

# Пограничная политика как основа обеспечения национальных интересов Республики Казахстан в пограничном пространстве

**Молдаханова Гульнар Исаевна** – кандидат исторических наук, доцент (г. Алматы).

**Салий Сергей Михайлович** – кандидат военных наук, ассоциированный профессор (доцент), начальник управления Пограничной Академии Комитета национальной безопасности Республики Казахстан (г. Алматы).

*Аннотация:* Статья посвящена практическим и теоретическим вопросам формирования пограничной политики Республики Казахстан с момента обретения ею суверенитета до настоящего времени. Определены основные парадигмы системы обеспечения национальных интересов Республики Казахстан в пограничной сфере, в том числе на региональном (с сопредельными государствами) и субрегиональном (Средняя Азия, Центральная Азия, Евразийское сообщество) уровнях.

*Ключевые слова:* Пограничная политика, национальные интересы, пограничная безопасность, пограничное пространство, Государственная граница, пограничная сфера, вызов, угроза.

Обретение Казахстаном суверенитета и последовавшие вслед за этим масштабные перемены во всех сферах поставили перед отечественными учеными, политиками, дипломатами важнейшие задачи определения и обоснования новых парадигм государственно-правовой системы.

Уникальное геополитическое положение Казахстана, экономические, социально-демографические и этнические особенности его приграничных регионов, широкий спектр вызовов и угроз национальным интересам придают особую значимость и научную новизну теоретической проработке и практической реализации решений по проблемам пограничной политики и разработке ее концепции в пограничном пространстве страны.

Де-факто, пограничная политика суверенного Казахстана, как часть внешнеполитической стратегии, впервые получила свое практическое воплощение при делимитации и демаркации бывших республик Союза ССР. Поэтому отсутствие юридически оформленных и международно признанных границ стало одним из главных вызовов суверенитету страны. Институциональное оформление государственной границы стало внешней фиксацией внутреннего состояния полиэтнического Казахстана, принявшего ответственность и необходимость свободного волеизъявления.

В соответствии с Соглашением о создании СНГ от 8.12.1991 г. и Алматинской Декларацией от 21.12.1991 г., сложившиеся на момент распада СССР административные границы между бывшими республиками признавались государственными. Следующим этапом должно было стать юридическое оформление этих границ системой двусторонних договоров и соглашений, в соответствии с международными нормами.

Помимо вопроса о границах со странами-участниками СНГ Казахстану необходимо было решить сложный вопрос о государственной границе с Китаем, оставшимся в наследство от СССР. Проблема заключалась в нескольких спорных участках границы, общей площадью 844 квадратных километра. Переговоры, в которых принимали участие также представители РФ, Кыргызстана и Таджикистана, продолжались более двух лет и завершились в сентябре 1996 года ратификацией Соглашения о казахстанско-китайской государственной границе.

По сути дела, в этом переговорном процессе Казахстан, не имея теоретически оформленных концептуальных положений своей пограничной политики, вынужден был, опираясь на личностные позиции и мнение президента Н.А.Назарбаева, сразу на практике выработать ее основы. По спорным территориям было принято компромиссное решение: 53% отходило Казахстану, 47% – Китаю. «Впервые, – по оценке Н.Назарбаева, – в истории у Республики Казахстан появилась утвержденная, взаимно с Китаем признанная государственная граница – граница мира и сотрудничества» [1].

Следует отметить, что подписание этого, а также Дополнительных соглашений 1997, 1998 годов о казахстанско-китайской государственной границе получило неоднозначную оценку среди политологов, экспертов по вопросам этнопсихологии, различных общественных и политических деятелей. Сторонники видели в этом акте устранение

почвы для возможных территориальных конфликтов и прочную основу долгосрочных взаимовыгодных перспектив сотрудничества Казахстана и Китая во всех сферах. «Оппоненты же расценили уступки как предательство национальных интересов, нарушение Конституции страны и опасный прецедент для выдвижения к республике территориальных претензий со стороны других соседей [2].

