

Научно-координационный совет
по международным исследованиям
МГИМО (У) МИД России

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

выпуск 3(32)
апрель 2008

Ирина Бусыгина
Елена Лебедева

Субъекты федерации в международном сотрудничестве



Центр региональных
политических исследований

ББК 67.400.53

Б92

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

*Научно-координационного совета по международным исследованиям
МГИМО (У) МИД России*

Выпуск 3(32)

Апрель 2008

Тема

«Субъекты федерации в международном сотрудничестве»

Главный редактор Александр Орлов

Редактор выпуска Ирина Бусыгина

Редактор Валентина Шанкина

Дизайнер Николай Винник

Адрес редакции: 119454 Москва,
проспект Вернадского, 76, НКСМИ
МГИМО (У) МИД России

E-mail: ktsmi@mgimo.ru

Издается при поддержке
Центра интернет-политики
МГИМО (У) МИД России

Точка зрения авторов исследований
может не совпадать с позицией и оценками
других специалистов НКСМИ МГИМО (У)

Отпечатано в отделе
оперативной полиграфии
и множительной техники
МГИМО (У) МИД России
119218, Москва,
ул. Новочеремушкинская, 26
Заказ №156. Тираж 500 экз.
Подписано в печать 16.04.2008

© Бусыгина Ирина Марковна, 2008.

© Лебедева Елена Борисовна, 2008.

© МГИМО (У) МИД России, 2008.



Научно-координационный совет
по международным исследованиям МГИМО (У) МИД России

Центр региональных политических исследований

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

выпуск 3(32)
(апрель 2008)

Ирина Бусыгина, Елена Лебедева

Субъекты федерации в международном сотрудничестве

Москва
МГИМО – Университет
2008

Электронная версия данной публикации распространяется на условиях лицензии
Creative Commons Attribution-NonCommercial 2.5 (см.: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5>)



Субъекты федерации в международном сотрудничестве

Ирина Бусыгина, Елена Лебедева

Одной из тенденций, определяющих характер современного периода мирового развития, является возрастание роли внутригосударственных административно-территориальных образований (регионов) в системе международных отношений. Современные государства в большей степени учитывают позицию регионов при определении своих внешнеполитического и внешнеэкономического курсов, с другой стороны, сами курсы оцениваются с точки зрения их последствий для регионального развития.

Эта тенденция характерна и для европейских государств, в ряде которых в последние годы активно развиваются процессы регионализации и федерализации. Регионы добиваются расширения своих прав и предоставления больших полномочий в налоговой и бюджетной сферах, а также расширения каналов выхода на международную арену и диверсификации форм участия в международной деятельности. Таким образом, можно констатировать, что стремление регионов к расширению собственной самостоятельности на международной арене является составной частью более общих процессов внутригосударственной регионализации и федерализации, а в свою очередь сами эти процессы стимулируют дальнейшую активизацию международных связей регионов. Непосредственное участие субнациональных субъектов (регионов) в международной деятельности представляет собой одну из отличительных черт т.н. «нового регионализма», складывающегося в международных отношениях к концу XX века.

Государства являются основными субъектами международного права, опосредующими и контролирующими других субнациональных участников международных отношений – регионы, хозяйствующие субъекты, организации, индивиды. Субнациональные участники обладают, следовательно, производной международной правосубъектностью. Данное положение относится, прежде всего, к регионам – субъектам федеративных государств, поскольку они обладают закрепленным в национальной Конституции статусом и большим объемом полномочий по сравнению с административно-территориальными единицами (регионами) унитарных государств. В связи с этим возникает целый блок вопросов о правомочности действий регионов-субъектов федерации на международной арене, о правомерных способах регулирования этой деятельности. До сих пор международно-правовые положения, регламентирующие международную деятельность субъектов федерации, отсутствуют; неоднократные попытки, предпринимавшиеся в этом направлении, не принесли ощутимых результатов. Таким образом, решающая роль при определении характера и степени вовлеченности субъекта той или иной федерации в международные дела принадлежит внутреннему



законодательству государства. Степень и характер участия субъектов федерации в международном сотрудничестве представляют собой важную отличительную особенность той или иной национальной модели федерализма, с другой стороны характер федеративных отношений в государстве определяет степень вовлеченности его субъектов в международные дела.

