

На правах рукописи

КУДИН Константин Юрьевич

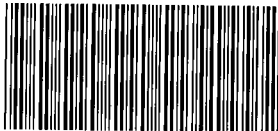
**МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ, СОВРЕМЕННОЕ
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*Специальность: 23.00.02 - политические институты,
процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Москва – 2012



005050168

Диссертация выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель:

доктор политических наук, профессор
СТОЛЯРОВ Михаил Венедиктович

Официальные оппоненты:

КОСИКОВ Игорь Георгиевич,
доктор исторических наук, Институт
этнологии и антропологии РАН,
главный научный сотрудник;

АМИАНТОВ Алексей Андреевич,
кандидат политических наук,
Государственная Дума РФ, главный
специалист отдела организационного
обеспечения заседаний
Государственной Думы РФ
Управления по организационному
обеспечению деятельности
Государственной Думы РФ.

Ведущая организация:

ФГБОУ ВПО «Башкирский
государственный университет»,
кафедра политологии

Защита состоится «25» декабря 2012 г. в 16.00 часов на заседании Диссертационного совета Д-504.001.14 при ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, Москва, пр-т Вернадского, д. 84, уч. корпус С, ауд. ЗУС.

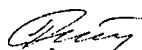
С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (1 уч. корпус).

Автореферат разослан «25» ноября 2012 г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета

доктор юридических наук, профессор



Л.Ф. Болтенкова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена рядом современных политико-значимых и взаимосвязанных обстоятельств.

За последнее десятилетие существенно трансформировалось направление межрегионального сотрудничества. Изменилась политическая карта Европы, новые государства упрочили свою независимость на пространстве бывшего Советского Союза. Страны, относившиеся к «третьему миру», высокими темпами приближаются по уровню экономического и политического развития к государствам-лидерам мировой экономики и политики. В современных условиях глобализации и регионализации, уровень развития регионов как составных частей федеративного государства, приобретает все большее значение для конкурентоспособности страны на международной арене. В территориально больших федерациях с ярко выраженным социально-экономическим и этническим многообразием, к числу которых, безусловно, относится и Россия, федеральному центру чрезвычайно трудно продуктивно решать внутренние вопросы регионов, в том числе и вопросы их межрегиональной деятельности. Это способствует все нарастающей тенденции участия в международных связях и межрегиональном сотрудничестве не только самого суверенного государства, но и его субъектов.

Сложности в развитии института межрегионального сотрудничества регионов разных стран связаны с функционированием различных моделей взаимодействия федеральных органов власти с региональными и одновременным недостатком в изучении институтов и механизмов межрегионального сотрудничества.

Регионы России, являющейся крупнейшим федеративным государством, обладают внушительным социально-экономическим потенциалом, что объясняет активное участие субъектов Российской Федерации в межрегиональном сотрудничестве, которое реализуется в условиях возрастающей глобализации и мировой взаимозависимости, а также в условиях международного разделения труда. Субъекты Российской Федерации осуществляют активную деятельность по развитию сложного комплекса межрегиональных связей, что оказывает прямое влияние на общее развитие Федерации и напрямую коррелируется с реализацией национальных интересов России. Традиционно считалось, что сфера внешних отношений федерации находится исключительно в ведении самой федерации. Однако в России субъекты Федерации имеют прямое отношение к этой сфере, ведь согласно Конституции РФ 1993 года, координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ относится к совместному ведению РФ и ее субъектов. Благодаря этому

положению, на сегодняшний день регионы могут сотрудничать с целым рядом международных партнеров: государствами, их регионами, местными властями иностранных государств, международными организациями, иностранными юридическими и физическими лицами. Формы межрегионального сотрудничества также носят самый разносторонний характер. Это могут быть, как торгово-экономические, научно-технические и экологические, так и культурные и гуманитарные виды сотрудничества.

Президент Российской Федерации В.В. Путин на пленарном заседании Делового саммита АТЭС 2012 года сказал следующее: «На наш взгляд, именно региональная интеграция построена на общем понимании и совместном учёте интересов друг друга, интересов близких партнёров, даже близких географически, может и должна сыграть ключевую роль в отстаивании фундаментальных принципов открытости рынков и свободы торговли, подтолкнуть к динамичному развитию всю мировую экономику... Именно сейчас жизненно важно наводить мосты между различными регионами мира. В этой связи считаю, что одна из первоочередных задач – это сохранить и уберечь открытость глобальных и региональных рынков».¹ Кроме того, В.В. Путин подчеркнул важность и перспективы как межрегионального, так и приграничного сотрудничества на состоявшемся IX Форуме межрегионального сотрудничества Российской Федерации и Республики Казахстан.²

Реализация межрегионального сотрудничества крепко связана со сложными проблемами внутривнутриполитической и внутризэкономической стабильности государств. Особенно детальной теоретической проработки требует вопрос соотношения понятий государственного суверенитета и международной правосубъектности регионов. В то же время приходится принимать во внимание объективное противоречие принципа внутреннего разделения полномочий между уровнями власти, основанного на необходимости повышения эффективности управления.