Парадоксально, но оформление государственных границ между бывшими союзными республиками был более длительный процесс, продолжавшийся свыше 13 лет. Принятый на Алматинской саммите в феврале 1995 года Меморандум о поддержании мира и стабильности в СНГ подтвердил общую готовность стран-участниц уважать территориальную целостность, нерушимость границ, пресекать любые проявления сепаратизма, национализма, шовинизма и фашизма.

К началу XXI века накопилось множество трансграничных вопросов хозяйственно-территориального, экологического, социально-культурного характера, требующих скорейшего разрешения на основе дружбы и взаимного доверия. Делимитация казахстанско-кыргызской и казахстанско-туркменской границ проходила по линии административно-территориального разделения, сохранившегося со времен СССР. В 2001 году в Астане были подписаны: 5 июля – Договор между Республикой Казахстан и Республикой Туркменистан о казахстанско-туркменской государственной границе и 15 декабря – Договор между Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой о казахстанско-кыргызской государственной границе.

Сложнее шел процесс оформления рубежей Казахстана с Узбекистаном. Прохождение 96% пограничной линии казахстанско-узбекской границы было определено подписанным 16 ноября 2001 года в Астане Договором между Республикой Казахстан и Республикой Узбекистан о казахстанско-узбекской границе. Решение о принадлежности четырех спорных участков затруднялось давлением со стороны казахстанских средств массовой информации и оппозиции по вопросу, в первую очередь, поселков Туркестанец и Багыс на границе с Южно-Казахстанской областью. Подписанный 9 сентября 2002 года Договор об отдельных участках межгосударственной границы стал завершением тщательного урегулирования спорных вопросов и проявил дипломатическое искусство сотрудников казахстанского и узбекского МИДов. «...поселок Багыс с прилегающей территорией, так же как и Арнасайская плотина, отошел к Казахстану (Узбекистан в качестве компенсации получил равноценные участки), поселок Туркестанец и три населенных преимущественно узбеками пункта, расположенных на стыке Кызылординской области и Республики Каракалпакия – к Узбекистану» [2].

Большого всего времени потребовалось на процесс делимитации сухопутной части казахстанско-российской границы, в общей сложности на это потребовалось свыше 50 раундов переговоров. Это было обусловлено, во-первых, протяженностью: Казахстан и Россию разделяет самая длинная сухопутная граница в мире – 7 591 километр. Во-вторых, ранее существовавшая административная граница между Казахской ССР и Российской СФСР была оформлена более схематично, чем аналогичные границы Казахстана с Киргизской, Узбекской и Туркменской ССР. Это касалось спорных участков на границах Челябинской и Костанайской областей, Восточно-Казахстанской области и Алтая. Начавшийся в августе 1999 года переговорный процесс успешно завершился 18 января 2005 года подписанием Договора между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о казахстанско-российской государственной границе.

Юридическое закрепление целостной системы обеспечения пограничной безопасности, предупреждения и пресечения посягательств на территориальную целостность и суверенитет, охрану и защиту государственных границ, общих и национальных интересов, обеспечение безопасности на всех уровнях – личности, общества и государства, развитие всестороннего взаимовыгодного сотрудничества на приграничных территориях получило в Концепции согласованной пограничной политики государств-участников СНГ от 26 августа 2005 г., правовую базу которой составили общепризнанные нормы и принципы международного права, международные договоры и соглашения, заключенные странами СНГ в пограничной сфере, и их национальные законодательства [3].

В качестве объектов согласованной пограничной политики выступили национальные интересы государств-участников в их пограничном пространстве. Следует отметить, что в понятие «пограничное пространство», помимо территорий, в которых осуществляется пограничная деятельность, в документе была включена и исключительная экономическая зона. Субъектами согласованной пограничной политики выступили органы государственной власти, местного самоуправления, общественные объединения организации и отдельные граждане стран-участников.

