

На правах рукописи

ЯГУДАЕВ РЕНАТ СЕРГЕЕВИЧ

**Приграничное сотрудничество в системе
международных и внешнеэкономических связей субъектов
Российской Федерации: политико-правовой аспект**

**Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии**

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



Москва – 2006

Работа выполнена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Абдулатипов Рамазан Гаджимурадович

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Боков Хажбикар Хакяшевич

кандидат политических наук
Попова Тамара Ильинична

Ведущая организация: **Институт социально-политических исследований РАН**

Защита состоится «22» июня 2006 г. в 13.00 час. на заседании диссертационного совета Д.502.006.14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 117606, г. Москва, пр. Вернадского, д. 84, 1-й учебный корпус, аудитория 3372.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте РФ (1-й учебный корпус).

Автореферат разослан «22» мая 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук



С. А. Пистрякова

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Одной из ключевых задач, стоящих перед Российской Федерацией и ее субъектами, является стимулирование процессов, обеспечивающих стабильный экономический рост, решение социально-политических проблем и увеличение благосостояния населения страны. По мере совершенствования в нашей стране федеративных отношений отмечается объективная закономерность все большего перемещения центра тяжести управления социально-экономическими процессами с федерального на региональный уровень. Эти процессы непосредственно затрагивают и такую важную сферу, как международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации, в том числе приграничное сотрудничество.

Для России, занимающей первое место в мире, как по протяженности границ, так и по количеству граничащих с ней стран, ресурс приграничного сотрудничества отличается особой значимостью. Как отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 10 мая 2006 г., «...Современной России нужен беспрепятственный выход со всей своей продукцией на международные рынки. Для нас – это вопрос более рационального участия в международном разделении труда, вопрос получения полноценных выгод от интеграции в мировую экономику. Именно с этой целью мы продолжаем вести переговоры о присоединении к Всемирной торговой организации. И ведем их только на условиях, которые полностью учитывают экономические интересы России»¹. Первостепенность задач в повышении эффективности международной торговли Президент России обозначил также Указом от 11 мая 2006 г. о переподчинении Федеральной таможенной службы РФ непосредственно Правительству РФ².

Выступая 26 апреля т. г. в Томске на совещании, посвященном вопросам социально-экономического развития субъектов Федерации СФО, В. В. Путин также обозначил особое значение приграничного международного товарообмена: «Это один из мощных ресурсов роста всех сибир-

¹ Путин В. В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 10 мая 2006 г., Москва, Кремль, Мраморный зал // Президент России. Официальный сайт // <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>

² Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной таможенной службы», 11 мая 2006 // Президент России. Официальный сайт // <http://www.president.kremlin.ru/text/docs/2006/05/105579.shtml>



ских территорий»¹. Это высказывание Президента РФ касается не только Сибири, но и всех регионов Российской Федерации. При этом, как отмечают ученые, к устойчивому экономическому росту может привести такая политика, которая направлена на мобилизацию ресурсов и внутренних возможностей субъектов Федерации, при активной инвестиционной политике государства².

В последнее время динамика международных и внешнеэкономических связей российских регионов с зарубежными странами значительно возросла, расширилась география международных контактов регионов, существенно вырос объем сотрудничества, меняется его содержание, что характерно и для приграничного сотрудничества.

Все это обуславливает необходимость пересмотра действующей законодательной и нормативно-правовой базы внешнеэкономической деятельности³ и приграничного сотрудничества, формирования новой правовой системы с учетом совершенствования законодательства в сфере федеративных отношений.

Вопросы приграничного сотрудничества в российском правовом поле до сих пор в полной мере не отражены. В федеральном законодательстве нет таких понятий, как «приграничное сотрудничество», «участники приграничного сотрудничества», «территория приграничного сотрудничества», «приграничный субъект Российской Федерации». Кроме того, не разграничены полномочия федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере приграничного сотрудничества. Особой актуальностью отличается задача определения полномочий органов местного самоуправления, которые в соответствии с

¹ Выступление В. В. Путина на совещании, посвященном вопросам социально-экономического развития субъектов Федерации СФО. Томск, 26 апреля 2006 г. // Сибирский федеральный округ. Информационный сайт // <http://www.sibfo.ru/press/index.php?action=art&nart=2631>

² Абдулатипов Р. Г. Федералогия. Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2004. – С. 187.

³ В настоящей работе термины «внешнеэкономическая деятельность» и «внешнеэкономические связи» используются как синонимичные, т.к. по определению «внешнеэкономические связи – это совокупность видов экономической деятельности⁴; отличительным признаком которой является межстрановое перемещение товаров, услуг, технологий, управленческого опыта, а также иностранный туризм» (см.: Экономические и финансовые словари от Глоссарий.ру // <http://slovari.yandex.ru/>).

европейскими нормами и правилами являются основным звеном приграничного сотрудничества¹.

Кроме того, на фоне отсутствия у большинства субъектов Российской Федерации опыта международного сотрудничества и фактического незнания международных правовых норм в области внешних связей появилась также необходимость создания эффективного механизма координации и взаимодействия центра и субъектов РФ в сфере международных и внешнеэкономических связей в целом, в том числе в области приграничного сотрудничества.

Большое влияние на темпы и направления законодательных преобразований в обозначенной сфере на федеральном и региональном уровнях играет стремление Российской Федерации войти во Всемирную торговую организацию. Это обеспечило бы большую экономическую эффективность внешних связей, как России, так и ее регионов. Однако в вопросе о пользе для субъектов Федерации присоединения России к ВТО мнения экспертов и аналитиков, ученых и практиков, федеральных и региональных руководителей не всегда совпадают, более того, иногда по этому вопросу делаются прямо противоположные выводы².

Таким образом, исследования политико-правовых аспектов приграничного сотрудничества в осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, проблем совершенствования законодательной базы в этой сфере на федеральном и региональном уровне с учетом разделения полномочий разных уровней государственной власти и местного самоуправления являются актуальными.

Актуальность исследования обусловлена не только возрастанием роли субъектов РФ в двусторонних и многосторонних внешних отношениях России с зарубежными государствами, что само по себе является подтвер-

¹ Доклад Совета Федерации ФС РФ «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Часть 2. Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2005 году. // Совет Федерации ФС РФ. Официальный сайт // <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2005/14/index.html>

² Михайлов В. А., Кушлин В. И. «Глобализация: Россия и ВТО» // М.: Изд-во РАГС, 2005; Проблемы и перспективы присоединения России к Всемирной торговой организации. Сб. статей Всероссийской академии внешней торговли // Рук. авторск. коллек. д.э.н., проф. С. И. Долгов. – М.: ВАВТ, 2003; Вступление в ВТО – не самоцель // Международная жизнь. – 2005. - № 7 – 8; Альтернативы вступлению России в ВТО нет // Международная жизнь. – 2005. - № 7 – 8; Бардина Т. В. Что сулит ВТО Красноярью. Интервью, беседовал В. Крутиков // Экономика и жизнь. Сибирь. 01.02.2005 (№ 226).

ждением всемирной тенденции к либерализации мирохозяйственных связей и усилению межрегиональных (на уровне регионов разных стран) международных связей, но и необходимостью определения места российских регионов в глобальной системе разделения труда, мировой, все более и более интернационализирующейся, экономике, и, соответственно, выявления перспектив развития субъектов РФ в составе одного из самых крупных федеративных государств мира – Российской Федерации, активного и эффективного игрока в мировой политике.

Несмотря на положительную динамику в обеспечении со стороны государства соответствующих политико-правовых основ для интенсификации внешних связей субъектов Федерации (субъективный фактор), степень их вовлеченности во внешнеэкономическую деятельность не одинакова и во многом зависит от уровня социально-экономического потенциала регионов, природно-климатических условий и природных ресурсов (объективный фактор). Соотношение субъективного и объективного факторов все в большей степени становится предметом экономического федерализма и региональной политики государства, т. е. предметом совершенствования федеративных отношений и государственного строительства, что «направлено на укрепление Федерации, на построение эффективного государства в существующих границах»¹.