Степень научной разработанности темы. Комплексный характер исследования обусловил привлечение нескольких групп источников и литературы, на основе которых написана диссертация и сформулированы научные выводы.

Вопросам межрегионального сотрудничества российских регионов, и, в частности, федеративным отношениям в Российской Федерации, посвящены основополагающие политологические исследования

¹ Владимир Путин принял участие в работе Делового саммита АТЭС // <http://news.kremlin.ru/news/16410/print>

² Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана // <http://www.kremlin.ru/news/16502>

Р.Г. Абдулатипова, О.Д. Абрамовой, Н.С. Авдулова, В.Г. Барановского, Л.Ф. Болтенковой, И.М. Бусыгиной, В.С. Буянова, А.В. Возженикова, Ю.Н. Гаврилова, В.Г. Гельбрасса, Ф.Д. Демидова, В.А. Дергачева, А.С. Макарычева, А.А. Мацнева, В.К. Медведевой, Н.П. Медведева, А.Н. Михайленко, В.А. Михайлова, С.А. Проскурина, О.Ю. Романова, М.И. Рыхтика, А.А. Сергунина, М.В. Столярова, Л.О. Терновой, Р.А. Явчуновской и др.

В работах Л.Б. Вардомского, А.Г. Гранберга, И.Р. Насырова, О.В. Плотниковой и других ученых рассматриваются проблемы межрегионального сотрудничества в России, содержащие правовые, экономические и другие аспекты исследования данной деятельности.

Усиление региональных диспропорций, потребность в реализации единой государственной политики, вызывает необходимость координации межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации. Раскрытием данных проблем в области межрегионального сотрудничества занимаются такие исследователи, как А.Г. Гранберг, Л.Б. Вардомский, И. Моралес, О.Е. Новикова, О.В. Плотникова.

Среди диссертационных исследований последних лет, посвященных разным аспектам межрегионального сотрудничества, приграничному сотрудничеству, можно назвать работы О.Ю. Дубининой, И.И. Кравченко, О.В. Плотниковой, Е.В. Тимофеевой, Р.С. Ягудаева.

Геополитические аспекты межрегионального сотрудничества исследуют ученые И.А. Василенко, К.С. Гаджиев, Ю.И. Дубровин, А.П. Кабаченко, В.И. Коваленко, А.И. Неклесса, Ю.М. Почта, А.С. Семченков, Р.Ф. Туровский, А.В. Федякин, и другие. В их трудах большое значение отводится исследованию проблем межрегионального сотрудничества, политическим аспектам регионализации.

Объект исследования — межрегиональное сотрудничество субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования — комплекс проблем трансформации межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации во времени и пространстве.

Целью исследования является выявление сущности, специфики, основных тенденций развития и направления трансформации межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации.

Задачи исследования:

- выявить сущностное содержание института межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации;
- изучить основные этапы развития института межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации;

- определить политико-правовые основы межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации;

- выявить основные особенности приграничного сотрудничества в России, а также расширения межрегиональных связей субъектов Федерации;

- определить направления трансформации института межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации в условиях централизованной системы власти;

- дать оценку перспективам развития межрегиональных связей субъектов Российской Федерации;

- изучить современную модель регионального сотрудничества в рамках СНГ;

- выявить политические проблемы развития сотрудничества регионов России и Европейского Союза.

Теоретическая основа исследования. В качестве теоретической базы диссертационной работы можно назвать научные труды российских ученых, занимающихся данной проблематикой. В работе также использовались научные публикации в периодических изданиях, труды ученых из стран СНГ.

Методологическую основу исследования составляют современные методы познания социально-политических явлений и процессов, в том числе:

- институциональный метод, который позволил изучить политические институты государства и его регионов, регулирующие межрегиональное сотрудничество субъектов Российской Федерации;

- компаративный метод, который позволил сравнить политические институты, регулирующие межрегиональные связи субъектов Российской Федерации на международном, государственном и региональном уровнях, и политические процессы, происходящие в сфере межрегионального сотрудничества;

- исторический метод, с помощью которого проведен анализ политических процессов, происходящих в России в сфере межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации во времени;

- системно-функциональный метод позволил рассмотреть политику государств по отношению к своим регионам как целостный, взаимосвязанный, саморегулирующийся механизм, состоящий из взаимосвязанных элементов;

- метод политико-правового анализа, позволил провести политологические исследования, опираясь на нормы международного и внутригосударственного права;

- структурно-функциональный метод, позволил представить модель политического механизма межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации;

- метод контент-анализа, позволил проанализировать большое количество международных и российских документов, регламентирующих межрегиональные связи.

- дедуктивно-индуктивный метод, позволил идти в анализе от общего к частному и особенному.