Как показывает В.Е. Шило¹, в зависимости от «степени свободы», которую государственное законодательство предоставляет субъектам федераций в области международной деятельности, современные федерации можно разделить на три группы:

1) федерации, где в соответствии с Конституцией внешние сношения относятся к исключительной компетенции федерального центра (Австрия, Аргентина, Бразилия);

2) федерации, где субъекты располагают некоторыми правами в области международной деятельности при предварительном одобрении и контроле со стороны национальной администрации (США);

3) федерации, где конституции признают за субъектами определенные полномочия в области международных отношений (ФРГ, Швейцария).

Рассмотрим опыт некоторых зарубежных федераций и подробнее — ситуацию в Российской Федерации. Прежде всего, отметим различия в *правовой базе сотрудничества*. В ФРГ возможность международной деятельности для субъектов федерации (федеральных земель) прямо закреплена в Конституции. Ст. 32 Основного закона ФРГ определяет, что: 1) Ведение сношений с иностранными государствами принадлежит федерации. 2) Перед заключением международного договора, затрагивающего положение какой-либо земли, эта земля должна быть своевременно заслушана. 3) В сфере своей законодательной компетенции земли могут с согласия федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами. Таким образом, международная деятельность земель имеет *дополнительный характер* по отношению к деятельности федерации. Предусмотрена *процедура обеспечения интереса земли* при заключении федерацией международного договора.

Конституция *Бельгии* предусматривает право регионов и сообществ в пределах их компетенций самостоятельно заключать международные договоры с иностранными государствами и международными организациями. Федеральное правительство сохраняет за собой право высказать возражение по проекту договора, для таких случаев предусмотрена согласительная процедура с участием всех заинтересованных сторон. Что касается применения международных норм (например, директивы организаций Европейского Союза), то, если они не носят характер прямого действия и затрагивают юрисдикцию субъектов федерации, то регионы могут отказаться следовать им, сославшись на то, что они не принимали участия в установлении этих норм.

В *Швейцарии*, согласно Конституции, субъекты федерации (кantonы) могут заключать соглашения с иностранными партнерами,

¹ Шило В.Е. Канадский федерализм и международные отношения. — М.: Наука, 1985.

если эти документы не противоречат праву Конфедерации и других кантонов. Как правило, соглашения касаются вопросов экономического сотрудничества. Кантоны обязаны заранее информировать федеральные власти о своих намерениях по заключению соглашения, а соответствующее федеральное министерство дает заключение о соответствии соглашения правовым нормам.

В США Конституция предоставляет штатам право вступать в соглашения или заключать договоры с другим штатом, иностранным государством или его территориальным образованием, однако обязательным условием является согласие Конгресса в форме Акта, принимаемого в обеих его палатах.

Уникальная ситуация сложилась в Канаде, где отношения между федеральным правительством и правительствами субъектов федерации (провинций) регулируются в соответствии с разделением полномочий по ст. 91 и ст. 92 Акта о Конституции 1867 г., причем вопросы внешней политики среди этих полномочий отсутствуют. Дело в том, что в пору принятия Акта внешняя политика оставалась прерогативой метрополии и «отцы конфедерации» не рассматривали этот вопрос как вопрос первостепенной важности. С получением Канадой в 1931 г. полного суверенитета во внешнеполитической области возникла неопределенность: до сих пор возникают многочисленные споры между федерацией и провинциями по вопросам вовлеченности последних в международную деятельность. Федеральное правительство Канады может заключать различные соглашения с иностранными государствами, но на стадии реализации достигнутых договоренностей возникают значительные трудности, поскольку Оттава не обладает властью добиться реализации соглашений, положения которых посягают на юрисдикцию провинций².

Международная деятельность субъектов федераций привела к возникновению в них *специальных структур*, осуществляющих и координирующих их международные связи. В Канаде в составе провинциальных исполнительных органов работают министерства (довольно редко) или отделы по международным отношениям. Первая такая специализированная структура – министерство межправительственных дел – появилась в Квебеке в 1967 г. В Бельгии в состав фламандского правительства входит Администрация по внешней политике, в Валлонии работает Управление международных отношений, в Брюсселе международные связи региона курируются на уровне специально назначенного министра. В Швейцарии практическую деятельность по организации внешних связей кантонов (преимущественно внешнеэкономических) осуществляют ведомства экономического развития при министерствах экономики кантонов.

