

Процесс делимитации и демаркации государственной границы РК

Принципиально важной проблемой в становлении и эволюции внешней политики молодого независимого государства, определившей ее ориентиры и перспективы, было урегулирование спорных участков почти на всем протяжении государственной границы РК с соседними государствами. После обретения независимости перед Казахстаном, который имеет почти 14 тысяч километров сухопутной границы со своими соседями, встала задача юридического решения, на основе международного права, территориально-пограничных вопросов с ближайшими соседями - Китаем, Кыргызстаном, Россией, Туркменистаном и Узбекистаном.

Территориально-пограничные проблемы между государствами Центральной Азии были обусловлены тремя вехами в истории региона:

1. До присоединения Казахстана в 18-веке, Бухарских, Кокандских ханств в 19-веке границы в регионе были неточными, они в основном подразумевались исходя из расселения общностей по территориально-цивилизационным признакам.

2. В период царского правления административное районирование было проведено не на основе этнического расселения региона, а на учете географических, хозяйственных факторов.

3. В советский период границы были определены таким образом, чтобы республики тогдашней Средней Азии особо не чувствовали этнической целостности. Конфликтность пограничного вопроса был необходим Советам для недопущения реализации объединительных настроений и намерений, которые циркулировали в и вокруг региона на заре советской власти. Дальнейшие пересмотры границ между республиками региона окончательно закрепили перекосы в данной проблеме. Нерешенность спорных моментов казахстанского участка советско-китайской границы обременяло ситуацию с оформлением государственной границы РК политическими и методологическими вопросами.

Таким образом, территориально-пограничные проблемы на постсоветском пространстве, достались новым независимым государствам в наследство от бывшего СССР и уходили с своими корнями вглубь веков. В результате, к моменту прекращения существования СССР в 1991 году, границы новых независимых государств в Центральной Азии не совпадали с территориями этнического расселения народов региона. Положение осложнялось тем, что, в отличие от внешних границ региона, здесь не была проведена делимитация и демаркация границ между государствами Центральной Азии, а также между Казахстаном и Россией. Эти границы являлись де-юре не государственными, а территориально-административными. Следовательно, любое из государств теоретически могло заявить о своих претензиях на тот или иной участок территории сопредельного государства в удобное для себя время.

Эти факторы, наряду с ростом дефицита водных и земельных ресурсов, осложнением демографической и ухудшением экологической ситуации, могли привести к возникновению межэтнических столкновений и, как следствие,

обострению межгосударственных проблем. В связи с тем, что между отдельными государствами Центральной Азии до сих пор не урегулированы территориально-пограничные вопросы, в регионе периодически возникают конфликты на границах между Узбекистаном и Кыргызстаном, Узбекистаном и Таджикистаном, Кыргызстаном и Таджикистаном. Последствия таких конфликтов могут быть непредсказуемыми.

Из 14 казахстанских областей 12 областей стали пограничными, причем, 10 оказались таковыми впервые, границы Казахстана с государствами СНГ до завершения процесса делимитации и демаркации носили де-юре административно-территориальный характер. Тем самым, затрагивая жизненно важную основу суверенитета, как юридически оформленная территория государства, проблема делимитации и демаркации для РК приобрел принципиальный характер.

Процесс установления межгосударственной границы, как правило, проходит в две стадии:

Первая стадия – это делимитация границы, то есть определение прохождения линии государственной границы с подробным ее описанием в соответствующем договоре и нанесение этой линии на карту.

Вторая стадия – это демаркация границы, то есть обозначение границы на местности [140, с.9].

История делимитации и демаркации государственной границы РК состоит из двух этапов: 1- этап – Проведение переговоров и решение пограничных проблем с Китаем; 2-этап – с Российской Федерацией и тремя центральноазиатскими государствами [140, с. 11].

Территориально-пограничная проблема с Китаем, как известно, за все время существования СССР так и не была урегулирована. Основная причина заключалась в том, что Москва была не готова, да и не желала расставаться с планом территориального разграничения с цинским Китаем, осуществленного в XIX веке царской Россией с позиции силы. Поэтому советские власти отказывались признавать само существование пограничной проблемы. В то же время Пекин все в более острой форме ставил под сомнение подписанные договоры о китайско-советской границе и сложившуюся к этому времени линию ее прохождения.

Одним из последствий этого стали вооруженные столкновения на советско-китайской границе — на острове Даманском (14-15 марта 1969 года) на Дальнем Востоке и в районе озера Жаланашколь, в Семипалатинской области Казахской ССР (13 августа 1969 года), результатом которых стали многочисленные человеческие жертвы с обеих сторон.