Эмпирическая база диссертационного исследования основывается на Конституции Российской Федерации, федеральных законах Российской Федерации, регулирующих межрегиональные связи субъектов России, Концепции внешней политики Российской Федерации, правовых и нормативных актах субъектов Российской Федерации, регламентирующих их международную деятельность, а также международно-правовых документах, регламентирующих межрегиональное и приграничное сотрудничество в Европе, документах международных организаций, а также на материалах Министерства иностранных дел России.

Гипотеза исследования состоит в том, что, развивая межрегиональное сотрудничество, субъекты содействуют реализации внешней политики государства и одновременно расширяют спектр международных связей. При этом субъекты федерации имеют существенные ограничения полномочий в сфере международных связей и традиционно осуществляют их в русле национальной внешней политики.

Положительное значение развития межрегиональных связей российских субъектов осознается как следствие признания более общей взаимосвязи федерализма, эффективной децентрализации управления, субсидиарности, демократии со стабильным социально-политическим и экономическим развитием, укреплением благосостояния населения.

Достоверность исследования обеспечивается изучением, анализом и осмыслением автором материалов органов государственного управления и общественных организаций, нормативно-правовой базы Российской Федерации по исследуемым вопросам, научных публикаций, которые позволили выявить комплекс проблем, сущность и направления развития межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в том, что в работе определены основные этапы развития института межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации;

- дана характеристика современного состояния института межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации;

- диссертантом выявлены политико-правовые основы межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации;
- типологизированы особенности приграничного сотрудничества субъектов России;
- автором определены направления трансформации института межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации в условиях централизованной системы власти;
- диссертантом представлены механизмы развития современной модели регионального сотрудничества в рамках СНГ;
- автором выявлены политические проблемы развития сотрудничества регионов России и Европейского Союза.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Благодаря современным тенденциям глобализации, а также мощным процессам регионализации, международные отношения, традиционно понимавшиеся как отношения между суверенными государствами, трансформируются в более комплексное, фрагментированное и многоуровневое явление. Вопросы межрегионального сотрудничества, построения механизмов влияния на внешние процессы становятся актуальными и для правительств регионов. Регионы становятся общепризнанными участниками международных процессов, наряду с такими их традиционными негосударственными участниками, как транснациональные корпорации или общественно-политические организации.

2. Внешнеэкономическая деятельность, будучи важнейшим элементом внешней политики России, составляет неотъемлемую часть деятельности и законодательной, и исполнительной власти. И это естественно, поскольку она направлена на укрепление экономического суверенитета, его защиту, поощрение внешнеторговой деятельности, стимулирование национальной экономики, обеспечение условий для привлечения и эффективного использования иностранных финансовых и материальных ресурсов, техники, технологий и опыта путем интеграции в мировую экономику.

3. Основываясь на исторических реалиях формирования Российской Федерации, можно констатировать явную асимметрию в объеме экономических и политических прав между республиками и, к примеру, областями и краями. Это можно объяснить двойственностью подходов к эволюции федеративного строя в России. С одной стороны, базис центр-периферийных отношений в РФ в 1991 – 1993 годы строился по конституционному принципу, то есть всем субъектам федерации, в соответствии с Федеральной Конституцией, были даны равные между собой права в их отношениях с центром. С другой стороны, нельзя

отрицать факт договорных отношений субъектов с федеральным центром, что неминуемо перевесило чашу внешней компетенции в сторону более «дружественных» субъектов. Это вносило и вносит асимметрию в федеративное устройство России.

Другим дестабилизирующим фактором является превосходство во внешнеэкономической потенции ресурсных субъектов над нересурсными. Модернизация России пока не сместила сырьевой курс экономики нашей страны, опирающийся в основном на экспорт энергоносителей, в сторону высокотехнологичного направления. Таким образом, в современных межрегиональных, в том числе внешнеэкономических связях, в основном, сохраняется гегемония субъектов федерации с богатым ресурсным потенциалом.

4. В приграничном взаимодействии непосредственно пересекаются жизненно важные проблемы, включая внешнеполитические, экономические, социальные, гуманитарные, разделенных народов и другие. Все они одинаково затрагивают интересы многих стран и народов и тем самым в определенной степени цементируют их взаимоотношения, поощряют совместно искать взаимоприемлемые развязки.

Приграничное сотрудничество помогает смягчать отдельные болевые вопросы межгосударственных отношений, в том числе и такие, которые в силу тех или иных причин затруднительно или пока невозможно урегулировать на более высоком уровне, укрепляет и развивает исторически сложившиеся связи.

Сейчас продвижение приграничных и в целом межрегиональных связей является одной из важных задач внутренней и внешней политики России. Активное развитие внешних связей регионов может решительным образом сказаться на положении субъектов Федерации, жизненном уровне и занятости населения, инвестиционном климате, деловой активности и т.д. Приграничное взаимодействие становится важным фактором, способствующим устойчивому хозяйственному развитию территорий и укреплению демократии на местном и региональном уровнях.

