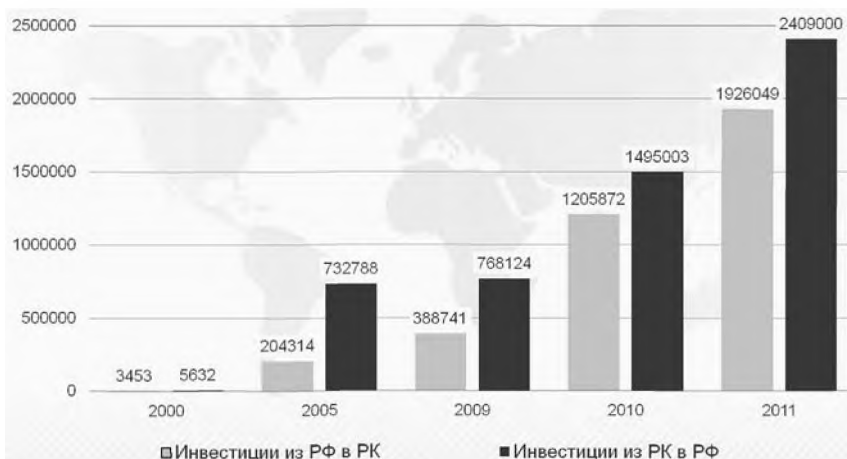


Рис. 6. Взаимные инвестиции России и Казахстана, тыс. долл. США.

Инвестиции из Казахстана в российскую экономику устойчиво превышают по годам инвестиции из России в казахстанскую экономику. При этом в казахстанских инвестициях в россий-

скую экономику доминируют товарные кредиты, направленные на осуществление экспорта товаров через территорию РФ в третьи страны.

Инвестиции в основной капитал организаций с участием иностранного капитала в приграничье России были значительно меньше, чем в других регионах РФ. В приграничье Казахстана инвестиции этих организаций составляли около 50% от всех их инвестиций в экономику страны. Динамика данных инвестиций в экономику приграничья как России, так и Казахстана оставалась стабильной, в отличие от инвестиций организаций с участием иностранного капитала в экономики этих стран.

Основные инвестиционные проекты российских экономических операторов в Казахстане реализуются в ТЭК, транспорте и логистике, космической сфере, агропромышленном комплексе. Приоритетными отраслями для российских инвестиций в Казахстане остаются добыча нефти и природного газа, операции с недвижимым имуществом, обрабатывающая промышленность, транспорт и связь. Продолжается сотрудничество России и Казахстана в освоении углеводородных ресурсов на шельфе Каспийского моря, в транспортировке углеводородов на мировой рынок. В 2010 г. было подписано межправительственное Соглашение о совместной деятельности на трансграничном газоконденсатном месторождении «Имашевское», в соответствии с которым после получения лицензии ОАО «Газпром» и АО «НК «КазМунайГаз» будет организована подготовка геологических работ в соответствии с условиями лицензионного соглашения. Общая смета проекта составляет 5,6 млрд. долларов США. Крупным совместным проектом в области электроэнергетики является строительство 3-го энергоблока Экибастузской ГРЭС-2. Продолжается сотрудничество в промышленности, в области поставок и совместного производства автомобильной техники в Казахстане. Так, в настоящее время в Казахстане действует совместное российско-казахстанское предприятие по сборке автомобилей АО «Камаз-Инжиниринг», которое инвестировало в производство 12,9 млн. долл. США, создано СП «СОЛЛЕРС-Тобол», прорабатываются вопросы создания совместных предприятий по выпуску железнодорожной техники, включая вагоны. Перспективы в развитии высоких технологий открывает сотрудничество России и Казахстана в космической сфере, которое исторически предопределено местом расположения космодрома «Байконур». Продолжаются работы по реализации совместного проекта «Байтерек», осуществляется сотрудничество в области использования российской глобальной навигационной спутни-

ковой системы ГЛОНАСС. Одним из значимых направлений инвестиционного сотрудничества является добыча и производство металлов (ОАО «Мечел»), производство минеральных удобрений (ОАО «ЕвроХим»), разработка других полезных ископаемых. Расширяется взаимодействие в финансовой сфере: ряд крупных российских банков, таких как Сбербанк, Альфа-банк, Россельхозбанк открыли свои филиалы и представительства в Казахстане. В перспективе рассматривают открытие своих представительств еще ряд коммерческих банков.

Лидером среди приграничных регионов России и Казахстана по привлечению инвестиций организаций с участием иностранного капитала за период с 2007 по 2010 гг. являлась экономика Атырауской области (около 40% совокупного объема данных инвестиций).

Таким образом, можно отметить позитивные изменения во внешнеэкономической деятельности и взаимных инвестициях России и Казахстана, однако существенные торговые и структурные эффекты в приграничье РФ и Казахстана не проявились пока в полной мере. Это обусловлено сложившимися торговыми и производственными связями и товаропотоками в приграничье; однородностью экономик этих регионов и большими расстояниями между ними при низкой степени развитости транспортной инфраструктуры. Поэтому для дальнейшего углубления сотрудничества между Россией и Казахстаном необходима активизация приграничного сотрудничества и целенаправленная политика интеграции приграничных регионов на всех уровнях управления (ЕАЭС, правительств двух стран, региональных и муниципальных властей, бизнес-сообщества).

Для развития торговых связей и производственной кооперации между приграничными регионами России и Казахстана необходимо осуществить ряд мер:

1. Устранить имеющиеся ограничения доступа на национальные рынки, проводить постепенную, сбалансированную либерализацию валютной и финансовой политики государств ЕЭП.
2. Сблизить национальные режимы стран через унификацию национальных стандартов или путем установления прямых норм в соглашениях ЕЭП и наднациональных регуляторов.
3. Создать единые транспортные, энергетические и информационные системы для более тесной кооперации производителей стран ЕЭП.
4. Расширить приграничное сотрудничество Казахстана и России по оказанию услуг и доступу к инфраструктуре, в частности рос-

- сийской (трубопроводный транспорт, железнодорожные перевозки).
5. Разработать единые принципы и правила конкуренции в рамках ЕЭП, включая соглашение о единых принципах и правилах конкуренции, о единых правилах предоставления промышленных субсидий, о государственной поддержке сельского хозяйства, о государственных закупках.
 6. Создать условия для инвестиций, которые будут содействовать повышению степени переработки сырья (расширение длины цепочек добавленной стоимости, особенно в Казахстане), распространению импульсов роста из сырьевого сектора и сектора первичной переработки сырья в обрабатывающую промышленность и сектор услуг, дающих импульс к формированию функциональных регионов в российско-казахстанском приграничье.
 7. Согласовывать инвестиции с реализацией инфраструктурных проектов, что существенным образом может повысить эффекты от них.
 8. Усилить внимание к проектам, направленным на интенсификацию транспортного сообщения на приграничных территориях и развитие локальных объектов дорожной инфраструктуры с целью стимулирования социально-экономического развития соседних областей.
 9. Разработать требования к отбору проектов, софинансированию их со стороны региональных и муниципальных властей, открытости и прозрачности принимаемых решений.
 10. Обеспечить децентрализацию предложений в структурный фонд со стороны региональных и муниципальных властей приграничных государств, взаимной увязки политик, программ социально-экономического развития между ними.