Таким образом, исследование политико-правовых аспектов приграничного сотрудничества в рамках международных связей и внешнеэкономической деятельности российских регионов напрямую связано с изучением тенденций в трансформировании федерализма в России, основу которых составляет содержание и конкретное наполнение принципа разделения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти – федеральной и региональными.

Состояние научной разработанности темы.

Вопросы федерализма и федеративных отношений в Российской Федерации, теоретические и практические аспекты реализации принципа разделения предметов ведения и полномочий между центром и регионами, в том числе в сфере международных связей, внешнеэкономической деятельности и приграничного сотрудничества, рассматриваются многими учеными. Основными в этой сфере являются теоретико-методологические труды

¹ Путин В. В. Послание Федеральному Собранию России. 24 апреля 2005, Москва, Кремль // Международная жизнь. – 2005. – № 5.

Р. Г. Абдулатипова, А. С. Автономова, Л. Ф. Болтенковой, С. Д. Валентя, К. В. Калининой, Д. Н. Козака, А. А. Мацнева, Н. П. Медведева, В. А. Михайлова, В. Н. Лысенко, Ю. А. Тихомирова, И. А. Умновой, А. Ф. Федорова¹ и других.

Вопросы международных и внешнеэкономических связей российских регионов в их связи с более общим вопросом – эволюцией и судьбами рос-

¹ Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф. Опыты федерализма. – М.: Республика, 1994; Абдулатипов Р. Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. – М., 2000.; Он же: Управление этнополитическими процессами: вопросы теории и практики. – М., 2001; Он же: Федералогия. Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2004; Автономов А. С. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами // В кн.: Федерализм: теория, институты, отношения. – М.: Юрист, 2001. – С. 176-198; Болтенкова Л. Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов // Российская государственность: состояние и перспективы развития. – М.: Республика, 1995. – С. 7-129; Она же: Политический аспект федерализма в России // Материалы конф. «Будущее российского федерализма: политический и этнический факторы». Казань, 25–26 февраля 2000; Она же: Российский федерализм и правовые проблемы приграничных территорий // Вопросы национальных и федеративных отношений. Сб., вып. IV. – М.: РАГС, 2004; Валентя С. Д. Федерализм: российская история и российская реальность. – М.: Институт экономики РАН, 1998; Он же: Россия на пути от псевдофедерализма к реальной федерации // Федерализм в России. – Казань, 2001. – С. 45-49; Калинин К. В. Федерализм и национальный вопрос // В кн.: Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. – М., 1998; Она же: Этнические аспекты российского федерализма: история и современность // В кн.: Российский федерализм: от Федеративного договора до наших дней. – М., 2002. – С. 236-241; Козак Д. Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал Российского права. – 2002. – № 5; Он же: Федеральная реформа – новый этап в гармонизации российского законодательства // В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. – М., 2003; Лысенко В. Н. Новый федерализм. – М.: Ин-т современной политики, 1995; Он же: Федерализм от Татарстана до Чечни. – М., 1998; Мацнев А. А. Регион в системе федеративных отношений в России // Вопросы национальных и федеративных отношений. – М.: РАГС, 1999. – С. 100-114; Медведев Н. П. Политическая регионалистика в контексте современных трансформаций российского федерализма. Учебное пособие. – М., 2002; Михайлов В. А. Россия с мечтой о реальном федерализме // В кн.: Российский федерализм: от Федеративного договора до наших дней. – М., 2002; Тихомиров Ю. А. Вопросы правового регулирования международных и внешнеэкономических связей российских регионов // Сборник документов и материалов по вопросам международных внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. – М.: Научная книга, 2002; Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма – М.: Дело, 2000; Федоров А. Ф. Российский федерализм: исторический опыт и современность. – М.: Научная книга, 2000.

сийской государственности и российского федерализма – рассматриваются в научных трудах таких авторов, как: Н. С. Авдулов, А. С. Макарычев, О. Ю. Романова, М. И. Рыхтик, А. А. Сергунин, М. В. Столяров и другие¹. В этом направлении имеются также работы зарубежных ученых, которые усилие региональных внешнеэкономических связей рассматривают как факт децентрализации государственного управления и как возможный фактор усиления дезинтеграционных процессов².

В последние десятилетия появилось большое количество научных публикаций, посвященных чисто эмпирическим исследованиям внешнеэкономической деятельности и приграничного сотрудничества регионов

¹ Авдулов Н. С. Глобализация и ее влияние на трансформацию российского федерализма // Проблемы современного российского федерализма (материалы конференции). – Р.-на-Дону, 2005. – С. 15- 18; Макарычев А. С., Макарычева М. Г. Международная деятельность российских регионов: причины, возможности, препятствия // Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад. – Нижний Новгород: Нижегородский университет, 1997. – С. 150-164; Романова О. Ю. Региональные интересы в контексте национальных внешнеполитическое измерение // Регион в составе федерации. – Нижний Новгород: Нижегородский университет, 1999. – С. 137-149; Рыхтик М. И. Региональный фактор во внешней политике федеративного государства // Регион в составе федерации. – Нижний Новгород: Нижегородский университет, 1999. – С. 150-157; Сергунин А. А. Регионы и финансово-политический кризис в России: международные аспекты // Что хотят регионы России? // Под ред. А. Малашенко. – М.: Гендальф, 1999 – С. 26-36; Столяров М. В. Международная деятельность субъектов федерации: интересы, права, возможности // Панорама-Форум, лето 1997. – № 16. –С. 63-80; Он же: Приграничное сотрудничество как область развития международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации //Материалы семинара «Влияние законотворчества субъектов России на процессы ее федерализации», Казань, 5 октября 1999 г. // Проект Института истории Академии наук Республики Татарстан: Перспективы развития федерализма в России: теоретические и практические аспекты // <http://federalmcart.ksu.ru/conference/seminar2/stoljarov.htm>; Kuzmin E. Russia: The Centre, the Regions, and the Outside World, International Affairs (Moscow), vol. 45, no. 1, 1999, pp. 116-123; Makarychev A. Russian Regions in the International Perspective // Регион в составе федерации. – Нижний Новгород: Нижегородский университет, 1999. – С. 204-241; Sergounin A. Russia's regionalization: the international dimension. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute, 1997 (COPRI Working Papers; No. 20, 1997).

² Nicholson M. Towards a Russia of the Regions. London: IISS, 1999 (Adelphi Paper no. 330); Herd G.P. Russia's Systemic Transformation: Trajectories and Dynamics? Copenhagen: COPRI, 1999 (COPRI Working Paper 26, 1999); The New Russia: Troubled Transformation // Ed. By G. Lapidus. Boulder, Co.: Westview Press, 1995; Kirkow P. Russia's Provinces: Authoritarian Transformation versus Local Autonomy? London: Macmillan, 1998; Melvin N. Regional Foreign Policies in the Russian Federation. London: RIIA, 1995; Russia's Future: Consolidation or Disintegration? / Ed. By D. Blum. Boulder, Co.: Westview, 1994.

России¹. Здесь преобладают работы в основном экономического и юридического характера, среди которых значительно возросло число диссертационных исследований².