5. Трансформация института межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации заключается в либерализации внешнеэкономической деятельности субъектов РФ, получивших возможность самостоятельного и непосредственного выхода на международный рынок, осуществления межрегиональных связей в рамках, установленных федеральным законодательством, договорами и соглашениями о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее регионами. Произошедшие изменения поставили перед субъектами Федерации на первый план вопросы привлечения иностранных инвестиций, повышения эффективности

внешней торговли, развития многостороннего экономического сотрудничества.

6. Отношения со странами СНГ являются главным приоритетом российской внешней политики. Здесь концентрируются наши интересы в сфере безопасности и экономики, отсюда исходят серьезные вызовы, включая нелегальную иммиграцию и организованную преступность. Как показывает накопленный опыт, зарубежные партнеры по СНГ осознают, что торгово-экономическое сотрудничество с Россией является необходимым условием устойчивого развития стран Содружества. Речь идет о важных общих ресурсах национального развития, являющихся продуктом экономической взаимодополняемости и многолетнего совместного существования в рамках единого государства. В обозримой перспективе никакие внешние партнеры или альтернативные интеграционные форматы не смогут заменить роль России, как в двустороннем плане, так и в СНГ в целом и в форматах разноуровневой интеграции. Желательный конечный результат – создание экономической системы, которая обеспечивала бы эффективное развитие каждого из ее участников.

Попытки игнорировать естественные взаимосвязи и сложившиеся традиции оборачиваются угрозой появления несамостоятельных, слабых государств. Свои отношения со странами СНГ Россия хотела бы строить на трезвом экономическом расчете. Такие отношения более жизнеспособны, чем устаревшие, политизированные схемы. От вывода реальных экономических интересов из тени выиграют все страны, входящие в Содружество. Это – как раз та ясность, открытость и понятность, к которым стремится Россия, которых она, в свою очередь, ожидает в политике своих партнеров в отношениях между странами внутри этого жизненно важного для нас региона.

7. Как евразийское государство, Россия заинтересована в активном партнерстве, как в западном, так и в восточном направлениях.

Европейский Союз и Россия, являясь давними стратегическими партнерами в постоянно меняющемся, многополярном мире, привержены сотрудничеству с целью решения глобальных проблем, как на государственном, так и на международном уровнях, используя при этом рациональный подход, нацеленный на достижение результата и основанный на демократических принципах и верховенстве закона.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что ее автором внесен определенный вклад в изучение проблемы развития межрегиональных связей субъектов Российской Федерации.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы при составлении учебных курсов, связанных с проблемами регионоведения, а также в практической деятельности субъектов межрегионального и приграничного сотрудничества.

Апробация работы. Диссертационная работа обсуждалась на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, её основные положения одобрены. Кроме того, основные положения диссертационного исследования отражены в публикациях диссертанта в научной печати, в том числе в рецензируемых научных журналах.

Структура работы. Поставленная проблема, объект, предмет, цели и задачи диссертационного исследования предопределили внутреннюю логику и структуру данной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения, списка использованных источников и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, указываются объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее теоретическая и методологическая база, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, показана их теоретическая и практическая значимость, отмечаются результаты апробации проведенного исследования.

Глава первая – «История становления и развития межрегиональных связей субъектов Российской Федерации» раскрывает теоретические основы института межрегионального развития. В главе особое внимание уделяется истории становления данного института, а также исследуются основные этапы межрегионального развития субъектов Российской Федерации.

В первом параграфе диссертационного исследования *«Институт межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации как атрибут федеративного государства»* рассматривается проблема реализации межрегионального сотрудничества в федеративных государствах. Для многих регионов межрегиональное сотрудничество уже стало важным, а в ряде случаев – доминирующим фактором социально-экономического развития. После распада Советского Союза в условиях разрыва традиционных экономических связей, сложившихся в рамках командной советской экономики, выход на международную арену

рассматривался многими субъектами Российской Федерации как способ улучшить сложное социально-экономическое положение региона. Вместе с тем, межрегиональная деятельность субъектов Российской Федерации не должна вступать в противоречие с интересами федерации в целом.

В первом параграфе диссертант, анализируя институт межрегионального сотрудничества федеративных государств, выделяет предпосылки данного вида сотрудничества. Кроме того, автор выявляет и предпосылки, характерные для Российской Федерации. Среди них автор выделяет следующие аспекты:

1. Географический, этнический, культурный аспекты. Многие регионы России имеют уникальные географические характеристики. Например, в Иркутской области находится самый большой резервуар пресной воды в мире – озеро Байкал. Дальний Восток знаменит своей уссурийской тайгой, флора и фауна которой по достоинству оценены биологами и зоологами всего мира. Санкт-Петербург славится «белыми» ночами и памятниками архитектуры. Нагайская бухта в Магадане, вечная мерзлота Норильска, национальные промыслы областей средней России и многое другое. Все это создает благоприятные условия для развития туризма и межрегионального взаимодействия. Что касается этнического аспекта, то здесь можно подчеркнуть, что 33 субъекта Российской Федерации образованы по национальному принципу. Вследствие этого одним из важнейших направлений межрегионального сотрудничества могут быть контакты с представителями других национальностей и национальными диаспорами. Имеются и предпосылки для культурного межрегионального сотрудничества субъектов РФ.