Поэтому сразу после обретения независимости перед Республикой Казахстан встала дилемма: «замораживание» территориально-пограничного конфликта с Китаем, чреватого новыми кровавыми столкновениями, или устранение потенциальных противоречий на казахстанско-китайской границе путем разрешения всех спорных вопросов на основе полного взаимопонимания и с учетом взаимных интересов [111, с.45]. После распада СССР была создана Объединенная делегация Правительств

Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Российской Федерации для проведения переговоров с КНР по пограничным вопросам. Казахстанская сторона приступила к переговорам с Китаем, сформировав делегацию в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Казахстан от 17 июля 1992 года «О переговорах с Китайской Народной Республикой по взаимному сокращению вооруженных сил и укреплению доверия в военной области в районе казахско-китайской границы и переговорах по пограничным вопросам». За юридическую основу переговоров были взяты договоры и протоколы, заключенные между царской Россией и цинским Китаем еще в XIX-веке. В начальной стадии переговоров сторонами были выработаны принципы ведения переговорного процесса, позволившие в рамках международно-правовых норм, взаимопонимания и разумного компромисса учитывать государственные интересы как Казахстана, так и КНР.

В результате напряженных переговоров удалось согласовать позиции сторон и уже 26 апреля 1994 года подписать Соглашение о казахстанско-китайской государственной границе, вступившее в силу 11 сентября 1995 года, после обмена ратификационными грамотами. Понадобилось, однако, еще 4 года кропотливой работы, чтобы в 1998 году было подписано дополнительное соглашение, которое окончательно урегулировало все пограничные вопросы между Казахстаном и Китаем. По этому соглашению стороны сошлись на том, чтобы в районе перевала Чоган-обо в пределах Казахстана осталось около 70%, а Китаю отошло около 30% территории, а на участке в районе реки Саричильды в пределах Казахстана осталось около 30%, а Китаю – около 70% территории. Из общей площади двух несогласованных участков (примерно 994 кв.км.) Казахстану отошли 537 кв.км. (57%), Китаю – 407 кв.км. (43%).

После завершения делимитации стороны приступили к демаркации границы, которая осуществлялась совместной казахстанско-китайской комиссией. Документально, детально описывающим обозначение линии границы на местности пограничными знаками, стал Протокол между Правительством РК и КНР о демаркации линии казахстанско-китайской границы от 10 мая 2002 года. Общая протяженность демаркированной границы составила 1783 км. Один из основателей внешнеполитической доктрины РК К. Токаев, который имел непосредственное отношение к решению казахстанско-китайских пограничных проблем, так характеризует результаты урегулирования данного вопроса: «Обмен площадями не привел к уменьшению общей территории Казахстана. Решение территориального вопроса с Китаем было юридически корректным и политически обоснованным. Тезис о так называемых «территориальных уступках» Китаю не выдерживает критики. Подобного рода мнения и высказывания абсолютно не учитывают ни содержания договорных документов, ни переговорной практики» [111, с. 15].

1 сентября 1999 года была создана Правительственная Комиссия Республики Казахстан по делимитации Государственной границы Республики Казахстан с Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Туркменистаном и Республикой Узбекистан. Одной из

неотложных задач являлась разработка пакета мер, предотвращающих конфликты между новыми независимыми государствами. В то же время необходимо было иметь в виду, что любая попытка решения этих проблем без учета взаимных интересов может нарушить хрупкий стратегический баланс на постсоветском пространстве. При делимитации государственных границ Казахстан и другие государства опирались на положения Алма-Атинской декларации Содружества Независимых Государств (г. Алма-Ата, 21 декабря 1991 года, Декларации Содружества Независимых Государств от 14 февраля 1992 года (г. Минск), согласно которой государства-участники приняли на себя взаимное обязательство уважать территориальную целостность и неприкосновенность государственных границ друг друга.

Президент Н.Назарбаев, выступая 2 октября 2000 года на расширенном заседании коллегии МИД РК, обратил особое внимание на важность создания аргументированной правовой базы для ведения переговоров по делимитации границ, где «исторически накопилось множество сложных трансграничных хозяйственных вопросов, требующих грамотного разрешения, в духе дружбы и доверия» [309].

При этом Глава Казахстана исходил из принципа правопреемственности в отношении бывшего СССР, подтверждая прохождение государственной границы РК, установленной действовавшими международными договорами, включая акты об административно-территориальном разграничении Республики Казахстан и других государств - бывших республик Союза ССР.

Делимитация и демаркация государственной границы являются довольно сложным и трудоемким процессом, требующим тщательного учета политических, экономических, географических, исторических, культурных, национальных, юридических и иных аспектов.

