



005046737

На правах рукописи

Кныш Сергей Викторович

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПРИГРАНИЧНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ
В КОНТЕКСТЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ
НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ**

Автореферат

диссертации на соискание учёной степени

кандидата политических наук по специальности 23.00.02

политические институты, процессы и технологии

23 АВГ 2012

Москва 2012

Диссертация выполнена на кафедре политологии и права Московского
государственного областного университета

Научный руководитель:

доктор политических наук, профессор
Панов Анатолий Иванович

Официальные оппоненты:

доктор политических наук, профессор
Российского государственного
социального университета
Ермаков Дмитрий Николаевич

кандидат исторических наук, доцент
ведущий научный сотрудник
института Востоковедения РАН
Грозин Андрей Валентинович

Ведущая организация:

Московский государственный
открытый университет им. В.С. Черномырдина

Защита состоится 18 сентября 2012 г. в 15.00 часов на заседании
диссертационного совета Д 212.155.14 при Московском государственном
областном университете по адресу: г. Москва, ул. Фридриха Энгельса,
д. 21а, ауд. 305.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского
государственного областного университета (г. Москва, ул. Радио, д. 10а).

Автореферат разослан «07» августа 2012 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета
к. пол. н., доцент



Абрамов А.В

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. Прошедшие в последнее время изменения на планете показали бесперспективность попыток построения монополярной конфигурации мироустройства. Расчёт одной державы, даже самой могущественной, на безусловное доминирование в мировых процессах не оправдывает себя ни с точки зрения приобретения геополитических преимуществ, ни с точки зрения финансового бремени на собственный бюджет.

Соответственно рухнули надежды тех, кто видел перспективу своего благополучия в строгом следовании фарватером, указанным «абсолютным» центром мировой силы.

В большинстве случаев, не дали ожидаемых результатов цивилизационные трансформации, связанные с переориентацией традиционных приграничных отношений бывших советских республик на новые виды сотрудничества. Напротив, во многих странах бывшего соцлагеря всё более отчётливо проявляется разочарование в связи с несбывшимися надеждами на интеграцию в объединённую Европу.

Социальная перспектива в формате западноцентрической парадигмы общественного развития, в связи с глобальным финансовым кризисом и трудностями Европы, пока отчётливо проявившиеся на её периферии, не выглядит безусловной.

В связи с происходящими изменениями всё более отчётливо проявляется архитектура нового постсоветского пространства, пронизанного плотной паутиной глобальных связей, отношений, институтов, но в то же время структурированного в региональные сообщества, основанные на равноправии партнёров и освобождённые от гегемонии со стороны центров мировой силы.

Тенденции к реинтеграции отчётливо проявляются на постсоветском пространстве. Несмотря на центробежные силы, обусловленные процессом построения национальных государств, к политическим элитам бывших союзных республик приходит понимание необходимости решения внутренних проблем на основе восстановления традиционных связей в рамках бывшей единой страны.

По мнению политологов, в настоящий момент постсоветское сообщество приобрело уникальную возможность создания нового полноценного регионального сообщества, способного помочь в решении многих модернизационных проблем, организации коллективной безопасности, преодолении глобальных вызовов современности.

Особое место в реинтеграционном процессе принадлежит приграничному сотрудничеству. Прилегающие к границе территории, в

силу несовпадения административной границы с этническим, культурным, природным и хозяйственным ландшафтом, составляют зону диффузий, определяющую общность условий функционирования регионов различной государственной принадлежности. В этом смысле приграничные территории составляют особую идентичность с присущей ей транзитной характеристикой.

В силу своих основополагающих качеств: составом населения, включающим значительные «вкрапления» представителей титульной нации соседнего государства или, по крайней мере, носителей её культурных ценностей, объединения в одном природном ареале и системе разделения труда, приграничные территории, являющиеся наиболее чувствительными в плане межстрановых политических флуктуаций и напротив, имманентны органическому объединению в одном региональном сообществе.

Благодаря интеграции приграничные регионы решают свои внутренние проблемы, например как в случае с Европой, преодоления диспропорций в развитии, с центральными районами страны, или как в случае с бывшими союзными республиками, восстановления деформированных после развала СССР, хозяйственных связей.

Именно «генетическими» свойствами, определяется особый интеграционный потенциал приграничья, способный реализоваться и быть локомотивом активизации международного сотрудничества вообще и складывания регионального сообщества в частности.

Россия остаётся в центре совокупности интересов стран ближнего зарубежья и поэтому её государственная политика по приграничному сотрудничеству является приоритетной как для неё, так и для государств, имеющих общую границу. Эта политика актуальна в современной деятельности, а также и в долгосрочной перспективе. Она учитывает накопленный опыт приграничного сотрудничества и исходит из единства интересов народов этих территорий и целостности культурного пространства, внутреннего рынка России и приграничных государств. Полномасштабная и активная реализация интеграции всех этих направлений сдерживается недостаточным развитием договорно-правовой базы приграничного сотрудничества в Российской Федерации, становление которой происходит очень медленно и противоречиво.

Степень разработки проблемы. Несмотря на свою важность, тема государственной политики России по приграничному сотрудничеству на постсоветском пространстве пока не стала предметом пристального внимания политологов. Особую важность она приобретает в контексте интеграционных процессов, имеющих тенденцию к активизации. Такое положение дел в отечественной науке обусловлено относительно коротким

периодом развития изучаемого феномена и национальными отличиями в подходах к реализации приграничного сотрудничества.

Существенный вклад в разработку проблемы внесли материалы конференции, содержащие доклады и выступления экспертов, публичных политиков, по проблемам приграничного взаимодействия постсоветских независимых государств¹.

Появилось много работ, характеризующих в общих чертах стратегию России в приграничном сотрудничестве². Приграничному сотрудничеству как фактору решения национальных, политических и экономических проблем посвящены статьи и книги авторов новых независимых государств³.

Свой вклад в разработку проблемы внесли юристы и правоведы, детально проанализировавшие политико-правовую основу приграничного сотрудничества в Российской Федерации⁴. Значительное количество работ посвящено особенностям функционирования еврорегионов. Эта форма приграничного сотрудничества возникла в 1958 г., когда на границе ФРГ и Нидерландов впервые был создан еврорегион «Гронау». Со временем еврорегионы стали создаваться не только странами-членами ЕС или с их участием, но и без них. Первый еврорегион на постсоветском пространстве был создан в 1997 г. и постепенно исследователи стали проявлять интерес

¹ См. например: Приграничное сотрудничество Российской Федерации со странами дальнего и ближнего зарубежья: опыт, проблемы, перспективы. – Оренбург, 2000; Семинар по вопросам реализации программ приграничного сотрудничества Европейского института соседства и партнерства. – М., 2012.