География международных связей субъектов федераций определяется географическим положением государства, особенностями его исторического развития, характером экономики и другими факторами. Так, именно Великобритания как метрополия была той страной, с

² Фарушкин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань: изд-во Казанского ун-та, 1998. – С. 281–285.

которой канадские провинции начали свою международную деятельность. Географическая близость однотипность формы государственного устройства и языковая общность определили тесные контакты канадских провинций со штатами США. Естественны особые отношения, связывающие провинцию Квебек с Францией. Для субъектов федерации Германии, Швейцарии, Бельгии приоритетными являются контакты с другими европейскими государствами.

Среди форм международного сотрудничества субъектов федерации основными являются деятельность их *зарубежных представительств и подписание соглашений (договоров)* с зарубежными партнерами. Наиболее развитую сеть представительств за границей имеют провинции Канады, прежде всего Онтарио и Квебек, причем, начиная с 60-70 гг. XX века география их постоянно расширялась. Представительства провинций могут иметь разный статус, наиболее важную роль играют генеральные представительства. Деятельность канадских субъектов федерации в этой области во многом была примером для субъектов других федераций.

Традиция провинциальных представительств восходит к XIX столетию. Так, провинция Онтарио открыла в Лондоне Дом Онтарио уже в 1870 г., за этим последовало открытие там же генеральных представительств провинций Новая Шотландия и Нью-Брансуик. Одна из основных задач этих структур на первом этапе заключалась в привлечении иммигрантов в соответствующие регионы Канады, впоследствии — в содействии развитию торговли. Квебек в 1882 г. назначил одного из сенаторов канадского парламента своим генеральным представителем в Париже, так что тот представлял во Франции одновременно и Канаду, и Квебек.

Федеральные земли ФРГ открывают свои информационные или координационные бюро в зарубежных государствах. Широкою сеть зарубежных представительств имеют *бельгийские регионы* — Фландрия, Валлония, Брюссель.

Субъекты федераций подписывают *соглашения* с зарубежными государствами или их административно-территориальными единицами. Земли ФРГ заключают договоры (соглашения), как правило, с соседними государствами по вопросам местного значения: приграничному сотрудничеству, охране окружающей среды и пр. Заключают международные договоры и штаты США. Помимо этого, в США сложилась практика заслушивания мнения близлежащих штатов при заключении США договоров с Канадой и Мексикой; представители штатов привлекаются к работе над договорами в качестве консультантов.

Канадские провинции начали практиковать эту форму международной деятельности в послевоенный период, вступая в официальные и неофициальные соглашения со штатами США (предметом соглашений были, как правило, вопросы местного, приграничного значения) и некоторыми зарубежными государствами. При этом провинции не всегда обращались к федеральному правительству за предварительным одобрением, что создавало угрозу проведению единой внешней политики страны.

Провинция Квебек последовательно оспаривает приоритет федерального центра в международных связях Канады. Заключение

Квебеком в 1960-е гг. нескольких соглашений с Францией в области образования и культуры вынудило Оттаву разработать специальный механизм, регулирующий вступление провинций в договорные отношения с зарубежными государствами. Механизм действует следующим образом: правительство Канады заключает договор с зарубежным государством, в соответствии с которым последнее может вступать в соглашение с любой канадской провинцией; соглашение со ссылкой на договор автоматически получает статус международно-правового документа. Тем не менее, проблема участия провинций в международной деятельности остается одной из наиболее сложных в федерально-провинциальных отношениях.

На федеральном уровне субъекты федерации коллективно выражают свою позицию по внешнеполитическим вопросам через *верхние палаты* национальных парламентов. Так, ст. 23 Основного закона ФРГ закрепляет возможность влияния земель на внешнюю политику федерации, большую роль в этом играет *Бундесрат*, состоящий из членов правительств земель (правда, в Законе речь идет только о европейских делах). В США на федеральном уровне интересы штатов представляет *Сенат*: по Конституции Президент подписывает международные договоры при условии одобрения их квалифицированным большинством в Сенате. В Канаде проводятся специальные федерально-провинциальные консультации по этим вопросам.