В изучаемой нами области появляются также научные работы общеметодологического, концептуального характера. В них рассматриваются теоретические и политико-правовые основы международных связей, внешнеэкономической деятельности и приграничного сотрудничества субъектов Рос-

¹ См., например: Авдеев А. Международные и внешнеэкономические связи российских регионов // *Международная жизнь*, 2000, № 4, С. 92-96; Архипов А. Ю., Черковец О. В. Внешнеэкономическая деятельность российских регионов. – Р-на-Дону, 2005; Внешнеэкономические связи и региональное развитие в России // Под ред. Вардомского Л. Б. и Миронова В. А. – Москва: Эпикон, 1999; Бартуков В. П. Внешнеэкономические связи России и ее субъекта – Республики Бурятия. – Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН, 2000; Драчевский Л. В. Международные и внешнеэкономические связи Сибирских регионов: опыт становления и развития // *Дипломатический ежегодник*. – М., 2003; Перспективы Дальневосточного региона. Межстрановые взаимодействия // Под ред. Витковской Г. и Тренина Д. – М.: Гендальф, 1999; Кузнецов И. И. «Балтийский коридор» и экономика России. – М.: МГИМО МИД РФ, 1998; Насыров И., Багаутдинова Д. Внешнеэкономическая деятельность Республики Татарстан // *Панорама-Форум*, лето 1997. – № 16. – С. 81-88; Рубинская Э. Т. Региональная внешнеэкономическая деятельность. – Р-на-Дону, 2003; Османов М. Н. Внешнеэкономические связи Республики Дагестан: современное состояние и направления развития. – М., 2000; Соколов Э. Г. Внешнеэкономические связи региона. – Брест: Академия, 2005; Bradshaw M. The Russian Far East: Prospects for the New Millennium. – London: RPA, 1999; Kaliningrad Region SEZ: Pros and Contras, East-West Institute, 1999; Oldenboom E., Kleinknecht A. An Innovation Survey in a Russian Region. The Case of Nizhny Novgorod (Gorki). – Amsterdam: SEO, 1994; Gazier A. Le Pouvoirs Locaux dans les Regions Russes du Centre-Terres Noires: Transition ou Opposition? Paris: CERJ, 1993 (*Les Cahiers du CERJ*; No. 5, 1993).

² См., например: Батырева Д. Б. Особенности реализации внешнеэкономической политики на региональном уровне // *Дисс. ... канд. экон. наук.* – Элиста, 2005; Рац Г. И. Внешнеэкономические связи в стратегии экономического роста Республики Саха (Якутия) // *Дисс. ... докт. экон. наук.* – М., 2000; Воронкова О. Н. Внешнеэкономические связи регионов России в процессе их интеграции в мировую экономику // *Дисс. ... канд. экон. наук.* – Р-на-Дону, 2001; Козлова Г. В. Региональные внешнеэкономические отношения России и их место в экономической системе страны // *Дисс. ... канд. экон. наук.* – Тамбов, 2000; Магомедова Д. А. Внешнеэкономическая деятельность региона и механизм ее регулирования // *Дисс. ... канд. экон. наук.* – Махачкала, 2001; Московская П. Г. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в экономической сфере (на примере Приволжского федерального округа) // *Дисс. ... канд. юрид. наук.* – М.: РАГС, 2004; Мургузалиева С. Ю. Внешнеэкономические связи регионов России на современном этапе // *Дисс. ... канд. экон. наук.* – М., 2000; Тимофеева Е. В. Международные связи региона как фактор социально-политического развития современной России // *Дисс. ... канд. социол. наук.* – Саратов, 2003.

сийской Федерации¹. Среди них необходимо отметить монографии О. В. Плотниковой, В. Л. Толстых². Работ в этом направлении не очень много, но и они быстро устаревают, что обусловлено динамичным процессом совершенствования законодательства в сфере международных связей и внешнеэкономической деятельности.

Практические вопросы внешнеэкономической деятельности в рамках приграничного сотрудничества рассматриваются в трудах ряда ученых и практиков³. В них внимание акцентируется не только на проблемы и перспективы развития приграничного сотрудничества конкретных регионов, но и на вопросы совершенствования федерального и регионального законодательства в этой сфере.

Цель и задачи диссертационной работы. Цель настоящей диссертационной работы состоит в комплексном исследовании процесса формирования и развития приграничного сотрудничества российских регионов в системе международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

¹ Вардомский Л. Б. Приграничный пояс России, проблемы и тенденции развития // Россия и современный мир. – 2000. – № 2. – С. 133-151; Саутиена Т.Б. Проблемы управления внешнеэкономической деятельностью на региональном уровне // Внешнеэкономический бюллетень. – 2004. – № 8; Смирнягин Л.В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М.: МОНФ, 1998; Столяров М. В. Международная деятельность субъектов федерации: интересы, права, возможности // Панорама-Форум, лето 1997. – № 16. – С. 63-80; Цогоев В. Г. Стратегическое управление развитием внешнеэкономических связей региона. – Владикавказ, 2000; Matvienko V. The center and Regions in Foreign Policy // International Affairs (Moscow). – N 4. – P. 91-92.

² Плотникова О. В. Международное сотрудничество регионов: концептуальные подходы – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2005; Она же: Теория, система и практика международных связей регионов. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2004; Толстых В. Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. – М.: Межд. отн. 2004.

³ Корнев Н. Г. Региональное развитие и приграничное сотрудничество // «Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика», 2003, № 1; Киченджи В. И. Регионы Центрального Федерального округа и приграничное сотрудничество // «Внешняя торговля». – 2002. – № 4-5; Салахова Г. П. Вопросы законодательного обеспечения приграничного сотрудничества стран-участниц СНГ // В книге: Приграничные территории: опыт и перспектива. – Оренбург: Оренбургское книжное издательство. – 2000; Курнышев В. В. Приграничное сотрудничество в решении проблемы снижения диспропорций в развитии регионов Российской Федерации В книге: Приграничные территории: опыт и перспектива. – Оренбург: Оренбургское книжное издательство, - 2000; Левинталь А. Б. Проблемы приграничного сотрудничества на Востоке России // Материалы Дальневосточного международного экономического конгресса 27-28 сентября 2005 года в г. Хабаровск. – Хабаровск, 2005.

ской Федерации, проблем политико-правового обеспечения этого вида международной деятельности российских регионов, и, на этой основе, – в выработке рекомендаций по вопросам совершенствования законодательства и практики приграничного сотрудничества.

Для достижения поставленной цели предполагается решение следующих задач:

- изучение теоретико-методологических аспектов международного сотрудничества субъектов федеративных государств;
- анализ правового обеспечения международного сотрудничества территориальных образований в зарубежных странах;
- рассмотрение опыта приграничного сотрудничества в формате межрегиональных межгосударственных образований типа «еврорегионов»;
- исследование политико-правовых основ осуществления внешних связей субъектами Российской Федерации в контексте совершенствования федеративных отношений;
- анализ федерального и регионального законодательного регулирования внешнеэкономической деятельности российских регионов;
- изучение координирующей роли МИД России в данной сфере;
- рассмотрение вопроса присоединения России к ВТО с точки зрения возможного его влияния на внешнеэкономическую деятельность субъектов РФ;
- рассмотрение государственной политики в отношении приграничных регионов, анализ основных положений Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации;
- изучение проблем правового обеспечения приграничного сотрудничества российских регионов;
- выявление особенностей приграничного сотрудничества в России.

Объект исследования – приграничное сотрудничество в системе международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования – государственное регулирование приграничного сотрудничества регионов России как области осуществления ими международных и внешнеэкономических связей.

Теоретические и источниковедческие основы исследования.

Теоретическую основу исследований составили труды отечественных и зарубежных ученых в области теории и практики федерализма, таких как Р. Г. Абдулатипов, А. С. Автономов, С. Д. Валентей, К. В. Калинина, Д. Н. Козак, А. А. Мацнев, В. А. Михайлов, Н. П. Медведев, В. Н. Лысенко, И. А. Умнова, А. Ф. Федоров, M. Nicholson, G. Lapidus, D. Blum и др.; научные работы в области международного законодательства и российского конституционного права (Л. Ф. Болтенковой, В. А. Михайлова, Ю. А. Тихомирова и др.), в области теории и практики международного приграничного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности государств и внутригосударственных образований (О. В. Плотниковой, М. В. Столярова, В. Л. Толстых, G. P. Herd, M. Bradshaw, E. Oldenboom, A. Kleinknecht, A. Gazier и многих других авторов).