² См. например: Снежанова Л.Н. Приграничное сотрудничество в Российской Федерации. – М, 2009; Степенко В.Е. Международное приграничное сотрудничество – важное направление реализации государственной пограничной политики Российской Федерации // Право и безопасность. – 2005 - №3(16).

³ Никитенко П., Вертинская Т. Белорусско-российское приграничное сотрудничество как фактор формирования союзного государства Беларуси и России // Неприкосновенный запас. – 2006. - №3; Бронин О., Быков А. Региональные аспекты российской-казахстанского пограничья // Центральная Азия и Казахстан. – 2003. - №1.

⁴ Бабко А.В. Правовое регулирование приграничного сотрудничества в Российской Федерации / А.В. Бабко // Сборник материалов конференции «Торгово-экономическое сотрудничество приграничных территорий России и Китая». - Владивосток, 2004.; Болотов Д.А. Приграничное сотрудничество как особая форма международных отношений (на примере отношений Российской Федерации и Европейского союза:

автореф. дисс. канд. полит. наук: 23.00.02 / Д.А. Болотов. - С-Пб., 2003.; Кудряшов А.С. Правовые аспекты приграничного сотрудничества в Российской Федерации /

А.С. Кудряшов // Доклад на конференции «Международные связи регионов России» - Чита, 2004.; Саутиена Т.Б. Проблемы управления внешнеэкономической деятельностью на региональном уровне / Т.Б. Саутиена // Внешнеэкономический бюллетень. - 2004. - № 8.

к изучению особенностей создания и функционирования еврорегионов.⁵ В книге «Российско-Украинское пограничье: двадцать лет разделённого единства»⁶ отдельный раздел посвящён формированию и функционированию еврорегионов с участием России и Украины, а также дан сравнительный анализ опыта функционирования еврорегионов в странах ЕС и СНГ. Указанную работу также следует отметить, как одну из немногих, посвящённых приграничному сотрудничеству между двумя определёнными странами.

Вопросам приграничного и трансграничного сотрудничества, особенностям и проблемам приграничных регионов был посвящён специальный выпуск журнала «Политическая наука» под названием «Трансграничные региональные системы: потенциал развития»⁷.

В первом разделе журнала представлены материалы, в той или иной мере отражающие теоретические подходы, концепции и понятия трансграничных отношений (статьи В.М. Кузьмина, Л.Е. Бляхера, А.Б. Волинчука, М.Ю. Шинковского и А.А. Зыкова).

Второй раздел посвящён исследованиям конкретных трансграничных регионов, конкретным проблемам трансграничного сотрудничества (статьи А.Д. Абалакова, И.И. Арсентьевой, А.А. Акмаловой и В.М. Капицына).

Одним из признанных экспертов в области приграничного сотрудничества и автором многочисленных работ по данной проблематике является Л.Б. Вардомский⁸. В своей статье «Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России» он приводит типологию приграничного сотрудничества России с сопредельными территориями,

⁵ Голиков А., Черномаз П. Еврорегион «Слобожанщина» как форма трансграничного сотрудничества сопредельных областей Украины и России // Регион: Проблемы и перспективы, - 1997. - № 4 - С 52-54.; Кузнецов А.В. Еврорегионы: полвека "малой" интеграции // Современная Европа. - 2008. - № 2. - С. 48-59 Бударин Г. Еврорегионы с участием России: история создания и перспективы развития // XIV заседание «Мастерской Будущего» - «Перезагрузка отношений Россия - Запад. Шансы создания общего европейского дома». г. Ахен (Германия).

⁶ Российско-Украинское пограничье: двадцать лет разделённого единства / отв. ред.: В. А. Колосов и О.И. Вендина. - М.: Новый хронограф, 2011. - 352 с.

⁷ Политическая наука: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. полит. науки; Рос. ассоц. полит. науки; Ред. кол.: Е.Ю.Мелешкина, гл. ред. и др. - М., 2010. - № 3: Трансграничные региональные системы: потенциал развития / Ред.-сост. вып. Л.Н. Верченев, М.Ю. Шинковский - 12 л.

⁸ См. например: Вардомский Л.Б., Скатерщикова Е.Е. Международная деятельность субъектов РФ и приграничное сотрудничество. — М., МАКС Пресс, 2005; Вардомский Л.Б. Российское порубежье в условиях глобализации. — М.: Либроком, 2009; Вардомский Л.Б. Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России // Евразийская экономическая интеграция. - 2008. - № 1. - с.90-108.

⁹ Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России // Евразийская экономическая интеграция. - 2008. - № 1. - с. 90-108.

выделяя европейский, китайский и постсоветский типы приграничного сотрудничества.

В докладе «Некоторые проблемы межрегионального сотрудничества стран СНГ»¹⁰ Л.Б. Вардомский отмечает, что потенциал традиционной модели приграничного сотрудничества, в основе которой лежит существенная разница цен на товары и услуги по разные стороны границы, а экономический эффект связан с расширением рынка сбыта для одной стороны и получением более дешевых товаров и услуг для другой стороны, сокращается, а потенциал партнёрской модели, базирующейся на договорных отношениях, совместных проектах и программах, а также специально создаваемых организациях, не увеличивается. Для развития приграничного сотрудничества, по мнению автора, необходима поступательная модернизация хозяйства.

Следует отметить коллективную монографию «Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России» под редакцией Л.Б. Вардомского и С.В. Голунова¹¹. В работе проведен фундаментальный анализ ситуации на границах России со всеми странами: как на старых участках границы, так и на новых, ставших государственными после распада Советского Союза. Анализ ситуации на границе России с каждым из государств, включает в себя историю их формирования, особенности процесса делимитации границы, становление пограничного режима, социально-экономические и демографические процессы в приграничье, проблемы безопасности, состояние приграничного и трансграничного сотрудничества.

Большое количество статей, прежде всего юридического плана, освещает правовой аспект международных отношений субъектов Российской Федерации¹².

¹⁰ Вардомский Л.Б. Некоторые проблемы межрегионального сотрудничества стран СНГ / Доклад на круглом столе «Улучшение межрегионального сотрудничества Украины с соседними странами в контексте глобализации», Украина. Киев, 27 мая 2005 г. Режим доступа: <http://www.imepi-eurasia.ru/news.php?id=119>

¹¹ Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России Под ред. Л.Б. Вардомского и С.В. Голунова. - М. - Волгоград: НОФМО, 2002. - 572 с.