Однако наряду с усилением влияния регионов в современной системе международных отношений, происходит и обратная тенденция: в свете возрастания роли наднациональных объединений и организаций зачастую значительно сокращаются полномочия и юрисдикция субъектов федераций. Интеграция государства в рамках наднационального объединения требует от него отказа от части своих суверенных прав, что происходит не только на уровне самой федерации, но и на уровне ее субъектов. Например, заключение США, Мексикой и Канадой Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) ведет к урезанию полномочий штатов США, в том числе, в сферах санитарных норм, регулировании страховых и финансовых услуг и многих других.

Негативную реакцию земель ФРГ вызвала частичная передача их полномочий, в том числе в области регулирования радиовещания, подготовки кадров, образования, в области охраны окружающей среды и др., институтам ЕС. В результате в 1986 г. был принят Закон о ратификации Акта о Единой Европе, в рамках которого федеральным правительством и землями были совместно выработаны правила и процедуры привлечения земель к процессу принятия решений по вопросам ЕС. Например, в Бундесрате была образована специальная палата по делам ЕС, которая после 1 ноября 1993 г. называется Европейской палатой. Европейская палата включает в себя одного члена Бундесрата и его заместителя от каждой земли. Она является независимым органом с полномочиями принимать решения, которые имеют такую же силу, как и решения, принимаемые на пленарных заседаниях Бундесрата³.

³ Фарушкин М.Х. Современный федерализм:...

Международная деятельность субъектов Российской Федерации — тема относительно новая, представляющая собой отдельное направление в отечественной регионалистике.

Бурный рост активности российских регионов на внешних направлениях, их озабоченность международными проблемами, их прямая вовлеченность во внешний мир в силу процессов глобализации правомерны. Для многих регионов внешнеэкономическая деятельность уже стала 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. Необходимо, однако, четко обозначить правовые рамки международной и внешнеэкономической деятельности российских регионов. *Международная и внешнеэкономическая деятельность регионов, отвечая их интересам, не должна вступать в противоречие с интересами федерации в целом.*

За последние годы произошли серьезные изменения в системе правового регулирования международной деятельности субъектов Российской Федерации: был принят Федеральный закон Российской Федерации «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (1999 г.); была принята Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации (2001 г.); Российская Федерация ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (2002 г.); начал работу Совет глав субъектов Российской Федерации при МИД России (2003 г.); был принят Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (2003 г.). Однако формирование слаженного и устойчивого механизма деятельности субъектов федерации на международной арене еще далеко от завершения. В том числе до сих пор не принят закон «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации», четко определяющий сферы компетенции в приграничном сотрудничестве различных уровней власти.

Координатором внешнеполитической деятельности является Министерство иностранных дел России. 14 марта 1995 г. своим Указом Президент России Б.Н. Ельцин утвердил «Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации», в котором координация международных связей субъектов РФ была определена как одна из основных задач Министерства. Одним из структурных подразделений МИД является Департамент по связям с субъектами федерации, парламентом и общественно-политическими организациями.

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. Согласно Положению о деятельности Совета глав субъектов (СГС) федерации, в его состав входят руководители высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по одному от каждого Федерального округа РФ), статс-секретарь – первый заместитель Министра иностранных дел, представители Администрации президента, МИД, Министерства образования, Государственного таможенного комитета. Главы субъектов ежегодно ротируются, но при этом сохраняется представительство всех Федеральных округов. Председателем Совета является Министр иностранных дел. Решения Совета носят рекомендательный характер. В рамках СГС создано 10 рабочих групп, занимающихся экспертной проработкой вопросов, выносимых на заседания Совета. Рекомендации СГС, вырабатываемые на его заседаниях, докладываются Президенту России. Созданный еще в 1994 г. Консультативный совет субъектов Российской Федерации по международным и внешнеэкономическим связям при МИД России на данный момент выполняет функции рабочего органа СГС.