Источниковедческую основу составили международные и межгосударственные нормативные акты в области международных отношений и международного сотрудничества, отечественные (федеральные и региональные) законодательные акты в области международных связей, внешнеэкономической деятельности и приграничного сотрудничества, а также нормативно-правовые акты органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Методологической базой исследования являются комплексный, междисциплинарный подход к анализу политико-правовых основ приграничного сотрудничества регионов как области международных и внешнеэкономических связей на уровне субъектов федерации. Использованы также сравнительный и формально-методологический методы, позволившие провести анализ разных точек зрения авторов, например, по вопросу о правосубъектности частей федерации в осуществлении внешних связей. Сочетание приведенных методов познания позволило, во-первых, выявить и ранжировать по уровню управления (международный, межгосударственный, государственный, региональный) политико-правовые основы регионального приграничного сотрудничества в Российской Федерации, во-вторых, провести типологизацию приграничного сотрудничества в России, в-третьих, выработать рекомендации по вопросам оптимизации федеративных отношений в этой сфере.

Основные результаты и научная новизна диссертационного исследования выявляются в самой постановке исследовательской проблемы. Дело в том, что приграничное сотрудничество субъектов Российской Федерации как важнейшая составляющая развития межгосударственных, межнациональных отношений, обеспечения безопасности России не в пол-

ной мере отражены в научных исследованиях и в российском правовом поле. В связи с этим научную новизну представляют анализ вводимых в диссертации понятий и определений: «приграничное сотрудничество», «территория приграничного сотрудничества», «приграничный субъект Российской Федерации» и другие.

В диссертации выявляются роль и значение приграничного сотрудничества для развития территорий, решения экономических проблем.

Обобщен некоторый накопленный опыт на уровне субъектов Российской Федерации в реализации конкретных шагов по приграничному сотрудничеству в интересах развития приграничных территорий.

Выявляется при этом роль Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2001 г. № 196-Р.

При этом обращается внимание, что многие субъекты Российской Федерации фактически являющиеся приграничными территориями юридически этого не закрепляют в своих конституциях и законах.

В диссертации выявляется необходимость упорядочения правовых знаний о приграничном сотрудничестве их доступности для широкой общественности, особенно в связи с реализацией Федерального закона «Об общих принципах организаций местного самоуправления» № 131-ФЗ.

Исследование проблем приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации, при констатации наличия определенной политико-правовой основы, позволило автору выдвинуть ряд рекомендаций. Например, к инструментам политики развития приграничных территорий автор относит дальнейшее совершенствование правовой базы. Кроме того, анализ деятельности межрегиональных межгосударственных образований международного сотрудничества типа «еврорегионов», в частности тех, в которых принимают участие некоторые российские регионы («Балтика», «Карелия», «Баренц-регион»), показывает перспективность такой формы приграничного сотрудничества, и автор считает необходимым распространение этого опыта на другие приграничные регионы России.

Теоретическая и практическая значимость работы. Проблема приграничного сотрудничества с теоретической точки зрения затрагивает разные аспекты: вопросы государственного строительства и управления, т. к. специфика приграничных регионов требует особого подхода, как в определении их правового статуса, так и в формах и методах регулирова-

ния их международных и внешнеэкономических связей; вопросы национальной безопасности в территориальном, экономическом, военном аспектах; вопросы этнокультурного развития и самоидентификации населения приграничных регионов относительно общности культурно-исторических традиций с приграничным населением сопредельных государств и т.д.

С практической точки зрения, становление и развитие приграничного сотрудничества субъектов РФ тесно связано с вопросами их социально-экономического потенциала, повышения уровня благосостояния населения.

В этом плане настоящая работа вносит некоторый вклад в дальнейшее развитие теории и практики приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации.

Выводы и рекомендации, сделанные в диссертации, могут быть использованы при совершенствовании законодательства в сфере приграничного сотрудничества в системе международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации на федеральном и региональном уровне. Материалы диссертации могут быть полезны в учебном процессе при подготовке специалистов в области национальных и федеративных отношений, государственного и муниципального управления.

Апробация работы осуществлена в публикациях автора. Кроме того, по теме исследования диссертант выступил на круглом столе по вопросам национальных и федеративных отношений среди аспирантов и слушателей РАГС при Президенте РФ, организованном кафедрой национальных, федеративных и международных отношений в рамках учебного процесса, результаты диссертационной работы заслушаны на рабочем заседании проблемной группы кафедры национальных, федеративных и международных отношений РАГС при Президенте РФ.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных в работе отечественных и международных законодательных и нормативно-правовых актов, а также монографий и научных статей российских и зарубежных авторов.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** автор обосновывает выбор темы исследования, ее актуальность и степень научной разработанности, определяет цели и задачи диссертационной работы, ее теоретические и методологические основы, форму-

лирует основные результаты, их научную новизну, отмечает теоретическую и практическую значимость результатов исследования.

Первая глава «Приграничное сотрудничество как область международных и внешнеэкономических связей регионов сопредельных государств: теоретико-методологический аспект» посвящена общим вопросам рассматриваемой темы, в частности, проведен анализ международного законодательства в сфере международных и внешнеэкономических связей и приграничного сотрудничества субъектов федеративных государств, рассмотрен опыт развитых федеративных стран в правовом обеспечении регионального международного сотрудничества, изучен опыт приграничного сотрудничества в формате межрегиональных межгосударственных образований типа «еврорегионов».

Современные мировые процессы глобализации, расширение интеграции в рамках межгосударственных институтов, снижение уровня международной напряженности вследствие завершения противостояния двух политических систем и масштабные демократические перемены в жизни многих стран стали определяющими факторами выхода регионов в сферу международного сотрудничества. Различают два типа международных связей регионов. Если регионы сотрудничают с сопредельными регионами других стран, то это «приграничное сотрудничество»¹, если же сотрудничество осуществляется с неопредельными зарубежными регионами, то употребляется термин «межтерриториальное сотрудничество»².

В диссертационном исследовании подчеркивается, что изучение теоретических проблем осуществления субъектами федеративных государств международных и внешнеэкономических связей выдвигает немаловажный вопрос их правосубъектности и правоспособности в этой сфере. Автор отмечает разнообразие мнений по этому вопросу. Анализ международного законодательства показывает, что субъекты федеративных государств, в том числе и

¹ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Мадрид, 21 мая 1980 г. // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. – М.: Научная книга, 2002. – С. 374 – 379.

² Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, имеющий отношение к межтерриториальному сотрудничеству // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. – М.: Научная книга, 2002. – С. 385 – 389.

субъекты Российской Федерации, могут обладать частичной международной правосубъектностью и имеют право в пределах своих полномочий вступать в международные связи. На взгляд автора, использование такой трактовки правосубъектности в международной сфере в отношении субъектов Российской Федерации должно в некоторой степени снять напряженность в отношениях между федеральным центром и некоторыми субъектами Федерации, возникшую на основании конституционного статуса республик РФ как государств (ст. 5 Конституции Российской Федерации¹).

С учетом того, что тезис частичной правосубъектности субъектов Российской Федерации имеет политический характер, его восприятие, по мнению автора, будет способствовать дальнейшему совершенствованию федеративных отношений, основанных на конституционных принципах разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере международной деятельности. Вместе с тем, в диссертации высказано и мнение, что в сфере международного сотрудничества некоторыми нормами федерального законодательства опосредовано признается договорная правоспособность субъектов Российской Федерации. Например, в Бюджетном кодексе РФ от 1998 г. в ч. 3 ст. 99 говорится, что «... Долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут существовать в форме: ... соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени субъекта Российской Федерации...»². По мнению автора, в разработанном проекте нового Бюджетного кодекса, принятие которого планируется в ближайшее время, на этот момент необходимо обратить внимание и снять имеющееся противоречие. Более подробно анализ российского правового поля в сфере международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации проведен во второй главе диссертационной работы.