¹² Авдеев А. Международные и внешнеэкономические связи российских регионов //Международная жизнь. - 2000. -№ 4.; Бельдей В.А. Развитие приграничного сотрудничества программными средствами: задачи и Перспективы // Приграничное сотрудничество: опыт и перспектива. - Москва-Оренбург: Оренбургское книжное изд-во, 2001.; Вардомский Л.Б. Приграничный пояс России: проблемы и тенденции развития // Приграничные районы, приграничное сотрудничество. Под ред.

Л.Б. Вардомского. - М., 2000.; Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации / Под ред. Академика РАН А.Г. Гранберга. - М.: Научная книга, 2001.; Новикова С.Е. Основные направления развития регионов России с учетом внешнеэкономических факторов. - М.: Научная книга, 2006.; Тихомиров Ю.А. Вопросы правового регулирования международных и внешнеэкономических связей

Региональный аспект развития приграничного сотрудничества освещён в диссертациях и литературе, защищённых и опубликованных в регионах¹³.

Исходя из анализа изученности проблемы, был определён собственный ракурс исследования приграничного сотрудничества. Этот феномен в настоящей диссертационной работе рассмотрен в контексте двух направлений стратегии Российской Федерации во взаимоотношениях с новыми независимыми приграничными государствами: с одной стороны канализирующихся в мероприятия, направленные на активизацию взаимодействия территорий, прилегающих к границе, с целью восстановления традиционных хозяйственных связей, и в качестве катализатора межгосударственного диалога с бывшими союзными республиками; с другой – в контексте усилий нашей страны реинтеграции полноценного регионального сообщества. Такое видение проблемы определило объект и предмет исследования.

Актуальность темы предопределяется наличием глубокого противоречия между всё ещё недостаточной разработанностью современных путей и условий обеспечения государственной политики приграничного сотрудничества России в контексте интеграционных процессов на постсоветском пространстве и острой апробацией механизмов её реализации.

Указанное противоречие и определило направление исследования, его цель и задачи.

Объектом исследования является постсоветское приграничное сотрудничество как феномен, имеющий особые качественные характеристики, отличающие его от традиционных форм и процессов политических и экономических отношений разных государств.

Предметом исследования является влияние политики приграничного сотрудничества России на результативность интеграционных процессов на территории бывшего СССР.

российских связей российских регионов // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. - М.: Научная книга, 2002.; Столяров М.В. Международная деятельность субъектов федерации: интересы, права и возможности//Панорама-форум. – 1997. №7; он же. Федерализм в российском измерении. – М., 2010.; Ягудаев Р.С. Внешнеэкономическая деятельность и приграничное сотрудничество субъектов Российской Федерации в свете совершенствования федеративных отношений/

Р.С. Ягудаев. – М.: Научная книга, 2006.

¹³ См. например: Кузьминых А.П. Политика приграничного сотрудничества как способ реализации национальных интересов Российской Федерации//Кандидатская диссертация, представленная на соискание ученой степени кандидата политических наук. – Чита. – 2007.

Целью диссертации является изучение принципов, направлений, форм и содержания, а также результативности государственной политики приграничного сотрудничества России в контексте интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

Для реализации поставленной цели в работе предпринята попытка решить следующие **конкретные задачи**:

1. Осуществить теоретический анализ феномена приграничного сотрудничества: общего и особенного в его проявлении на постсоветском пространстве;
2. Показать особое содержание и потенциальные возможности приграничного сотрудничества в реализации усилий российского государства, направленных на реинтеграцию полноценного постсоветского регионального сообщества;
3. Выявить основные черты европейского опыта приграничного сотрудничества, внесшие существенный вклад в определение направлений принципов и содержания постсоветского взаимодействия трансграничных территорий;
4. Охарактеризовать политико-правовую основу развития приграничного сотрудничества России с другими государствами на постсоветском пространстве;
5. Определить перспективы развития приграничного сотрудничества государств-участников СНГ с точки зрения результативности российской политики реинтеграции регионального сообщества.

Гипотеза исследования: приграничное сотрудничество, как результат целенаправленной политики Российской Федерации и политической воли руководства новых независимых государств составляет важнейший компонент процесса реинтеграции бывших союзных республик в полноценное региональное сообщество.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования включает общенаучные и специальные политологические методы. Системный метод позволил рассмотреть феномен приграничного сотрудничества, учитывая многосложность факторов и детерминант, обуславливающих его содержание. При рассмотрении вопросов приграничного сотрудничества применялся структурно-функциональный метод и метод факторного анализа, позволившие представить его потенциал с точки зрения инициирования интеграционных процессов. Политико-правовая основа приграничного взаимодействия исследовалась, используя нормативный метод.

При обобщении и теоретическом осмыслении эмпирического материала и концептуализации научной гипотезы были использованы универсальные методы синтеза, анализа, сравнения.

В основу теоретических сюжетов диссертации положены выводы, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных учёных и авторское видение проблемы, сформированное в ходе их анализа.

Работа написана на основе широкого круга информационных и эмпирических источников. Одну из групп фактического материала, отражающего европейский опыт приграничного сотрудничества, составили документы Европейского Союза¹⁴. Материал, извлечённый из этого типа источников, является в известной степени значительным и важным в плане выявления национальной политики приграничного сотрудничества, так как Россия присоединилась к Европейской рамочной Конвенции, определяющей стратегию в этом направлении международных отношений.

Политико-правовую основу постсоветских приграничных связей удалось представить благодаря привлечению соглашений и договоров двустороннего и многостороннего характера, заключённых бывшими союзными республиками, регламентирующих приграничное сотрудничество¹⁵ решений межведомственных правительственных комиссий, Совета глав правительств государств-участников СНГ¹⁶.

¹⁴ См. например: Европейский Союз: вчера, сегодня, завтра. Сборник документов. – М., 2009; Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Мадрид. 21 мая 1980 года.- Режим доступа: www.conventions.coe.int/treaty/rus/treaties.htm/106.