2. Политический аспект, включающий в себя проведение межрегиональных мероприятий и участие в них представителей органов государственной власти.

3. Федеративный аспект. Представляется, что Российская Федерация объективно является федерацией централизованного типа. Конституция РФ предусматривает достаточно большие полномочия федеральных властей. С точки зрения исторической, Россия является федерацией диссоциативного типа, то есть созданной в результате преобразования бывших административно-территориальных образований в субъекты федерации. Федеративное единство обеспечивается достаточно значительным процентом русского населения в большей части субъектов Федерации. Субъекты РФ тесно связаны между собой экономически, этнически, культурно и т.п. Таким образом, межрегиональное сотрудничество субъектов РФ служит укреплению федеративных отношений.

5. Конституционный аспект. Межрегиональное сотрудничество субъектов РФ не противоречит ни основным принципам Конституции, ни ее отдельным нормам. В настоящее время многие субъекты Российской Федерации активно используют эту возможность. Сегодня регионы России вполне самостоятельны для эффективного налаживания межрегиональных связей.

Вместе с тем, в процессе реализации межрегионального сотрудничества субъекты Федерации сталкиваются с определенными проблемами и трудностями, связанными с существенными различиями в экономико-географическом положении российских регионов, что обусловлено самим масштабом территории России, а также с межрегиональными диспропорциями в уровнях развития. Таким образом, изначальные предпосылки для развития межрегионального сотрудничества различаются от региона к региону самым существенным образом.

Второй параграф «Основные этапы развития института межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации» посвящен рассмотрению основных этапов эволюции института межрегионального сотрудничества в Российской Федерации. Российская Федерация, как форма политико-территориального и (или) национально-государственного устройства, является, прежде всего, демократическим способом объединения многонационального народа России в единое целое. Федерализм призван обеспечивать и сохранить исторически сложившееся государственное единство, территориальную целостность государства; интегрировать его территориальные сообщества, учитывать и сочетать многообразные интересы государства и особенности его частей, способствовать их самоорганизации и саморегулированию, противодействовать различным формам обособления (регионального, этнического и иного свойства).

В процессе конституирования федеративной государственности в России вопрос о международной деятельности субъектов решался поэтапно. При этом важнейшее значение имел тот факт, что союзные республики в составе Союза ССР были формально конституированы как суверенные государства. Таким образом, по аналогии с союзными республиками, в 1990 – 1992 гг. требования самостоятельности в международных делах стали выдвигать и автономии и административно-территориальные единицы в составе РСФСР.

Правовую основу для развития межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации составляют Федеративный договор и Конституция РФ, федеральные законы, Указы Президента РФ, акты Правительства России.

Первым документом, отразившим, в частности, вопрос о международных связях регионов стал Федеративный договор (31 марта 1992 г.), который установил, что субъекты РФ являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей.

Принятие новой Конституции РФ (декабрь 1993 г.) стало следующим этапом в оформлении правовой базы участия регионов в межрегиональных отношениях. Конституция, по сути, конституировала федеративные отношения в Российской Федерации, хотя и не сняла все вопросы, в том числе относительно регламентации межрегиональной и международной деятельности субъектов РФ.

Таким образом, правовое регулирование международной деятельности регионов прошло в своем развитии три этапа. На первом этапе (1991 – 1994 гг.) федеральное законодательство было недостаточным и имело самый общий характер (Конституция 1993 г.); федеральный центр слабо контролировал деятельность регионов на данном направлении. В ходе второго этапа (1995 – 1998 гг.) центр предпринимал более энергичные усилия по разработке соответствующего законодательства и усиливал контроль за межрегиональным сотрудничеством регионов. Третий этап начался в 1998 г. Его характеризует тенденция к усилению централизации межрегиональных связей субъектов Российской Федерации.

Вторая глава диссертационного исследования «Современное состояние и основные направления межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации» раскрывает содержание политико-правовых основ международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации. Во второй главе диссертант анализирует особенности, основные направления развития приграничного сотрудничества в России. Особое внимание автором уделяется проблеме трансформации института межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации в условиях централизованной системы власти.

В первом параграфе «Политико-правовые основы международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации» автор, раскрывая данную проблему, обращает внимание на тот факт, что международная деятельность регионов не опирается на единую нормативную международную базу и не имеет унифицированных институтов и механизмов сотрудничества. Главное организационно-правовое отличие сферы международного сотрудничества регионов от сложившейся системы межгосударственных отношений заключается в том, что регионы различных стран имеют существенно различающиеся полномочия в области внешних связей. Объем предоставленных регионам прав по установлению и развитию внешних связей разнится в каждом федеративном государстве.