Далее в Главе 1 автором рассмотрены примеры правового обеспечения международной деятельности территориальных образований в таких государствах как Канада, США, Германия, Бельгия, Швейцария, Франция. По мере интернационализации политической, экономической, социальной и культурной жизни не только государства, но и входящие в их состав регионы, а также местные территориальные сообщества стали развивать ме-

¹ Конституция Российской Федерации. – М.: Юридическая литература, 1997. – С. 5.

² Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Гарант: законодательство с комментариями // <http://www.garant.ru/main/12012604-000.htm>

ждународную деятельность и заключать международные соглашения в пределах, предусмотренных внутренним законодательством этих стран. Однако уровень полномочий в этой сфере регионов и территориальных сообществ федеративных и унитарных государств различен. В сфере международной деятельности субъекты федеративных государств обладают значительной долей полномочий, соответствующих их предметам ведения согласно внутреннему законодательству или прецедентному праву. Однако все федеративные государства признают, что внешняя политика находится прежде всего в компетенции федеральных властей. Принцип главенства федерации в международных отношениях является базовым, что соответствует классической формуле федерализма: «единство в отношении внешнего мира и внутреннее многообразие».

Внутреннее многообразие субъектов федеративных государств предполагает различные формы приграничного сотрудничества. В современной Европе одной из приоритетных форм стали еврорегионы. Правовой базой для их создания и функционирования стала Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Принятый в 1995 г. Дополнительный протокол к данной Конвенции придает соглашениям о приграничном сотрудничестве юридическую силу в плане внутреннего использования. Протоколом № 2 (принят в 1998 г.) действие Рамочной конвенции распространено на межтерриториальное сотрудничество как форму межрегионального сотрудничества регионов разных стран, не обладающих общими границами. Изучение практики создания и деятельности еврорегионов, в том числе тех, в которых участвуют и российские приграничные территории – Баренцев Евро-Арктический регион, еврорегионы «Карелия», «Балтика» – показало их эффективность и перспективность в плане интенсификации приграничного сотрудничества и, соответственно, в плане их интеграции в региональное и международное экономическое сообщество.

Во второй главе «Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации: формирование, политико-правовое обеспечение, перспективы» автором рассмотрен процесс формирования международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, проведен сравнительно-правовой анализ в динамике федерального законодательства, а также конституций и уставов субъектов Федерации. В данной главе также уделено внимание практике внешнеэконо-

мической деятельности российских регионов, координирующей и консультативной роли Министерства иностранных дел РФ, перспективам российских регионов при присоединении России к ВТО.

Автор отмечает, что значительное повышение роли российских регионов в формировании и осуществлении внешней политики Российской Федерации произошло в постсоветский период. Это обусловлено процессами демократизации в общественной сфере, либерализацией экономических отношений и формированием российского федерализма на основе принципов разграничения предметов ведения и полномочий. При этом, становление внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации, как и процесс обновления российского федерализма, прошло с начала 90-х годов сложный, «тернистый» путь. Перелом в регулировании внешнеэкономической деятельности (ВЭД) страны и ее регионов связан с Указом Президента России от 15 ноября 1991 г. «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР». Этот акт прекратил монополию государственных внешнеэкономических ведомств на осуществление экспортно-импортных операций с зарубежными партнерами. Право на осуществление ВЭД, в том числе в рамках приграничного сотрудничества, получили регионы России, а также все субъекты хозяйственной деятельности, независимо от форм собственности.

Рассмотрение процессов формирования и развития международных связей, внешнеэкономической деятельности и приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации показало, что с постперестроечного периода практическое русло в этом вопросе прошло две стадии, напрямую связанные с формированием и развитием основ нового российского федерализма: от ельцинского «берите суверенитета, сколько хотите», до путинской политики «выравнивания регионов».

Первая стадия характеризовалась взрывным характером ВЭД субъектов Российской Федерации, многие из которых в условиях слабости федеральной власти фактически повысили свой статус до статуса субъектов международного права. В это время появилась реальная угроза экономической и политической безопасности России как единого суверенного государства. Свообразной «точкой возврата» от реально угрожавшего распаду России «парада суверенитетов» стал Федеративный договор 1992 г., который, как отмечают ряд политиков и ученых, в свое время сыграл важную роль не только в сохранении единого политического и экономического пространства в России, но и в закреплении основных принципов федерализма – договор-

ных начал и процедур согласования интересов государства в целом и его отдельных регионов¹. С 1994 г. отдельные правовые нормы, определяющие права субъектов Федерации в международной и внешнеэкономической сфере, содержались, по-разному сформулированные, в двусторонних договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Диссертант обращает внимание что, к настоящему времени большинство субъектов РФ по согласованию с федеральным центром аннулировали данные договора, как утратившие свою актуальность. Дальнейшее разграничение предметов ведения и полномочий в сфере внешних связей стало предметом нормативно-правового регулирования.

Положительным в период первой стадии формирования ВЭД можно считать опережающее формирование эффективного регионального законодательства в этой сфере, на основании которого в дальнейшем формировалось федеральное. Подчеркивается, что главными отрицательными сторонами этой стадии были угроза экономической и политической безопасности России, а также чрезвычайно углубившийся разрыв в социально-экономическом положении российских регионов и уровне жизни их населения. Именно поэтому Президентом России В. В. Путиным были поставлены задачи укрепления единства страны, совершенствования федеративных отношений в сфере разграничения предметов ведения и полномочий, в том числе и во внешних сношениях, выравнивания уровней развития российских регионов. Все это определило основные параметры государственной политики и правового обеспечения международных связей, внешнеэкономической деятельности и приграничного сотрудничества субъектов Федерации во второй стадии, в течение которой была осуществлена масштабная работа по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Проведенный автором сравнительно-правовой анализ в динамике конституций и уставов отдельных субъектов Федерации позволил ему сделать заключение, что в результате этой работы противоречия в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между центром и регионами в области международного, в том числе приграничного, сотрудничества, имевшие место на протяжении ряда постперестроечных лет, в основном преодолены.

¹ Российский федерализм: от Федеративного договора до наших дней / Под ред. д. ф. н., профессора Р. Г. Абдулатипова. – М., 2002.

Далее отмечается, что политико-правовые основы развития внешних связей субъектов РФ были заложены Конституцией Российской Федерации 1993 года. В ней международные и внешнеэкономические связи субъектов Федерации были отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72, п. «о»). Объем и характер международных и внешнеэкономических связей определены пп. «к», «л» ст. 71 и п. «ж» ст. 72, а также статьями 4, 73, 76 Конституции Российской Федерации¹. В развитие этих конституционных положений для практического, повседневного и повсеместного регулирования внешнеэкономических связей нашей страны и ее субъектов создана определенная правовая база. Ее составляют федеральные законы, Указы Президента России, соответствующие акты Правительства Российской Федерации.

Одним из основных является Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (1999)². В нем установлены права регионов на осуществление деятельности в данной сфере, на ведение переговоров и заключение соглашений. Дано определение понятия «международные и внешнеэкономические связи»: «... под международными и внешнеэкономическими связями ... понимаются осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях связи регионов с иностранными партнерами» (ч. 2 ст. 1). Из этого определения видно, что международное сотрудничество регионов предполагает взаимодействие в области экономики, науки, техники, экологии, культуры, образования и т. д. Другими словами, регионам разрешен весь спектр международных и внешнеэкономических связей, кроме политических, в том числе дипломатических, консульских, военных, что в принципе согласуется с основами федерализма и принципами и нормами международного права.