По мнению казахстанских дипломатов и экспертов, возникшие проблемы требовали тщательного изучения и уточнения, поиска компромиссов и взаимоприемлемых решений. Поэтому МИД РК планировал завершить работу по делимитации государственной границы Казахстана, в лучшем случае, не ранее 2007-2008 годов, а работы по демаркации государственной границы вообще отложить до тех пор, пока не будут изысканы необходимые финансовые средства.

16 марта 2001 года состоялся телефонный разговор Главы Казахстана с Президентом Узбекистана, в ходе которого была достигнута договоренность об ускорении переговорного процесса по вопросам делимитации казахстанско-узбекской государственной границы с тем, чтобы уже в 2001 году подписать соответствующий двусторонний договор. В тот же день, во время телефонной беседы Президента Казахстана Н.Назарбаева с Президентом Туркменистана С.Ниязовым, была достигнута договоренность об ускорении делимитации границы между двумя государствами и о подписании соответствующего соглашения во время официального визита главы Туркменистана в Астану летом 2001 года [97, с.214-214].

Исключительное место в процессе делимитации государственной границы Казахстана занимало решение этого сложного вопроса с Российской Федерацией. Важнейшее политическое значение юридического оформления казахстанско-российской границы заключалось в том, чтобы раз и навсегда покончить с провокационными высказываниями отдельных шовинистически настроенных представителей российских политических и общественных кругов. Первое совместное казахстанско-российское заявление по этому вопросу было подписано Президентом РК Н.Назарбаевым и Президентом РФ Б.Ельциным еще 6 июля 1998 года, а уже 12 декабря 1998 года был подписан первый протокол относительно намерений по делимитации государственной границы.

Первый раунд казахстанско-российских переговоров состоялся в конце августа - начале сентября 1999 года в Москве. В ходе переговоров выяснилась парадоксальная вещь: граница между Казахской ССР и РСФСР в правовом плане была оформлена в гораздо худшей степени, чем граница с другими соседними республиками. Если граница Казахской ССР с Узбекской ССР была оформлена указами Верховных Советов обеих республик на всем протяжении, включая ее описание, а границы Казахской ССР с Киргизской ССР и Туркменской ССР содержали обобщенное описание границы в постановлениях ВЦИК 1930 и 1932 годов, то описания границы Казахской ССР с РСФСР вообще не существовало.

В такой ситуации исключительно важную роль сыграли международный авторитет Президента РК Н.Назарбаева и тот высокий уровень доверия, который установился в его личных отношениях с политическим руководством России. 14 июля 2000 года, во время переговоров в Москве, Президенты Н.Назарбаев и В.Путин подчеркнули, что у Двух дружественных государств - Казахстана и России — нет пограничных споров, и высказали пожелание о наращивании темпов делимитации границы.

В связи с этим пожеланием процесс делимитации казахстанско-российской границы стал развиваться в нарастающем темпе. Если в сентябре 2000 года было описано и нанесено на карту около 1,2 тысячи километров государственной казахстанско-российской границы, а в октябре 2001 года - 3875 километров, то в сентябре 2004 года казахстанско-российская граница была описана уже на 99,9%. 18 января 2005 года в Москве Президент РК Н.Назарбаев и Президент РФ В.Путин подписали Договор о казахстанско-российской государственной границе, имеющий огромное историческое значение. Была завершена работа по международно-правовому оформлению государственной границы между Казахстаном и Россией, являющейся самой протяженной сухопутной границей в мире. По словам Президента Н.Назарбаева, казахстанско-российская граница, бывшая всегда границей дружбы и партнерства, и сегодня является символом вековой дружбы и добрососедства [111, с. 41-42].

Самым трудным из всех делимитационных процессов, проведенных РК, было решение казахстанско-узбекских пограничных

проблем, отличавшийся конфликтностью и своеобразным отношением к вопросу на местах. В феврале 2000 года в Ташкенте состоялся первый раунд переговоров представителей двух стран по делимитации казахстанско-узбекской границы, в ходе которого был определен набор картографического и топографического материала, согласована методика проведения работ по делимитации. В марте 2000 года в Ташкенте топографы двух стран согласовали масштабы и перечень карт и определили те участки, по которым необходим дополнительный топографический материал.

Исторических границ между Казахстаном и Узбекистаном не было, существовала со времен Советского Союза только административная граница. Ее прохождение было закреплено в соответствующих документах Верховного Совета СССР, а также Казахской ССР и Узбекской ССР. Данные положения легли в основу принципа делимитации казахстанско-узбекской границы, заключающегося в том, что некоторые ее участки оказались «размытыми» в результате появления новых населенных пунктов, хозяйственной деятельности в приграничных районах, строительства железных и автомобильных дорог. Наиболее сложными являлись участки, изменения по которым проходили на основе договоренностей между местными органами власти (обмены земельными участками под сельскохозяйственные угодья, возведение хозяйственных построек и т.д.). Решения по ним не были законодательно санкционированы и закреплены высшими законодательными органами в установленном порядке.