¹⁵ См. например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве приграничных областей Российской Федерации и Республики Казахстан от 26 января 1995 года; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве приграничных областей Российской Федерации и Украины от 27 января 1995 года; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о пунктах пропуска через государственную границу между Российской Федерацией и Украиной от 8 февраля 1995 года; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Республики Беларусь об обмене правовой информацией от 17 февраля 1995 года; Протокол к Соглашению от 17 февраля 1995 года между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Республики Беларусь об обмене правовой информацией от 17 февраля 1995 года; //Интернет портал Исполкома СНГ Режим доступа: www.e-cis.info/page.php?id=1992

¹⁶ Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о Концепции формирования информационно-библиотечного пространства на базе приграничных библиотек государств - участников СНГ от 22 мая 2009 года. Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение от 15 апреля 1994 года о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 25 ноября 2005 года. Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о Концепции согласованной транспортной политики государств - участников СНГ на период до 2010 года от 15 сентября 2004 года. Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о Концепции

Значительно обогатили эмпирическую базу данных работы - аналитические записки, доклады, информации Исполкома СНГ, в которых содержится набор фактического материала по выполнению совместно принятых решений в сфере приграничного сотрудничества. Регулярность публикации таких документов, составленных по единообразной методике, позволила проследить многие процессы взаимодействия приграничных территорий в динамике (первый полный аналитический доклад по приграничному сотрудничеству был опубликован в 2004 году)¹⁷.

Освещение содержания и направлений развития государственной политики России в области приграничного сотрудничества стало возможным благодаря введению в исследовательский оборот документов и политических актов российского государства, отражающих эту сторону внешней политики¹⁸. Особое место в ряду политико - правовых материалов принадлежит законам и нормативным актам, регулирующим международные отношения субъектов Российской Федерации¹⁹.

Большой объём информации почерпнут автором из официальных сообщений, докладов, информации Министерства регионального развития РФ, непосредственно координирующего сферу приграничного сотрудничества. Привлечение материалов этого ведомства представлялось тем более важным, что его руководитель является одновременно

межрегионального и приграничного сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств от 15 сентября 2004 года. Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр от 31 мая 2001 года. Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств от 4 июня 1999 года. Соглашение о регулировании социально-трудовых отношений в транснациональных корпорациях, действующих на территории государств-участников Содружества Независимых Государств от 9 октября 1997 года. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты: трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 года// Интернет портал Исполкома СНГ. Режим доступа: www.e-cis.info/page.php?id=1992

¹⁷ Состояние и перспективы развития межрегионального и приграничного сотрудничества государств-участников СНГ. – М., 2004; Межрегиональное и приграничное сотрудничество государств-участников СНГ (информационно-аналитическая записка). – М., 2011 и др.

¹⁸ См. например: Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2001 года № 196-р)//Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. Режим доступа: www.scrf.gov.ru/documents/16/29.html

¹⁹ См. например: ФЗ №4-ФЗ от 2 декабря 1998 года «О координации международных внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»; ФЗ №164-ФЗ от 21 ноября 2003 года «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Режим доступа: www.scrf.gov.ru

руководителем Межправительственной комиссии по приграничному сотрудничеству²⁰.

Дополнительный иллюстративный материал дало изучение и анализ периодической печати²¹. Среди газет и журналов, использованных для написания диссертации, важное место занимает периодика постсоветских независимых государств²².

Реальную картину влияния приграничного сотрудничества на формирование гуманитарного климата интеграции постсоветского пространства удалось воссоздать благодаря проведенному социологическому исследованию в приграничных регионах России и Казахстана²³. Разработка программы и инструментария исследования потребовала привлечения основ социологии. Полученные результаты стали наглядной характеристикой конструктивных последствий расширения приграничного сотрудничества.

Структура работы состоит из введения, трёх разделов: Раздел I «Приграничное сотрудничество как фактор интеграции постсоветского пространства и мировой опыт»; Раздел II «Сущность, содержание и нормативное обеспечение государственной политики приграничного сотрудничества»; Раздел III «Проблема реализации Российской государственной политики приграничного сотрудничества и пути их решения, заключения и списка источников и литературы».

²⁰ См. например: 27 сентября 2010г. Меморандум «О взаимопонимании между Министерством регионального развития Российской Федерации и Министерством внутренних дел Литовской Республики в области межрегионального и приграничного сотрудничества»; 13 мая 2010 Меморандум «О взаимопонимании между Министерством регионального развития Российской Федерации и Министерством регионального развития и строительства Украины в области межрегионального и приграничного сотрудничества»; 13 мая 2010 Программа приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 2008-2011 гг.; 13 мая 2010 Положение о Подкомиссии по межрегиональному и приграничному сотрудничеству Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан//Официальный сайт министерства регионального развития <http://www.minregion.ru/>

²¹ См. например: Российская газета; Независимая газета; Известия; Оренбургская правда; Вечерний Омск и т.д.

²² См. например: Северный Казахстан; Казахстанская правда; Ковчег; Кавказский вестник и т.д.

²³ См.: <http://www.obraforum.ru/book/paragraph22.htm> (Дата обращения 15.04.12 г.)

II. НАУЧНАЯ НОВИЗНА ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ, ВЫНОСИМЫХ НА ЗАЩИТУ

Новизна исследования состоит:

1. В авторской трактовке понятия приграничного сотрудничества как нового формата отношений стран, обладающего особым потенциалом интеграционного взаимодействия и являющегося, в связи с этим, предметом специального внимания со стороны российского государства и научного сообщества;
2. В отражении особенностей постсоветского приграничного сотрудничества как локомотива интеграционных процессов и использовании региональной специфики взаимодействия прилегающих к границе территорий в политике России, направленной на формирование полноценного межгосударственного сообщества на территории бывшего СССР;
3. В изучении и частичном использовании опыта европейского сотрудничества, ставшего одним из источников формирования политико-правовой базы российского приграничного сотрудничества;
4. В анализе новейших тенденций совершенствования политико-правовой основы постсоветского приграничного сотрудничества, исследованных на фоне общего интеграционного контекста новых независимых государств и регионального политического процесса;
5. В исследовании путей развития приграничного сотрудничества стран СНГ с точки зрения его политического инициирования российским государством.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Авторская трактовка понятия приграничное сотрудничество, которое в силу особых институциональных качеств выполняет специфическую роль в международных отношениях новых независимых государств, в том числе в процессе реинтеграции постсоветского общества.

Особенность приграничного пояса государства определяется дуализмом его функциональности. С одной стороны граница является необходимым барьером, обеспечивающим жизненно важные условия существования государства: военную и политическую безопасность, экономическую независимость, культурную самобытность и т.д., с другой стороны она же составляет формат наиболее активного взаимодействия с внешним миром (контактности).

Соотношение «контактности» и «барьерности» границы и приграничных территорий имеет системные и функциональные

характеристики, подвижные в хронологическом, пространственном и историческом контекстах.

Особый статус приграничных территорий - рассматривать их как самостоятельный субъект международных отношений «как феномен (или систему), имеющий самостоятельное по отношению к сопредельным государствам значение».