В законе перечислены и иностранные партнеры регионов: «субъекты иностранных федеративных государств, административно-территориальные образования иностранных унитарных государств; международные ор-

¹ Тихомиров Ю. А. Вопросы правового регулирования международных и внешнеэкономических связей российских регионов // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. – М.: Научная книга, 2002. – С. 35.

² Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 2. – Ст. 231.

ганизации в рамках органов, созданных специально для этих целей, органы государственной власти иностранных государств» (ч. 1 ст.1). При этом оговорено, что связи с органами государственной власти иностранных государств субъекты Федерации могут осуществлять только с согласия Правительства РФ. Законом оговорена обязанность регионов согласовывать проекты соглашений с МИД России.

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», вступивший в силу с 1 июля 2004 г., определил полномочия субъектов Федерации во внешнеторговой деятельности (ст. 8)¹. В прежнем законе № 157-ФЗ от 13.10.1995 г. «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»² к полномочиям субъектов РФ относилась функция «осуществления координации и контроля за внешнеторговой деятельностью российских и иностранных лиц» (п. 2 ст. 8), хотя понятия «координации» и «контроля» и механизм их реализации отсутствовали. В новом же законе эти полномочия субъектов РФ не предусмотрены. Более того, координация внешнеэкономических связей субъектов РФ, отнесенная к предметам совместного ведения первой редакцией нового закона от 8 декабря 2003 г. (ст. 7, п. 1, ФЗ № 164-ФЗ), в последующих редакциях (от 22 августа 2004 г. и 22 июля 2005 г.) исключена вообще в связи с тем, что ст. 7 в новом законе признана утратившей силу. Контроль за ВЭД данным законом вменен соответствующим органам государственной власти Российской Федерации и органам государственной власти субъектов РФ «в пределах своих компетенций» (ст. 52). Механизм разделения этих компетенций законом пока не определен. Таким образом, отмечает автор, положения нового закона лишают субъекты РФ полномочий по координации внешнеторговой деятельности на их территориях. Обеспечение взаимодействия центра и регионов во внешней сфере рассматриваемым законом предусмотрено ст. 9, согласно которой уполномоченный федеральный орган исполнительной власти обязан согласовывать с соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ проекты планов и программ разви-

¹ Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4850.

² Федеральный закон от 13 октября 1995 г. № 157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 42. – Ст. 3923.

тия внешнеторговой деятельности, затрагивающих интересы субъектов Федерации и находящихся в пределах их компетенции (п. 1).

Эффективным регулятором сферы международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации стал Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации»¹. Два его положения имеют особое значение для российских регионов. Во-первых, предложения о заключении международных договоров России до их представления Президенту или в Правительство РФ согласовываются с органами государственной власти субъектов Федерации (ст. 9, п. 5). От субъектов требуется компетентное и заинтересованное участие. Во-вторых, на органы государственной власти соответствующих субъектов Федерации возложена обязанность обеспечения в пределах их полномочий выполнения международных договоров Российской Федерации (ст. 32, п. 3). Здесь предполагаются организационные, финансовые и материальные меры, ориентация региональных органов и хозяйствующих субъектов, последовательная реализация международных обязательств, корректировка собственных правовых актов².

В 2003 г. Российская Федерация присоединилась к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей³, нормы и положения которой стали частью правовой системы России в области приграничного сотрудничества. Более подробно она рассмотрена в Главе 3 диссертационной работы.

Подводя некоторые итоги, автор отмечает, что интенсивное формирование в последние годы правового поля в сфере международных и внешнеэкономических связей позволило систематизировать деятельность регионов России в этой области, перевести их в плоскость конституционно-правовых норм, снизить долю договорных способов разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными

¹ Федеральный закон от 15 июля 1995 г., № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.

² Тихомиров Ю. А. Вопросы правового регулирования международных и внешнеэкономических связей российских регионов // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. – М.: Научная книга, 2002. – С. 36.

³ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Мадрид, 21 мая 1980 г // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. – М.: Научная книга, 2002. – С. 374 – 379.

органами государственной власти в осуществлении субъектами Федерации внешних сношений.

Большое внимание в этой главе уделено практике внешнеэкономической деятельности субъектов Федерации. Отмечена возрастающая их роль во внешних связях России. При этом традиционно сильное европейское направление ВЭД российских регионов в последние годы дополняется активизацией их деятельности и на восточном направлении, в первую очередь со странами Средней Азии, чему способствует бывшая историческая общность экономического пространства. Значительно повысились перспективы ВЭД и с такими развитыми восточными странами, как Китай, Япония, Корея, Индия. В главе также рассмотрена консультативная роль МИД России.

Большое значение для перспектив развития внешнеэкономической деятельности Российской Федерации и ее регионов должно иметь присоединение в будущем нашей страны к Всемирной торговой организации. В диссертации показано, что отношение российских регионов к идее вступления в ВТО неоднозначно. При всем доверии положительным аналитическим прогнозам, у руководителей многих субъектов Федерации, руководителей промышленных и аграрных предприятий вступление в ВТО вызывает некоторую тревогу в основном по части защиты отечественных товаропроизводителей. В этом плане, как отмечает автор, ценными являются предложения, внесенные учеными Российской академии государственной службы при Президенте РФ о необходимости перед присоединением к ВТО проведения глубокого, взвешенного анализа реальных возможностей страны в целом и субъектов Федерации в частности, которые в силу объективных причин имеют разные потенциалы¹.

Диссертант, подводя некоторые итоги, заключает, что присоединение Российской Федерации к ВТО при всей своей безальтернативности в целом для страны требует изменения правовых норм в сфере внешнеторгового сотрудничества, как на федеральном, так и на региональном уровнях. При этом, в целях обеспечения национальной, в том числе экономической, безопасности государства пристальное внимание должно быть оказано законодотворческому процессу в депрессивных приграничных регионах России, с тем, чтобы повысить, с одной стороны, их привлекательность для

¹ Михайлов В. А., Кушлин В. И. «Глобализация: Россия и ВТО» – М.: Изд-во РАГС, 2005.

иностранных и отечественных инвестиций, с другой – ответственность региональных властей за их использование в целях повышения уровня социально-экономического потенциала и благосостояния населения.

В третьей главе «Приграничное сотрудничество российских регионов: политика государства и проблемы правового обеспечения» отмечено, что в современной России приграничное сотрудничество – это один из основных государственных социально-экономических приоритетов.

Автор диссертационного исследования, приведя характеристику приграничных регионов России, подчеркивает, что большинство из 49 приграничных регионов относятся к наиболее бедным субъектам Федерации: у 28 из них доля населения с доходами ниже прожиточного минимума была больше, чем в среднем по России (32,5%). В особой мере это касается восточносибирских и дальневосточных регионов. Только у 6 приграничных субъектов РФ отношение денежных доходов населения к прожиточному минимуму выше среднего по России значения. Эти показатели в самом общем виде отражают, с одной стороны, глубинное внутриматериковое размещение экономики страны, высокую долю ее ресурсной составляющей, а с другой – бедность и социальное неблагополучие большинства приграничных регионов.

В диссертации обращается внимание на то, что такая территориальная организация российской экономики имеет историческое объяснение. Положение вблизи государственной границы бывшего СССР сдерживало экономическое развитие приграничных территорий. Военноопасный, барьерный характер границ в 20 – 60 гг. XX в. вынуждал размещать производство в глубинных районах страны. Кроме того, большая часть пограничного периметра проходит по неосвоенным слабозаселенным пространствам российского Севера и Востока. Новые границы, возникшие в результате распада СССР, также проходят в своем большинстве по экономическим лакунам, расположенным между столичными и региональными центрами новых государств. В результате этого наследия пояс приграничных территорий сегодня в среднем является менее развитым и экономически более депрессивным, чем внутренние (глубинные) территории, в связи с чем большинство регионов российского порубежья имеют крайне слабый потенциал участия во внешнеэкономических связях¹.