Впервые в дипломатической практике были четко определены и конкретизированы основные направления согласованной пограничной политики:

а) обеспечение пограничной безопасности государств-участников, а именно:

- создание и совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей

деятельность органов власти, отдельных граждан Приграничных территорий, а также устанавливающей ответственность за нарушения и ущерб в этой сфере;

- приоритетное развитие системы обеспечения пограничной безопасности на основе разработки и реализации государственных целевых и комплексных программ;
- своевременное прогнозирование развития обстановки на государственных границах и в приграничных территориях, организация и совершенствование взаимодействия органов государственной власти и управления, общественных и иных организаций в сфере их деятельности в интересах охраны государственных границ и обеспечения стабильного положения на них, формирование новых подходов к реализации системы комплексной защиты интересов населения приграничных территорий и обеспечения безопасности государственных границ государств-участников с учетом современных вызовов и угроз;

б) социально-экономическое развитие приграничных территорий, подъем благосостояния их населения, являющиеся важнейшими факторами поддержания общественной и политической стабильности, в том числе:

- участие в создании необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества базовых социальных благ (медицинского обслуживания, пенсионного обеспечения, общего образования и др.);
- обеспечение государственного контроля над стратегическими ресурсами этих территорий;
- участие в комплексе мер регулирования миграционных потоков;
- противодействие любым формам дискриминации населения;
- создание условий для предотвращения чрезвычайных ситуаций, а в случае их возникновения - обеспечение необходимых мер для защиты населения и ликвидации последствий;

в) осуществление международно-правового оформления государственных границ государств-участников, на принципах взаимного уважения суверенитета и их территориальной целостности, мирного, ненасильственного разрешения пограничных вопросов;

г) обеспечение национальной и коллективной безопасности государств-участников на государственных границах с другими государствами;

д) развитие государствами-участниками на всех уровнях пограничного сотрудничества,

направленного на последовательное углубление координации деятельности и взаимодействия при решении задач обеспечения охраны государственных границ, что предусматривает:

- формирование международной нормативно-правовой базы пограничного сотрудничества, обеспечивающей на основе норм и принципов международного права соблюдение интересов каждого из государств-участников;
- создание целостной системы пограничной безопасности, прежде всего на Государственных границах государств-участников с другими государствами путем объединения в этих целях усилий всех заинтересованных сторон;
- координацию действий в совместном противодействии терроризму и иным проявлениям экстремизма, организованной преступности, незаконной миграции, незаконному обороту наркотиков и прекурсоров и иным современным вызовам и угрозам безопасности, а также в решении проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

е) формирование и развитие системы научных знаний в области пограничной политики, обеспечивающей фундаментальную теоретическую проработку и комплексное решение проблем, связанных с защитой как национальных интересов каждого государства-участника, так и пограничной безопасности всех государств-участников» [3].

Столь широкий спектр был обусловлен существующими на тот момент доминантными внешними и внутренними вызовами и угрозами национальной безопасности на региональном и государственном уровнях. В целом, принятие Концепции согласованной пограничной политики завершило процесс юридического оформления сухопутной части границ Казахстана по всему ее периметру и началась ее демаркация на местности. Значение этого сложно переоценить, достаточно вспомнить, как отмечал в своей книге «Эра независимости» Н.А.Назарбаев, «что далеко не все новые независимые государства смогли это сделать, не все они имеют взаимоутвержденные государственные границы» [1, С.296].

На современном этапе новой глобальной реальности «переход к многополярной модели идет в неуправляемом режиме и сопровождается кризисом глобальных институтов. В условиях дестабилизации глобального порядка возрастает роль национальных государств и национальных экономик» [1, С.498]. Это объективно влияет на сущность пограничной политики и систему мер по ее реализации, детерминирует включение в сферу пограничной политики таких значимых аспектов, как:

- проблемы, связанные с земельным правом иностранных государств, иностранных юридических лиц, международных организаций, с вопросами государственных земельных прав Казахстана за рубежом;
- формирование у гражданского населения и должностных лиц понимания значимости своей роли в обеспечении безопасности на национальном, региональном и субрегиональном уровнях;
- вопросы экологической безопасности в пограничном и трансграничном пространствах;
- перспективы развития научного, культурного сотрудничества;
- проблемы этнопсихологического, конфессионального плана и пути их решения в целях обеспечения национальной безопасности, противодействие сепаратистским настроениям и тенденциям и многое другое.