Приграничное сотрудничество – это устойчивая и развивающаяся система взаимосвязей между сопредельными государствами, основанная на единых принципах и согласованной стратегии в сфере международного сотрудничества в соответствии с международными соглашениями о приграничном сотрудничестве государств.

Вынужденная дискретность исторического пространства, объясняемого культурно - цивилизационными связями, приобретает особое экзистенциальное качество в случае, когда граница разделяет народы, входившие в одно государство или даже представляющие этнические группы. В таком случае пограничный режим прямо влияет не только на сохранение привычных хозяйственных связей, но и на социально-политическое и нравственное самочувствие населения прилегающих территорий.

Кроме того, приграничное сотрудничество занимает лидирующее место в ряду факторов, способствующих формированию устойчивого внешнеполитического вектора не только территориальной, но и региональной интеграции. Так интеграционный процесс на постсоветском пространстве результировался в Таможенный союз и Единое экономическое пространство.

Особая роль приграничного пространства в интеграционных процессах была отмечена всеми его участниками. Вот что по этому поводу сказал Президент Казахстана Н. Назарбаев: «Только в первом полугодии 2011 года на треть вырос общий товарооборот трех стран. Прогнозируется, что по итогам года он достигнет уровня \$100 млрд., что будет на 13% больше прошлогоднего показателя. Причём наиболее быстро растут объёмы приграничной торговли между Казахстаном и Россией — более чем на 40%»²⁴.

Приграничное сотрудничество стоит рассматривать не только как способ решения функциональных проблем в сфере социально-экономического развития, экологической безопасности, общественного здравоохранения, но и как долгосрочный инструмент, способствующий укреплению добрососедских отношений и конструктивному политическому диалогу.

²⁴ Назарбаев Н. Евразийский союз: от идеи к истории будущего//Известия. – 2012.

– 27 января.

В организации приграничного сотрудничества наблюдается чёткая закономерность: чем ближе к границе такого взаимодействия, тем определённое институализация таких отношений отражает потребности реального человека, а не государства в целом, отрасли экономики, потребности территории и т.д., тем тоньше капилляры межгосударственного взаимодействия, соединяющие не просто страны, хозяйственные комплексы, но и судьбы простых граждан.

2. Государственная политика России по приграничному сотрудничеству со странами СНГ и Балтии коррелируется с интеграционной активностью новых независимых государств. Глубина интеграции является фактором, позволяющим выделить кавказское, казахстанское, украинское, белорусское и прибалтийское направления российской политики приграничного сотрудничества, каждое из которых имеет свою специфику.

Зрелая степень приграничных связей прилегающих к границе территорий позволяет, во-первых, моделировать формы и инструментарий приграничного взаимодействия с другими странами СНГ, уровень которого не достиг такой степени развития, например, создание специальных приграничных торгово-экономических зон с совершенной логистикой и инфраструктурой может стать конструктивным ориентиром в совершенствовании приграничного сотрудничества с другими странами.

Из всех границ Российской Федерации её *кавказские рубежи* отличаются наибольшей барьерностью. Большинство участков словно служат иллюстрацией "теории естественных границ", определяясь рельефными преградами: горными хребтами и реками. Рельефным разделителем для преобладающей части границы служит Главный Кавказский хребет.

Ключевой социальной характеристикой приграничной зоны является этнический состав её населения, который весьма разнороден и разнообразен, особенно с российской стороны. Русские составляют подавляющее большинство лишь в Краснодарском крае, а в остальных приграничных субъектах региона доля русских колеблется от 0,8% до 31,7²⁵. При этом русское население сосредоточено, в основном, в крупных городах, а его доля в приграничных районах очень мала.

В этой связи приграничное сотрудничество на Кавказском направлении имеет свою специфику. Тональность отношений приграничных территорий определяет общий непростой климат международных отношений в этом субрегионе постсоветского

²⁵ Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года. Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm

пространства. Сопредельные территории, входящие в состав государств, находящихся в отличном позиционировании относительно сложных политических проблем, являются заложниками присутствующих в международных отношениях недоверия и настороженности. Границы новых независимых государств в постсоветском Закавказье в большей степени, чем в других регионах, выполняют заградительные функции.

Слабость фундирования интенсивности приграничного сотрудничества гуманитарным фактором обусловлена практически полным совпадением административной границы (в случае Азербайджана и России) с границами этнических ареалов народов, населяющих приграничные территории.

Однако именно сложность политической ситуации на постсоветском Кавказе является важнейшим обстоятельством, актуализирующим потребность в активизации приграничного сотрудничества. Кроме того, взаимодействие не самых благополучных районов российского Кавказа с сопредельным Азербайджаном может стать серьёзным основанием для преодоления депрессивного характера южных территорий.

Особое место в реализации политики приграничного сотрудничества РФ занимают *российско-казахстанские отношения*. Высокий уровень Российско-казахстанского приграничного сотрудничества обеспечивается, во-первых, благодаря, политической воле руководств новых независимых государств.

Во-вторых, углубление связей приграничных территорий на уровне российско-казахстанских свидетельствует о прямой корреляции их состояния с глубиной межстрановых отношений в целом.

И, в-третьих, выдвинувшись в качестве лидеров приграничного сотрудничества, Россия и Казахстан определяют доминирующую линию интеграции постсоветского пространства в целом. Это является положительным примером перспективного развития приграничного сотрудничества.

Украина для Российской Федерации с учётом всех факторов – политических, экономических, географических, исторических – является одним из важнейших стратегических партнёров. Развитие российско-украинского межрегионального и приграничного сотрудничества объявлено одним из государственных приоритетов, как в Российской Федерации, так и на Украине.

Географическая близость, исторически сложившиеся торгово-экономические и гуманитарные связи, наличие предприятий с технически взаимосвязанным производством и сложившейся инфраструктурой делают сотрудничество регионов России и Украины необходимым для обоих государств. Кроме того, указанные факторы определяют и весьма

значительный потенциал российско-украинского межрегионального и приграничного сотрудничества.

Российско-украинское приграничное сотрудничество развивается под действием нескольких факторов. Например, испытывая закономерную тягу к восстановлению кооперационных связей, восточные регионы Украины естественно тяготеют к прилегающим российским территориям. Европейский вектор внешнеполитической ориентации этой страны не способен заместить утрату, в случае нарушения их, традиционного экономического партнёрства с российскими субъектами хозяйственного процесса.

Инициирование и репродуцирование международных отношений субъектов Украины с Россией детерминируется наличием в левобережных регионах значительного русскоязычного населения, для которого развитие отношений с исторической Родиной является, кроме всего прочего, условием сохранения этнокультурной идентичности.