В 2000 году на казахстанско-узбекской границе имел место ряд инцидентов, наиболее крупным из которых была попытка узбекских должностных лиц осуществить одностороннюю демаркацию казахстанско-узбекской границы на казахстанской территории в районе села Багыс Сарыагашского района Южно-Казахстанской области.

16 марта 2001 года, во время телефонного разговора, Президенты Н.Назарбаев и И.Каримов подтвердили взаимную заинтересованность в завершении в кратчайшие сроки процесса делимитации казахстанско-узбекской границы и достигли договоренности о подписании соответствующего двустороннего договора в течение 2001 года.

16-17 ноября 2001 года, в ходе официального визита президента Республики Узбекистан И.Каримова в Республику Казахстан, Договор о делимитации казахстанско-узбекской границы был подписан. 9 сентября 2002 года подписанием Договора между РК и РУ об отдельных участках казахстанско-узбекской границы была поставлена точка в вопросе о делимитации границы между двумя государствами. Общая ее протяженность составила 2351 км. [140, с. 151].

В сентябре 2004 года состоялся четвертый раунд двусторонних переговоров, уточнивший прохождение границы в одном из самых густонаселенных районов региона - Сарыагашском районе Южно-

Казахстанской области, где проживает более 200 тысяч человек, из них почти 30 тысяч человек — в зоне демаркационной полосы.

В обстановке традиционной дружбы и добрососедства осуществлялся процесс делимитации государственной границы между Казахстаном и Кыргызстаном. В ноябре 1999 года состоялось первое заседание межправительственной комиссии по делимитации казахстанско-кыргызской границы. В ходе проходившей в Алматы в апреле 2001 года встречи министров иностранных дел Казахстана и Кыргызстана было подчеркнуто практическое отсутствие территориальных или приграничных споров.

Во время официального визита Президента РК Н.Назарбаева в Кыргызстан 23-24 июля 2001 года было подписано коммюнике о делимитации 980-километровой границы между Казахстаном и Кыргызстаном, в котором были подведены итоги длительной работы по точному определению линии раздела казахстанской и кыргызской территорий. Кыргызской стороной было особо подчеркнуто, что при обсуждении делимитации казахстанско-кыргызской границы спорных вопросов не возникало.

Первый раунд переговоров о делимитации государственной границы между Казахстаном и Туркменистаном состоялся в декабре 2000 года в Ашгабаде. Во время переговоров было подчеркнуто отсутствие у сторон каких-либо взаимных территориальных претензий и других принципиальных спорных вопросов, способных препятствовать успешной делимитации границы. Стороны договорились о масштабах и номенклатуре топографических карт, согласовали таблицу направлений по сторонам света. Состоялся также обмен мнениями о методике составления проекта протокола-описания прохождения линии сухопутной границы и нанесения этой линии на рабочие делимитационные карты. Во время официального визита президента Туркменистана С.Ниязова в Казахстан, 5 июля 2001 года, был подписан Договор о делимитации и процессе демаркации казахстанско-туркменской государственной границы. Комментируя результаты состоявшихся переговоров, Президент РК Н.Назарбаев отметил историческую важность подписания Договора по казахстанско-туркменской границе «без каких-либо претензий друг к другу» [9].

Урегулирование территориально-пограничных вопросов с Китаем, завершившееся делимитацией и демаркацией казахстанско-китайской государственной границы, создало предпосылки для заключения Соглашения между Казахстаном, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном и Китаем об укреплении доверия в военной области в районе границы (г. Шанхай, 26 апреля 1996 года) и Соглашения между Казахстаном, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном и Китаем о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы (г. Москва, 24 апреля 1997 года).

Эти соглашения способствовали укреплению безопасности, сохранению спокойствия, стабильности, дружбы и добрососедства в районе границы

Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана, с одной стороны, и Китая, с другой. Заключительным шагом в этом направлении явилось создание международной организации - Шанхайской организации сотрудничества (г. Шанхай, 15 июня 2001 года).

В Послании Президента Н.Назарбаева народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» отмечается, что процесс юридического оформления государственной границы Казахстана со всеми сопредельными государствами завершился 18 января 2005 года, после подписания договора о делимитации границы между Казахстаном и Россией. Глава Казахстана подчеркивает: «Это является серьезной гарантией национальной безопасности, создающей благоприятные условия реализации наших планов по государственному строительству» [54].

Медеубаева Ж.М.