Содействие субъектам Российской Федерации в осуществлении ими международного сотрудничества, как отмечено в Концепции внешней политики РФ, призвано оказывать Министерство иностранных дел и другие федеральные органы исполнительной власти при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации. В частности, положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации предусматривает, что Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

Все субъекты Российской Федерации вправе участвовать в международных и внешнеэкономических связях. Субъекты не могут заключать между собой и с другими государствами договоры политического характера, образовывать внутренние федерации. При подготовке договоров Российской Федерации с другими государствами, если положения договоров относятся к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, учитываются мнения заинтересованных субъектов, а представители последних по согласованию с федеральными органами могут участвовать в переговорах. Торгово-экономические договоры, заключенные субъектами с другими государствами (наибольшее их количество подписано со странами СНГ), должны предварительно согласовываться с Министерством иностранных дел РФ, что, однако, делается далеко не всегда. Субъекты РФ могут осуществлять связи с субъектами федераций иностранных государств и их административно-территориальными образованиями. С согласия Правительства РФ они могут осуществлять такие связи и с органами иностранных государств. Они вправе заключать соответствующие соглашения, но процедуру соглашений определяют органы РФ (Министерство иностранных дел). МИД регистрирует эти соглашения. Они не являются международными договорами, федеральные органы не несут ответственности по ним (кроме соглашений с иностранными государствами, заключенными с разрешения Правительства РФ). Субъекты РФ могут по согласованию с МИД России иметь свои представительства за рубежом. Такие представительства не обладают статусом дипломатических представительств, информация об их деятельности должна представляться органам РФ.

Вместе с тем, основываясь на исторических реалиях формирования Российской Федерации, можно констатировать явную асимметрию в объеме экономических и политических прав между республиками и, к примеру, областями и краями. Это можно объяснить двойственностью подходов к эволюции федеративного строя в России. С одной стороны,

базис центр-периферийных отношений в РФ в 1991 – 1993 годы строился по конституционному принципу, то есть всем субъектам федерации, в соответствии с Федеральной Конституцией, были даны равные между собой права в их отношениях с центром. С другой стороны, нельзя отрицать факт договорных отношений субъектов с федеральным центром, что неминуемо перевесило чашу внешней компетенции в сторону более «дружественных» субъектов. Это вносило и вносит асимметрию в федеративное устройство России.

Другим дестабилизирующим фактором является превосходство во внешнеэкономической потенции ресурсных субъектов над нересурсными. Модернизация России пока не сместила сырьевой курс экономики нашей страны, опирающийся в основном на экспорт энергоносителей, в сторону высокотехнологичного направления. Таким образом, в современных внешнеэкономических связях, в основном, сохраняется гегемония субъектов федерации с богатым ресурсным потенциалом.

Во втором параграфе исследования *«Особенности приграничного сотрудничества в России и расширение международных связей субъектов Федерации»* автор, анализируя данный вопрос, подчеркивает, что такого количества стран-соседей как у Российской Федерации не имеет больше ни одно государство мира. Это в свою очередь предопределяет широкий спектр проблем, особенностей и направлений развития Российской Федерации. Автор отмечает, что в современной практике сложилось два типа международных связей регионов: приграничное и межтерриториальное сотрудничество. При осуществлении приграничных связей сотрудничество охватывает только те области, которые находятся в компетенции заинтересованных сообществ или властей. Основной целью приграничного сотрудничества является налаживание связей между приграничными территориями, поиск совместных решений схожих проблем. Для достижения этих целей создаются трансграничные пространства, которые, в свою очередь, характеризуются тем, что сотрудничество сопредельных районов разных государств как бы переходит государственную границу. Имея общую границу, по обе стороны от которой находятся государства с разным общественно-политическим строем, социально-экономическим и культурным развитием, регионы сопредельных государств стремятся к сотрудничеству друг с другом, выстраивая трансграничное пространство со своими связями, в рамках которого формируются тесные взаимоотношения в экономической, социальной, культурной и других областях.

В приграничном взаимодействии непосредственно пересекаются жизненно важные проблемы, включая внешнеполитические, экономические, социальные, гуманитарные, разделенных народов и

другие. Все они одинаково затрагивают интересы многих стран и народов и тем самым в определенной степени цементируют их взаимоотношения, поощряют совместно искать взаимоприемлемые развязки.

Приграничное сотрудничество помогает смягчать отдельные болевые вопросы межгосударственных отношений, в том числе и такие, которые в силу тех или иных причин затруднительно или пока невозможно урегулировать на более высоком уровне, укрепляет и развивает исторически сложившиеся связи.

В настоящее время государства стремятся развивать в международной сфере новые инструменты сотрудничества: с одной стороны, инструменты, имеющие целью признать полномочия трансграничных регионов непосредственно устанавливать приграничные связи, с другой стороны, найти инструменты межправительственного сотрудничества, в рамках которых трансграничные регионы нашли бы свое место в экономике и политике. Таким образом, приграничные связи развиваются, прежде всего, между сопредельными составными частями различных государств.