Фактором, действующим в противоположном поступательному вектору направлении, является стремление новой политической элиты Украины к построению национального государства со всеми вытекающими отсюда последствиями. Средствами достижения этой цели представители правящей украинской элиты видят в переориентации главного направления сотрудничества на Запад, что само по себе может принести исключительно политические «дивиденды».

Отсутствие объективных оснований трансформации геополитических предпочтений в сочетании с субъективным желанием руководства Украины к форсированной интеграции в общеевропейский дом создает пролонгированное состояние общественной «турбулентности» внутри страны и неизбежно отражается на всем спектре внешнеполитических проблем. В частности в приграничном сотрудничестве украинская сторона склонна предлагать исключительно европейский формат отношений, что в случае с братской страной выглядит явно недостаточно.

Нет сомнений, что по мере демократизации украинского общества и роста авторитета и влияния России позитивные факторы будут играть доминирующую роль в приграничном сотрудничестве, и станут важнейшей составляющей общего интеграционного процесса на постсоветском пространстве.

Белорусско-российское приграничье составляют 6 областей: Витебская, Могилёвская, Гомельская (Республика Беларусь), Псковская, Смоленская, Брянская (Российская Федерация), они включают 139 административных районов. Непосредственно к белорусско-российской границе протяженностью 990 км примыкают 34 административных района.

Потенциал приграничного сотрудничества, с одной стороны, формируется на основе сходства экономик приграничных территории и

целесообразности совместными усилиями решать общие проблемы социально-экономического развития сопредельных стран, а с другой стороны, предполагает разнокачественность экономических структур в пределах приграничной зоны, что также является одним из факторов развития международного экономического сотрудничества.

С этой точки зрения белорусско-российское пограничье обладает высоким интеграционным потенциалом. Для этой зоны характерны схожие природно-ресурсные и экологические условия: территории отличаются равнинностью, из полезных ископаемых имеются преимущественно строительные и стекольные пески, глина и суглинки, используемые для строительства, производства стекла, строительных материалов. И такие производства составляют основу промышленного комплекса приграничных регионов двух стран. Экологическая напряжённость на территориях, загрязнённых в результате Чернобыльской аварии, выступает как ещё одна общая проблема, решение которой составляет одну из целей приграничного сотрудничества. Важнейшим фактором, способствующим углублению сотрудничества на приграничной территории, является развитая транспортно-коммуникационная сеть.

Включённость двух братских государств в процесс, сформированный едиными правилами европейского сотрудничества приграничных регионов, позволил им наиболее полно и конструктивно использовать позитив международного опыта, дополнив его традиционно тесным взаимодействием, сложившимся в период существования в рамках одного государства.

Несмотря на неоднозначность, складывающейся внешнеполитической ситуации во взаимоотношениях двух стран: России и Белоруссии – приграничное сотрудничество развивается поступательно и достаточно эффективно. Новый импульс развитию отношений трансграничных регионов придало намерение российско-белорусского руководства строить стратегию взаимодействия на основе поэтапного повышения уровня интеграции: от провозглашенного Союзного государства к Таможенному Союзу и Единому экономическому пространству.

Вместе с повышением общего уровня межгосударственных отношений интенсифицируется диалог приграничных территорий, придавая интеграционной тенденции необратимый характер.

Постсоветское приграничье в Прибалтике, с одной стороны благодаря включенности зоны его функционирования в орбиту европейского процесса регионального взаимодействия, является сферой достаточно интенсивных международных отношений. С другой стороны, европейские российско-прибалтийские регионы сотрудничества остаются паллиативами, функционирующими в силу интеграции России в общеевропейский процесс приграничного взаимодействия, а не

дополняющие, и тем более не иницирующие межгосударственный культурно-экономический обмен и укрепляющие межстрановой диалог.

В контексте сказанного, логичнее охарактеризовать состояние российско-прибалтийского сотрудничества прилегающих к границе территорий как средство наиболее простого формирования канала для регионального уровня взаимодействия России и объединённой Европы. Наличие такого канала является, в том числе, значимым для поддержания жизнедеятельности Калининградской области, не имеющей «коридора» для связи с материнским государством.

3. Европейский опыт приграничного сотрудничества, имеющий большой позитивный потенциал, тем не менее, не отражает в полной мере содержание постсоветского взаимодействия трансграничных регионов. В настоящий момент в большей степени, чем европейский опыт, востребовано активное привлечение конструктивного потенциала, накопленного, например, в приграничном сотрудничестве России и Казахстана.

Европейский опыт, отражая специфически европейский контекст интеграции, не может являться абсолютным «лекалом» для выстраивания отношений между постсоветскими государствами.

Однако нельзя отрицать ценности выработанного позитивного опыта европейской приграничной интеграции для конструирования постсоветского взаимодействия прилегающих к границам территориям. Это тем более очевидно, что многие западные области Российской Федерации включены в интеграционные процессы Европейского Союза.

Опыт приоритетных направлений европейского приграничного сотрудничества, имеющий большое значение для определения стратегии и общего видения проблемы, применительно к постсоветской реальности стран СНГ нуждается в критическом освоении. Во-первых, потому что приграничное сотрудничество в Европе строилось совершенно на иных исторических, политических и экономических основаниях. Европейское приграничное сотрудничество, прежде всего, ориентировалось на преодоление имеющихся диспропорций между центром и периферией, решение общих экологических проблем, в то время как главной задачей организации приграничного взаимодействия постсоветских независимых государств является восстановление разорванного единого гуманитарного и экономического пространства, использование приграничных территорий в качестве локомотивов реинтеграции бывших союзных республик.

Естественно такая повестка приграничного сотрудничества диктует иной набор приоритетов, среди которых важнейшее место занимают хозяйственные связи.

Кроме того, правовое оформление европейского приграничного сотрудничества и межгосударственные соглашения лишь создавали необходимое политическое сопровождение интеграционной инициативы, исходящей, прежде всего, от самих территорий местных сообществ.

Постсоветское сотрудничество бывших союзных республик имеет свою специфику. Пока доминирующим фактором углубления трансграничных связей с обеих сторон остается Центр и политическая воля правящей элиты, а не местная инициатива, что, в значительной степени, объясняется особенностью переживаемого странами переходного периода.

4. Формирование политико-правовой основы приграничного сотрудничества новых независимых государств, требует значительной активизации в направлении создания коллективных институтов, координирующих взаимодействие приграничных регионов.