Дальнейшее развитие теории и практики пограничной политики как согласованной, скоординированной деятельности Правительства Республики Казахстан и уполномоченных органов, направленной «на обеспечение пограничной безопасности, предупреждение и пресечение посягательств на суверенитет, целостность и неприкосновенность территории Республики Казахстан, защиту ее Государственной границы» получило в Законе Республики Казахстан от 16 января 2013 года «О Государственной границе Республики Казахстан» [4].

Пограничная безопасность в данном документе определяется как «составная часть национальной безопасности Республики Казахстан, представляющая собой состояние защищенности политических, экономических, информационных, гуманитарных и иных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве». Пограничное пространство включает в себя Государственную границу и примыкающую к ней территорию «Республики Казахстан до внешних пределов пограничной зоны с имеющимися территориальными водами (морем) и внутренними водами Республики Казахстан, а также территории пунктов пропуска через Государственную границу, континентальный шельф и воздушное пространство над ними, в пределах которых уполномоченными органами осуществляется пограничная деятельность» [4].

Из определения следует, что в пограничное пространство не включены свободные экономические зоны. Данное решение не только спорно с точки зрения обеспечения национальной безопасности, но и вступает в противоречие с действующей Концепцией согласованной пограничной политики государств-участников Содружества Независимых Государств от 25 августа 2005 года (I. Общие положения). Следует учитывать, что, например, объектами пограничной политики сопредельной Российской Федерации являются ее национальные интересы, в том числе и на внешних границах стран-участниц

СНГ. Казахстан имеет с сопредельными государствами разные степени доверия и открытости в сферах политического, экономического сотрудничества, дифференцированные визовые режимы, сами государства отличаются по уровню и стабильности социально-экономического, политического положения. И в данном контексте также возможно ставить вопрос и о защите национальных интересов республики на внешних рубежах стран-участниц СНГ, ЕврАзЭС.

Таким образом, законодательно закреплено правовое поле пограничной политики – пограничное пространство Республики Казахстан, объектом пограничной политики выступают национальные интересы государства в контексте обеспечения пограничной безопасности, предупреждения и пресечения посягательств на суверенитет, целостность и неприкосновенность территории Казахстана, защиту его рубежей. Субъектами пограничной политики, исходя из текста Закона, являются Правительство Республики Казахстан и уполномоченные органы.

Данная формулировка вне зоны внимания оставляет общественные и религиозные объединения, политические организации, граждан и не отвечает изменившемуся характеру вызовов: третье тысячелетие определяют угрозы, преимущественно, невоенного плана, а, следовательно, обеспечение национальной безопасности, государственного суверенитета не должно ограничиваться лишь Правительством и уполномоченными органами. Сутью проводимой пограничной политики должно стать формирование в пограничной зоне буфера благонадежности и стабильности и, в целом, соответствовать потребностям общезначимых для государства, общности и личности интересов и обеспечении своей безопасности.

В пограничной политике, как имманентной составной государственной внутренней и внешней политики, логически обусловлено выделение двух векторов деятельности: внешний и внутренний. Внешний вектор направлен на решение задач:

- делимитации и демаркации границ и соответствие их нормам международного права, собственному законодательству и национальным законодательствам сопредельных государств, совершенствование международно-правового оформления государственной границы;
- установления дипломатических, политических, экономических, научных, культурных и иных связей с сопредельными странами с позиций мира и добрососедства, невоенного разрешения возникающих межгосударственных кризисов и конфликтов;
- недопущение попыток международной изоляции Республики Казахстан со стороны иных государств и военно-политических блоков, исходя из национальных интересов государства в пограничном пространстве;



- обеспечение государственных интересов и национальной безопасности Республики Казахстан на внешних границах государств-участников СНГ на основе взаимно признанных международных договоров;
- совместного противостояния терроризму, экстремизму, незаконной миграции, незаконному обороту наркотических средств, контрабанде и браконьерству, другим вызовам и угрозам современного мира;
- совместное обеспечение экологической безопасности и рационального природопользования в своем пограничном и трансграничном пространствах.