Государственные границы оказывают существенное специфическое влияние на развитие приграничных регионов, являясь одновременно барьером и зоной контакта. Так, с помощью таможенных и визовых барьеров государство защищает национальные экономические интересы и национальную безопасность (барьерная функция границы). С другой стороны, контактность выражается в (избирательной) проницаемости границ для пересечения их людьми, товарами, информацией, финансовыми потоками (контактная функция). Понятно, что наиболее сильное влияние граница оказывает на муниципальные образования субъектов, непосредственно примыкающих к границе.

Что касается правовой основы приграничного сотрудничества, то ее составляют международные, федеральные и региональные правовые документы. В числе первых следует упомянуть Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г., которую Россия подписала в ноябре 1999 г. и ратифицировала в 2002 г. и Концепцию приграничного сотрудничества в Российской Федерации.

Что касается Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве, в этой связи можно отметить, что это основополагающий международно-правовой акт в данной сфере сотрудничества, в соответствии с которым страны-участницы берут на себя обязательство оказывать всемерное содействие своим региональным и местным властям в развитии приграничных связей.

В рамках реализации приграничного сотрудничества на федеральном уровне принимаются совместные декларации и межправительственные соглашения. На региональном уровне соответствующие договоры и соглашения подписываются между административно-территориальными образованиями соседних государств.

Для развития приграничных территорий посредством привлечения в них финансовых ресурсов используется такой инструмент как специальные экономические зоны. Создание специальных экономических зон является одним из широко используемых в мировой практике механизмов диверсификации экономики и регионального развития.

В третьем параграфе второй главы «Трансформация института межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации в условиях централизованной системы власти» автор говорит о том, что институциональные преобразования, осуществляемые в России, обусловили необходимость формирования нового характера отношений между федеральным центром, субъектами Федерации и внешним миром. Для Российской Федерации проблемы межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации имеют особое значение. Сегодня уже можно сказать, что динамичное развитие межрегиональных связей российскими регионами стало характерной особенностью российского федерализма.

Рассматривая трансформацию института межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации, то после распада СССР субъекты РФ впервые получили возможность осуществления межрегионального взаимодействия в рамках, установленных федеральным законодательством, договорами и соглашениями о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее регионами. Произошедшие изменения поставили перед субъектами Федерации на первый план вопросы развития многостороннего и двустороннего экономического сотрудничества.

29 апреля 2003 г. при Министерстве иностранных дел РФ был создан Совет глав субъектов РФ. Основными направлениями работы Совета стали разработка предложений по реализации внешнеполитической и внешнеэкономической стратегий РФ, приграничное сотрудничество, оценка регионами вероятных последствий вступления России в ВТО, сотрудничество со странами СНГ, выработка рекомендаций по совершенствованию форм межрегионального и приграничного сотрудничества.

В регионах существует практика создания при органах исполнительной власти организационных структур с совещательным статусом для учета мнений всех заинтересованных в развитии

межрегионального сотрудничества участников – бизнес-сообществ, организаций некоммерческого сектора. Отметим, что сотрудничество между государственными и негосударственными структурами развито крайне неравномерно, в ряде регионов оно находится в зачаточном состоянии или вообще отсутствует.

Третья глава диссертационного исследования «Перспективы развития межрегиональных связей субъектов Российской Федерации» посвящена изучению межрегионального сотрудничества в рамках СНГ, а также комплексу проблем развития сотрудничества регионов России и регионов Европейского Союза.

Так, в первом параграфе третьей главы *«Развитие современной модели межрегионального сотрудничества в рамках СНГ»* диссертант отмечает, что отношения со странами СНГ являются главным приоритетом российской внешней политики. Здесь концентрируются наши интересы в сфере безопасности и экономики, отсюда исходят серьезные вызовы, включая нелегальную иммиграцию и организованную преступность.

Ни для кого не секрет, что Россия заинтересована в безопасности своих приграничных территорий. Для этого необходимо, чтобы по периметру ее границ были дружественные, процветающие, демократические и стабильные государства.

Говоря о межрегиональном сотрудничестве в рамках СНГ, нужно отметить, что, несмотря на то, что страны Содружества получили независимость, их экономические комплексы во многом остались совместимы и взаимозависимы, что естественным образом подводит к идее о необходимости усиления интеграционных процессов внутри региона, которые в свою очередь, влияют на общую конкурентоспособность СНГ в мировой экономике.

Таким образом, СНГ для России является жизненно необходимым пространством для сохранения статуса великой державы и для обеспечения собственного устойчивого развития. Умело налаженные связи со странами Содружества, могут принести России существенные выигрыши в виде доступа к минерально-сырьевой базе стран СНГ для укрепления собственной ресурсной базы; расширения рынка сбыта российской продукции; доступа к избыточной дешевой рабочей силе стран СНГ; помогут избежать нерациональной конкуренции со странами Содружества в торговле сырьевой продукцией через реализацию совместных проектов в области переработки первичных ресурсов. Страны Содружества, в свою очередь, остро нуждаются в финансовом донорстве России и преференциальном доступе на российский рынок.