Для Российской Федерации приграничное сотрудничество составляет важный фактор утверждения на постсоветском пространстве национальных интересов и выстраивания (по крайней мере, в качестве стратегической перспективы) интеграционной парадигмы на территории традиционно охватываемой геополитическими интересами России. В связи с этим, постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2000 года в целях координации деятельности была создана Межведомственная комиссия по развитию приграничного сотрудничества. Значительную роль в формировании политики Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества сыграло утверждение Распоряжением Правительства страны № 196-Р 9 февраля 2001 года Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации (далее-Концепция).

Концепция определила цели, принципы и приоритеты в деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан в сфере приграничного сотрудничества, наметила задачи и основные направления реализации государственной политики по развитию приграничного сотрудничества Российской Федерации.

Регулирование государством приграничного сотрудничества, - согласно Концепции, - осуществляется через заключение международных договоров и соглашений, установление требований для участников приграничного сотрудничества к заключаемым ими соглашениям в сфере международных отношений, установление порядка осуществления приграничного сотрудничества, определение таможенного режима, представление интересов России в международных организациях, координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов

Российской Федерации, установление порядка осуществления хозяйственной деятельности на приграничных территориях, реализацию федеральных программ по вопросам приграничного сотрудничества. Прерогативой субъектов Российской Федерации в приграничном сотрудничестве является: «ведение в пределах их полномочий переговоров с органами власти административно-территориальных образований сопредельных государств, а в отдельных случаях, с согласия Правительства Российской Федерации, - с органами государственной власти сопредельных государств и заключение в установленном порядке соглашений по приграничному сотрудничеству; подготовка предложений по установлению порядка осуществления хозяйственной деятельности на приграничной территории».

К компетенции органов местного самоуправления Концепция относит:

Осуществление в установленном порядке внешнеэкономических связей с муниципальными образованиями, административно - территориальными образованиями, организациями и гражданами сопредельных государств;

Заключение в установленном законодательством Российской Федерации порядке с иностранными партнерами соглашения (гражданско-правовые договоры) о приграничном сотрудничестве.

Концепцией установлено, что приграничное сотрудничество может развиваться в любых видах и проявлениях, не противоречащих законодательству Российской Федерации. При этом в качестве основных названы:

- проведение встреч уполномоченных органов государственной власти по вопросам приграничного сотрудничества;
- создание уполномоченными органами государственной власти совместных координирующих органов по приграничному сотрудничеству и рабочих групп при них;
- заключение в установленном порядке соглашений о приграничном сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами, субъектами Российской Федерации - с административно - территориальными образованиями иностранных государств, либо с органами государственной власти иностранных государств;
- заключение органами местного самоуправления, российскими юридическими лицами с зарубежными партнерами (муниципальными образованиями, административно - территориальными образованиями, юридическими лицами соответствующих иностранных государств) гражданско-правовых договоров о приграничном сотрудничестве;

- создание рабочих групп по развитию приграничного сотрудничества в рамках межправительственных комиссий по торгово-экономическому и научно - техническому сотрудничеству.

В 2001 году был подготовлен проект Плана мероприятий по развитию приграничного сотрудничества в Российской Федерации. Однако в связи с ликвидацией Минфедерации России деятельность Межведомственной комиссии и работа над указанным Планом мероприятий была прекращена.

Таким образом, в силу отсутствия механизма (плана реализации) основной нормативный документ – Концепция развития приграничного сотрудничества - оказался не действительным.

Проблема развития приграничного сотрудничества Российской Федерации получила конкретную проработку в ходе подготовки к 9-му заседанию Госсовета «О текущих вопросах международной деятельности Российской Федерации».

Рабочей группой было рекомендовано создание соответствующих органов по приграничному сотрудничеству, совершенствование бюджетных и других инструментов региональной политики Российской Федерации, координация конкретных налоговых, бюджетных, таможенных, пограничных и иных мероприятий, обеспечивающих развитие приграничных территорий Российской Федерации.

К моменту присоединения России к Европейской рамочной конвенции стало очевидным отставание нормативно-правовой базы от практики приграничного сотрудничества. По этой причине Российская Федерация не смогла присоединиться к Дополнительному протоколу конвенции, предусматривающему центральную роль приграничных территорий в организации трансграничного взаимодействия и создание специального государственного органа, координирующего международные отношения сопредельных регионов с правосубъектным статусом или без такового.

Отсутствие такового в России и слабая проработка нормативной основы полномочий субъектов РФ в приграничном сотрудничестве не позволили нашей стране присоединиться к дополнительному протоколу.

В июле 2003 года правительством Российской Федерации был утверждён обширный перечень мероприятий по реализации Концепции приграничного сотрудничества в РФ. Конкретный и адресный характер этого документа подтверждает мысль о том, что в стране произведена своеобразная «инвентаризация» приграничных проблем, которые находятся в поле зрения правительства страны. Возобновилась работа межведомственной Комиссии по приграничному сотрудничеству. Активизировалась работа законодателей субъектов РФ в создании механизма приграничного сотрудничества. Настоятельно обозначилась

проблема выработки единого подхода в договорной практике субъектов Российской Федерации.

На преодоление имеющихся изъянов в государственном регулировании приграничных связей была направлена деятельность рабочей группы Совета глав субъектов РФ при Министерстве иностранных дел. Рабочая группа подготовила доклад «Состояние и задачи законодательного регулирования приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации».

На Совете, в числе прочих вопросов, рассматривался «Типовой проект соглашения субъектов Российской Федерации с зарубежными партнёрами о приграничном сотрудничестве», одобренный 21.01.2004 Правительством России.

Членам Совета был предложен к рассмотрению проект Федерального закона «О приграничном сотрудничестве Российской Федерации». Представленный проект положил начало законотворческому процессу в создании общего правового акта, регламентирующего приграничное сотрудничество.

Первый опыт создания закона о приграничном сотрудничестве имел целый ряд несовершенств. Ряд норм законопроекта носил декларативный характер, в его содержании отсутствовали чёткое разграничение полномочий органов государственной власти России и её субъектов, предусматривалось формирование совместных органов по приграничному сотрудничеству, компетенция которых определялась международными договорами, что фактически лишало последние координирующих функций.

В 2008 году проект федерального закона был снят с рассмотрения, после чего Советом Федерации был внесен новый проект федерального закона, в котором с учётом замечаний федеральных органов исполнительной власти было установлено более чёткое распределение полномочий органов государственной власти.

Свой вклад в совершенствование законодательства, регулирующего приграничное сотрудничество, внесла совместная с другими странами СНГ, работа над модельным законом «О приграничном сотрудничестве».

Закон, принятый на девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 29-18 от 31 октября, 2007 года), был передан в парламенты стран Содружества для использования в национальном законодательстве²⁶.