¹ Вардомский Л. Б. Внешнеэкономическая открытость и региональные процессы в России // «Голос России». – 2000. – № 1(8). – С. 30 - 32.

В целях обеспечения опережающего развития приграничных регионов Правительство Российской Федерации в 2001 г. принимает «Концепцию приграничного сотрудничества в Российской Федерации»¹, которая становится политико-программным документом в этой области. В ней определены 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. Вопросы координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, а также реализации федеральных программ по приграничному сотрудничеству отнесены в совместное ведение. К полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации отнесены, в том числе, осуществление 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. В Концепции определены также полномочия органов местного самоуправления. Они в пределах своих полномочий имеют право, например, осуществлять в установленном порядке внешнеэкономические связи с муниципальными образованиями, административно-территориальными образованиями, организациями и гражданами сопредельных государств, заключать в установленном законодательством Российской Федерации порядке с иностранными партнерами соглашения (гражданско-правовые договоры) о приграничном сотрудничестве.

Автор отмечает, что Концепция имеет большое значение для определения государственной политики в области приграничного сотрудничества, систематизации целей и задач в сфере расширения контактов российских регионов с регионами сопредельных государств, для превращения приграничного сотрудничества в весомый фактор вхождения России в мировую экономику и экономического роста страны.

Проведенный диссертантом анализ законодательства по приграничному сотрудничеству позволили выявить следующее.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 09.02.2001, № 196-р. «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 8. – Ст. 764.

Во-первых, вопросы приграничного сотрудничества в российском правовом поле до сих пор в полной мере не отражены. В федеральном законодательстве отсутствуют определения таким понятиям, как «приграничное сотрудничество», «участники приграничного сотрудничества», «территория приграничного сотрудничества», «приграничный субъект Российской Федерации». Кроме того, не осуществлено разграничение полномочий федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере приграничного сотрудничества.

Некоторую правовую базу создает Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, к которой Россия присоединилась в 2003 г. Однако ее реализация на территории Российской Федерации требует определения полномочий органов местного самоуправления, которые в соответствии с европейскими нормами и правилами являются основным звеном приграничного сотрудничества. Кроме того, важным является вопрос регламентации порядка их участия в деятельности «еврорегионов». Отмечается, что в целях дальнейшей интенсификации приграничного сотрудничества, как отмечает автор, необходимо ускорить присоединение России к Дополнительному протоколу и Протоколу № 2 к названной Конвенции.

Во-вторых, несмотря на отсутствие прямых законодательных норм в области приграничного сотрудничества, ряд положений Конституции Российской Федерации (например, ст. 71, пп. «б» и «о» ч. 1 ст. 72) могут быть использованы для регулирования деятельности и создания правовой базы в области приграничного сотрудничества. Учитывая также закрепленное федеральным законодательством право субъектов Федерации на опережающее законотворчество по предметам совместного ведения, субъекты Федерации также имеют немалые возможности регулировать отношения в области приграничного сотрудничества¹.

Далее подчеркивается, что большое значение для развития приграничных субъектов Российской Федерации имеют особые (свободные) экономические зоны. В 2005 г. принят Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». В нем речь идет о действии в этих зонах режима свободных таможенных зон, «при котором иностранные то-

¹ Болтенкова Л. Ф. Российский федерализм и правовые проблемы приграничных территорий // В кн.: Приграничные территории: опыт и перспектива. – Оренбург: Оренбургское книжное издательство, 2000.

вары размещаются и используются в пределах территории особой экономической зоны без уплаты таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость, а также без применения к указанным товарам запретов и ограничений экономического характера, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, а российские товары размещаются и используются на условиях, применяемых к вывозу в соответствии с таможенным режимом экспорта с уплатой акциза и без уплаты вывозных таможенных пошлин» (ст. 37, ч. 1)¹. Трудно представить, отмечает автор, более благоприятные условия для развития особых экономических зон в приграничных территориях пограничных субъектов Федерации.

Изучение регионального законодательства в области приграничного сотрудничества (конституций и уставов некоторых приграничных субъектов Российской Федерации) позволило диссертанту акцентировать внимание на необходимости включения в основные законы субъектов Федерации (конституции и уставы) обозначения статуса самого субъекта как приграничного субъекта Российской Федерации и статуса пограничных районов субъекта как приграничных территорий. Это имеет немаловажное значение для эффективной реализации на территории Российской Федерации Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве, о которой упоминалось выше.

В этой же главе рассмотрены особенности приграничного сотрудничества отдельных российских регионов. Показано, что по уровню и характеру взаимодействий, по приоритетам в сотрудничестве, а также по возможностям сотрудничающих территорий можно выделить три типа сотрудничества: **европейский** (европейская часть России), характерным для него является расширение и углубление приграничного сотрудничества вплоть до взаимодействия на уровне местных сообществ и местных органов самоуправления сопредельных государств, активное включение российских территорий в деятельность межрегиональных межгосударственных образований международного сотрудничества типа «еврорегионов», практическая эффективность которых не вызывает сомнений; **азиатский** (Сибирь, Дальний Восток) – активное формирование приграничного сотрудничества на этом направлении в первую очередь обусловлено возмож-

¹ Федеральный закон от 22 июля 2005 г., № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Российская газета, 27 июля 2005 г.

ностями сибирских и дальневосточных регионов России с точки зрения природоресурсного потенциала, соответственно основными задачами здесь являются формирование транспортной инфраструктуры и т.д.; **постсоветский** (на границах со странами СНГ) – здесь основной задачей является восстановление бывших экономических связей, обустройство границ и создание инфраструктуры приграничных территорий, например, таможенных и пропускных пунктов и др.

Дальнейшая политика России в отношении приграничных субъектов Федерации, отмечает автор, должна опираться на следующие принципы: разумный государственный протекционизм; создание социальных гарантий, в том числе для этнических общностей; компактно проживающих на соответствующих территориях, дифференцированный подход к приграничным территориям с учетом природно-климатических условий и уровня социально-экономического развития.

В **Заключении** подводятся итоги исследования и формулируются основные выводы и рекомендации по совершенствованию законодательства по приграничному сотрудничеству, необходимости распространения опыта деятельности еврорегионов как формы межрегионального межгосударственного сотрудничества с широким привлечением территориальных сообществ и местных властей сопредельных государств.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Ягудаев Р. С. Внешнеэкономическая деятельность субъектов Российской Федерации – фактор реального федерализма // *Обществознание: современные проблемы теории и практики* - М.: РАГС, 2006. – 0,5 п. л.
2. Ягудаев Р. С. Внешнеэкономическая деятельности и приграничное сотрудничество субъектов Российской Федерации в свете совершенствования федеративных отношений. – М.: Научная книга, 2006. – 4, 5 п. л.
3. Ягудаев Р. С. Приграничное сотрудничество российских регионов: политика государства и проблемы правового обеспечения // *Вопросы национальных и федеративных отношений*. – М.: РАГС, 2006. – 0,5 п. л.