Во втором параграфе третьей главы *«Политические проблемы развития сотрудничества регионов России и регионов Европейского*

Союза» автор обращает внимание на то, что в силу географической близости, наличия общих экономических интересов, интересов в области безопасности Россия и страны Европейского Союза заинтересованы в поддержании и развитии контактов друг с другом.

Принципы межрегионального сотрудничества в Европе представлены в двух основных документах – Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, подписанной в Мадриде 21 мая 1980 г. и вступившей в силу в июне того же года, и Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г.

Европейский Союз и Россия объединены общим интересом расширения двусторонней торговли и создания инвестиционных возможностей, упрощения и либерализации мировой торговли, укрепления и развития конкуренции, в том числе, посредством вступления России в ВТО.

Среди приоритетных направлений сотрудничества между регионами Российской Федерации и регионами стран Европейского Союза можно назвать следующие: расширение возможностей для инвестирования в ключевые отрасли, стимулирующие рост и инновации, укрепление и углубление двусторонней торговли и экономических отношений, а также создание благоприятных условий для предприятий малого и среднего бизнеса; содействие выравниванию технических регламентов и стандартов, а также высокому уровню защиты прав интеллектуальной собственности; развитие транспорта; содействие развитию устойчивой экологически чистой экономики и энергоэффективности, а также содействие международным переговорам по противодействию изменению климата; укрепление сотрудничества в сферах инноваций, исследований и развития, а также космоса; обеспечение сбалансированного развития посредством преодоления региональных и социальных последствий экономической реструктуризации; обеспечение эффективного функционирования системы судебных органов и усиление борьбы с коррупцией; содействие развитию связей между людьми; и укрепление диалога с гражданским обществом для поощрения участия в нем граждан и бизнеса. И это далеко не полный список областей сотрудничества.

Кроме того, межрегиональное взаимодействие регионов России и Европейского Союза базируется на развитии четырех общих пространств, которые по отдельности затрагивают весь спектр наших отношений. Это Общее экономическое пространство, Общее пространство свободы, безопасности и правосудия, Общее пространство внешней безопасности и Общее пространство науки, образования и культуры.

Таким образом, Европейский Союз является долговременным стратегическим партнером России. Стратегическое партнерство России с Евросоюзом реализуется в рамках углубленного политического диалога и взаимодействия в международных организациях, в подходе к решению ряда ключевых международных проблем. Политический диалог на постоянной основе позволяет достигать взаимопонимания с Европейским Союзом по ключевым международным проблемам.

В **Заключении** подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются общие теоретические выводы, определяются направления для дальнейшей работы над темой.

Межрегиональное сотрудничество регионов представляет комплексную систему взаимосвязанных процессов. При этом оно подвержено влиянию очень разнородных факторов от последствий глобализации до субъективных характеристик региональных лидеров. Это объясняется, в частности, отсутствием единых международно-правовых институтов сотрудничества. Поскольку лишь небольшое количество регионов наделено формальными компетенциями в области международной деятельности, то степень их участия в международном сотрудничестве существенно различается и во многом зависит от внутривнутриполитического контекста и уровня регионального самосознания. Региональные интересы на международной арене охватывают постоянно расширяющийся круг вопросов от внешнеэкономического сотрудничества, противодействия современным вызовам и невоенным угрозам до обширного спектра культурных и гуманитарных направлений сотрудничества.

Реализация межрегиональной деятельности базируется на общей взаимосвязи федерализма, эффективной децентрализации управления, субсидиарности, демократии со стабильным социально-политическим и экономическим развитием, укреплении благосостояния населения.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах:

1. Кудин К.Ю. Регионы Российской Федерации на международной арене // Социология власти. 2011. № 8. – 0, 3 п.л.
2. Кудин К.Ю. Вопросы законодательного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере международных связей // Этносоциум и межнациональная культура. 2012. № 3. – 0, 3 п.л.

II. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

3. Кудин К.Ю. Политико-правовые основы развития международных и внешнеполитических связей регионов Российской Федерации // Вопросы политологии. 2012. № 2. – 0,6 п.л.
4. Кудин К.Ю. Трансформация института межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2012. № 3. – 0,6 п.л.

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 1, 8 п.л.

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Кудина Константина Юрьевича

Тема диссертационного исследования:

**«Межрегиональное сотрудничество субъектов Российской Федерации:
история, современное состояние и перспективы»**

Научный руководитель:

доктор политических наук, профессор Столяров Михаил Венедиктович
--

Изготовление оригинал макета
Кудин Константин Юрьевич

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации»

Подписано в печать: 21.11.2012

Объем: 1,2 п.л.

Тираж: 100 экз. Заказ № 697

Отпечатано в типографии «Реглет»

119526, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 39
(495) 363-78-90; www.reglet.ru