Внутренний вектор пограничной политики решает задачи:

- обеспечения суверенитета государства, его территориальной целостности, незыблемости государственных границ, пограничной безопасности;
- создания благоприятных условий социально-экономического развития приграничных территорий, роста благосостояния и духовного подъема населения, что является важнейшими условиями обеспечения национальной безопасности Казахстана;
- формирования у гражданского населения и должностных лиц понимания значимости своей роли в обеспечении безопасности на национальном, региональном и субрегиональном уровнях;
- экологической безопасности в пограничном пространстве;
- этнопсихологического, конфессионального плана и пути их решения в целях обеспечения национальной безопасности и многое другое.

Практические проблемы эволюции пограничной политики объективно актуализируют фундаментальные теоретико-методологические исследования в целях формирования единой комплексной системы научного знания в сфере обеспечения национальных интересов и безопасности Казахстана в пограничном пространстве и, с этой точки зрения, представляется целесообразным определение пограничной политики в широком и узком смыслах. В первом случае пограничная политика является частью общегосударственного курса. Несмотря на глубокие исторические корни и значительный практический опыт в обеспечении территориальной целостности, государственной независимости, следует констатировать, что пограничная политика Казахстана в этом понимании и сегодня не получила должного четкого структурирования и теоретико-методологического обоснования. Являясь, по сути дела, закономерным явлением в генезисе и эволюции любого общества и государства пограничная политика занимает особое место в сложном механизме многовекторного разнообразия политики как таковой и требует адекватного этому статусу уровня ее научного обеспечения с позиций трансдисциплинарного подхода, используя имеющийся категориальный аппарат и концепты политической лимологии, геополитики, политологии и т.д.

В узком смысле пограничная политика является инструментом специальных потестарных институтов – Пограничной Службы Республики Казахстан, в первую очередь. Исходя из принятой в лимологии классификации функций границ – контактная и барьерная, в пограничной политике ряд исследователей выделяет следующие функции:

- регулятивно-контрольная: деятельность пунктов пропуска;
- сдерживания: создание условий, при которых потенциальные правонарушители отказываются от совершения противоправных деяний;
- интегрирования информации: совместное использование разведывательной информации разными правоохранительными структурами;
- информационного управления;
- профилактическая [5].

Выработать научно-обоснованное мнение о таком многогранном понятии как пограничная политика возможно на основе разумного баланса между интересами страны по обеспечению всех составляющих национальной безопасности, территориальной целостности, суверенитета и национального богатства Казахстана и интересами интеграции страны в международное пространство многополярного мира.

Геополитические реалии настоятельно детерминируют разработку и принятие ряда нормативных правовых актов по вопросам системы обеспечения национальных интересов Республики Казахстан в пограничной сфере, а также разработку целевых государственных (межгосударственных) комплексных программ по формированию систем обеспечения пограничной безопасности на региональном (с сопредельными государствами) и субрегиональном (Средняя Азия, Центральная Азия, Евразийское сообщество) уровнях.

Стратегия пограничной политики как системы крупномасштабных общегосударственных мер должна быть направлена на комплексное разрешение существующих в пограничной сфере противоречий, противостояние реальным и потенциальным вызовам и угрозам национальной безопасности, создание наиболее благоприятных условий для реализации целей и задач пограничной политики Республики Казахстан.

*Список литературы*

1. Назарбаев Н.А. Эра независимости. – Алматы: Казакпарат, 2017 – 508 с. – С.297.
2. Голунов С.В. Проблемы пограничной политики Республики Казахстан.  
[Электронный ресурс]: Регионоведение и международные отношения. - URL:  
[cyberleninka.ru/article/n/problem-pogranichnoy-politici-respubliki-kazahstan](http://cyberleninka.ru/article/n/problem-pogranichnoy-politici-respubliki-kazahstan).
3. Решение Совета глав государств СНГ О Концепции согласованной пограничной политики государств-участников Содружества Независимых Государств (Принято в г. Казани 26.08.2005). - [Электронный ресурс]: Сайт по международному праву. URL:  
[http://www.conventions.ru/view\\_base.php?id=10702](http://www.conventions.ru/view_base.php?id=10702).
4. О Государственной границе Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 16.01.2013 № 70-V ЗРК Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. - URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=1164](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1164) (дата обращения: 19.03.2020).
5. Шумов В.В. Введение в методику погранологии и погранометрики. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. – 200 стр. – С. 85-89.

{social}