В марте 2010 года председатели думских комитетов К. Косачев и А. Островский и члены Совета Федерации внесли в Госдуму законопроект «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации».

²⁶ Интернет портал СНГ. – Режим доступа: <http://www.e-cis.info>

Важнейшим актом, повышающим эффективность политики приграничного сотрудничества Российской Федерации, должен стать Федеральный закон о приграничном сотрудничестве, устанавливающий уровень компетенции центра, субъектов и органов местного самоуправления, регламентирующий полномочия национального координирующего центра в этой сфере.

В рамках Содружества Независимых Государств сложилась трёхуровневая законодательная база обеспечения приграничного сотрудничества:

1. Нормативные правовые акты, принимаемые на межгосударственном, межправительственном уровнях.

2. Правовые акты, принятые самими государствами и создающие внутреннюю юридическую базу для развития трансграничных связей.

3. Нормативные правовые акты, заключаемые на уровне административно-территориальных образований сопредельных государств - участников СНГ.

Многостороннее межгосударственное законодательство, регулирующее приграничное сотрудничество в рамках СНГ, находится в стадии формирования и базируется на Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств, утвержденной Решением Совета глав правительств СНГ от 15 сентября 2004 года, которое подписали Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Украина.

В Концепции выделяются приоритетные сферы и конкретные предметы межрегионального и приграничного сотрудничества. Решение об утверждении Концепции обязывает государства - участники СНГ, принимавших участие в её утверждении, руководствоваться положениями Концепции при определении своей политики по развитию межрегионального и приграничного сотрудничества, а также участвовать в создании соответствующих механизмов реализации.

Концепция содержит четыре раздела: общие положения; виды и направления межрегионального и приграничного сотрудничества государств - участников СНГ; меры по стимулированию межрегионального и приграничного сотрудничества; реализация Концепции. В качестве приложения к Концепции также принят План мероприятий по её реализации. При этом Экономическому совету СНГ предоставлено право, вносить, изменения в указанный План.

Концепция определяет цели, принципы и направления деятельности органов исполнительной власти государств-участников СНГ и их

регионов, органов местного самоуправления, а также организаций и граждан в сфере приграничного сотрудничества. Концепция учитывает накопленный опыт двустороннего приграничного сотрудничества и исходит из единства и целостности территорий и внутренних рынков государств - участников СНГ.

5. Перспективы развития государственной политики приграничного сотрудничества России зависят от результативности российской политики реинтеграции регионального сообщества, что в свою очередь требует решения на постсоветском пространстве ряда проблем.

Одним из факторов, сдерживающих эффективное развитие в перспективе приграничного сотрудничества, являются *несформировавшаяся межгосударственная законодательная база государств приграничья.*

Существенно сдерживают сотрудничество регионов *отсутствие чёткого порядка платёжно-расчётных отношений, несовершенство реального механизма обеспечения совместной хозяйственной деятельности, огромный дисбаланс цен на товары и транспортные услуги, наличие таможенных и налоговых барьеров.*

Одним из тормозов развития приграничного сотрудничества является развитие национализма, сепаратизма и терроризма в бывших советских республиках.

Именно для развития сотрудничества и решения проблем государственной политики в этом направлении направлено данное исследование; проведение совместных скоординированных действий со стороны государственных и региональных органов власти России и государств Содружества может оказать позитивное воздействие на интенсификацию интеграционных процессов.

Для дальнейшего интенсивного, успешного развития и совершенствования государственной политики России в сфере приграничного сотрудничества автор считает необходимым:

- создание политических, экономических и идеологических условий для активизации всего спектра приграничного сотрудничества;
- унифицировать национальные законодательные базы приграничных государств с целью расширения интеграции во всех областях человеческой деятельности;
- расширить возможности региональных структур по культурному обмену между народами, населяющими приграничные регионы;
- формирование политических и иных механизмов государственного, регионального и местного уровня по разработке реализации конкретных проектов;

- современные структуры показали свою низкую эффективность, поэтому необходимо срочное создание новых организаций по реализации, как государственной политики России, так и других приграничных государств в области их совместного сотрудничества.

III. НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО АПРОБАЦИЯ

Теоретическая значимость исследования обусловлена необходимостью научного осмысления и теоретического обоснования политических технологий и юридического обеспечения государственной политики приграничного сотрудничества России в контексте интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Важным для политической науки является авторская трактовка феномена приграничного сотрудничества и выявление особенностей интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

Практическая значимость исследования состоит в выводах и рекомендациях, предложениях, которые могут быть использованы при разработке и реализации государственной политики приграничного сотрудничества России в контексте интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Это имеет особо важное значение в контексте реализации программы союзного государства Беларуси и России на перспективу их развития и новые форматы отношений как Таможенный союз, Единое экономическое пространство и т.д.

Положения и выводы диссертации апробированы на конференциях, проходивших в Евразийском открытом институте, Московской международной высшей школе бизнеса «МИРБИС», Белгородском юридическом институте МВД России, в выступлениях перед профессорско-преподавательским составом кафедры политологии и права Московского государственного областного университета, а также в публикациях, в том числе и в журналах, включённых в перечень ВАК, общим объемом 1,65 п.л.

Публикации в журналах, включённых в перечень ВАК:

1. Кныш С.В. Региональные аспекты российско-украинского приграничного сотрудничества. // Вестник Московского государственного областного университета. - Серия «История и политические науки». – 2012 - № 2 – М.: Изд-во МГОУ. – С. 136-141

2. Панов А.И., Кныш С.В. Приграничное сотрудничество в структуре экономических и культурных связей России и Белоруссии // Вестник

Череповецкого государственного университета. – 2012. - № 3. – Т.2. – С. 67-70 (личный вклад соискателя – 0,3 п.л.)

Публикации в других изданиях:

3. Кныш С.В. Проблемы эффективного развития приграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном. // Аспирант и соискатель – 2012 - № 2(68) – М.: Изд-во «Спутник+» - С. 69 – 73.

4. Кныш С.В. Российско-Белорусское приграничное сотрудничество. // Аспирант и соискатель – 2012 - № 2(68). – М.: Изд-во «Спутник+». – С. 64 – 77.

Подписано в печать: 31.07.2012 г.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman».
Печать офсетная. Формат бумаги 60/84 ^{1/16}. Усл. п.л. 1,65.
Тираж 100 экз. Заказ № 587.

Изготовлено с готового оригинал-макета в Издательстве МГОУ
105005, г. Москва, ул. Радио, д.10 а.