Автореферат

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

Ягудаев Ренат Сергеевич

**Тема диссертационного исследования: Приграничное сотрудничество в
системе международных и внешнеэкономических связей субъектов Рос-
сийской Федерации: политико-правовой аспект**

**Научный руководитель:
Абдулатипов Рамазан Гаджимурадович**

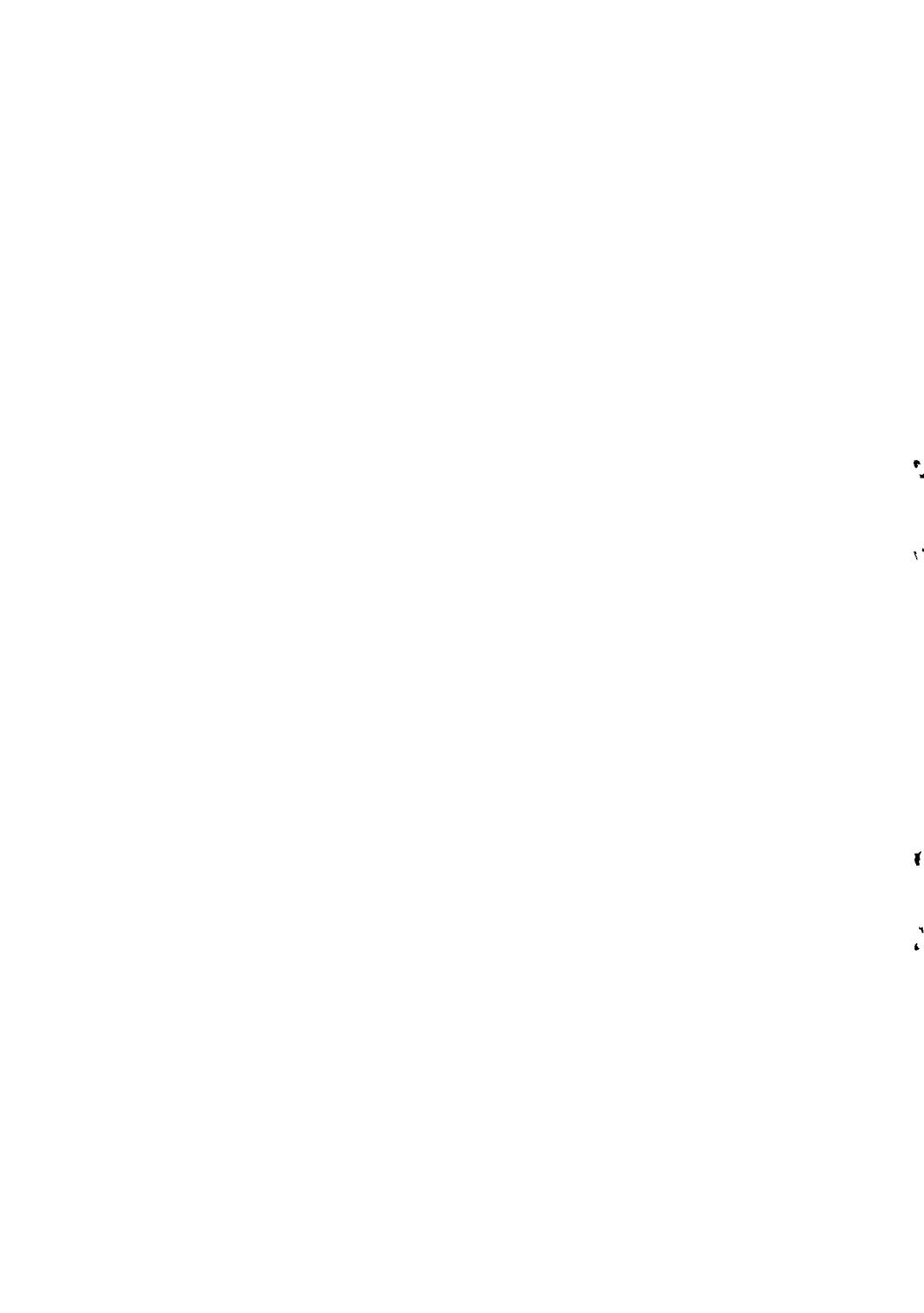
**Изготовление оригинал-макета:
Ягудаев Ренат Сергеевич**

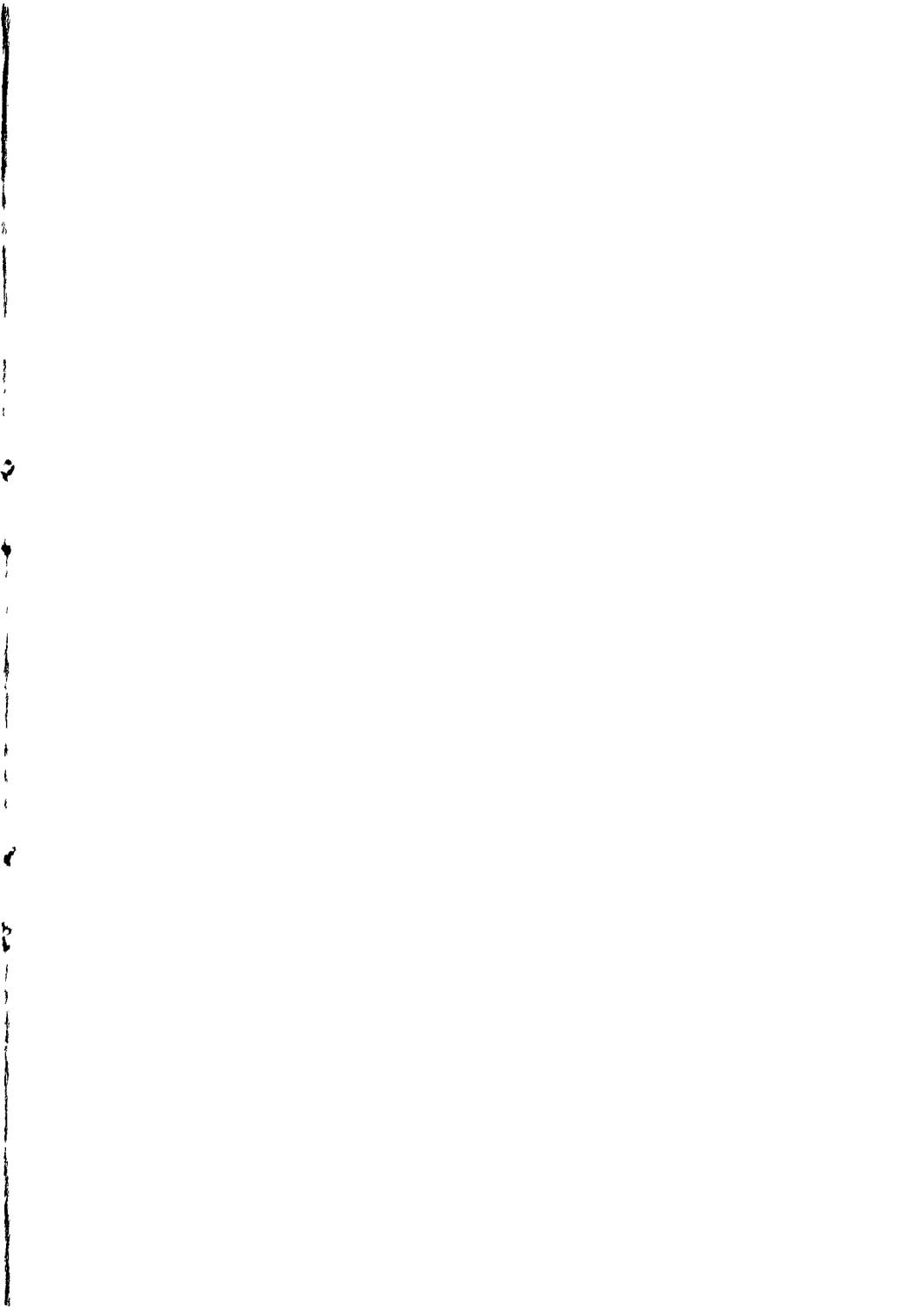
**Подписано в печать /8.05.06
Тираж 80 экз.**

Усл. п.л. 1,3

**Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

**Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 240
119606, Москва, пр. Вернадского, д. 84**





№ 13858

2006A
13858