Для координации международных связей регионов на местах созданы представительства МИД в субъектах Российской Федерации. По данным на середину 2003 г. в регионах РФ работает 39 представительств, при этом филиалы представительств действуют во всех субъектах Российской Федерации. Представительство МИД является агентом федеральной власти на территории региона и выполняет следующие функции:

- обеспечение взаимодействия МИД с органами государственной власти региона;
- взаимодействие с аппаратом Полномочного представителя Президента РФ в данном федеральном округе;
- контроль за соблюдением норм международного права и международных обязательств РФ при осуществлении регионом международных связей;
- информационная и методологическая помощь региону в осуществлении международных связей;
- разработка рекомендаций по оптимизации международных связей региона и анализ опыта международных связей региона;
- информирование по поручению МИД главы исполнительной власти региона по вопросам внешней политики России.

На федеральном уровне коллективное представительство регионов осуществляется через Совет Федерации (СФ) и Государственный Совет (Госсовет). Совет Федерации Федерального собрания РФ существует с 1993 г.

Конституционные полномочия СФ включают обеспечение национальной безопасности и территориальной целостности страны. К ведению СФ относятся вопросы изменения границ между субъектами РФ, утверждение президентских указов о введении военного или чрезвычайного положения, решение вопросов о возможности использования вооруженных сил за пределами государства (ст. 102

Конституции РФ). Так, в 1998–1999 гг. СФ трижды принимал решения о направлении воинских контингентов: в Боснию и Герцеговину, в Абхазию, в Косово.

Совет Федерации не наделен правом непосредственного принятия законов. Свою роль в законодательном процессе он реализует двумя путями: пропуская или, напротив, «заворачивая» законы, принятые Государственной Думой, и внося собственные законопроекты в порядке законодательной инициативы. Конституция четко очерчивает круг законов, требующих обязательного рассмотрения СФ. Это вопросы войны и мира, статуса и защиты государственной границы, *ратификации и денонсации международных договоров* и другие. Опыт показывает, что обсуждения вопросов, связанных с международными договорами РФ, проходили в СФ наименее дискуссионно; эти вопросы наиболее проработаны с юридической точки зрения. В СФ действует *комитет по международным делам*.

Совет Федерации на протяжении 1990-х гг. играл важную роль в институционализации и лоббировании региональных интересов. Своих наивысших позиций СФ достиг в 1999 г., когда в условиях прогрессирующего ослабления федерального центра его представителям удалось настоять на перераспределении госбюджета в пользу регионов⁴. Однако после принятия в 2000 г. нового закона о Совете Федерации и введении новой формулы представительства (в соответствии с которой с 1 января 2002 г. в СФ больше не могут входить руководители исполнительных и законодательных органов власти регионов) уровень влияния СФ значительно сократился. Однако при этом Совет Федерации, безусловно, продолжает влиять на систему международного сотрудничества субъектов РФ. В 2005 г. Комитетом по делам СНГ Совета Федерации был разработан проект Федерального закона «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации» в качестве законодательной инициативы палаты. Предварительный вариант Закона представлял собой проект рамочного закона, дающего определение основным понятиям в сфере приграничной деятельности, закрепляющего задачи, принципы и формы такой деятельности. Законопроект неоднократно подвергался критике различными экспертами в связи со значительным ограничением возможностей региональных властей в области приграничного сотрудничества, игнорированием изменений последних лет, в том числе расширения Евросоюза, несогласованностью в распределении прав и обязанностей различных уровней власти с уже существующими отраслевыми актами российского законодательства и многим другим. В результате Правительство РФ дало отрицательный отзыв на законопроект, и его принятие было отложено. В 2007 г. был подготовлен новый вариант законопроекта, который, как результат консенсуса между различными заинтересованными сторонами, стал еще более рамочным. Ориентировочно можно рассчитывать на принятие закона о приграничном сотрудничестве в течение 2008 г.

Госсовет является совещательным органом при Президенте РФ, своего рода «трибуной» глав исполнительной власти регионов для обсуждения важнейших проблем страны. В его составе действует рабочая группа по международным вопросам. Именно по инициативе Госсовета, поддержанной Президентом, при МИД РФ и была создана новая структура – Совет глав субъектов федерации.

При общем понимании важности роли регионов во внешнеполитической деятельности страны главы регионов исходят из совершенно различных установок: одни предлагают постепенно «закрывать» российские границы, другие, напротив, поддерживают расширение международного сотрудничества и усиление «открытости» России. Подобное размежевание внутри Госсовета очень показательно и свидетельствует о разнонаправленности интересов российских регионов, что объективно препятствует формированию единого «коллективного голоса» регионов.

На региональном уровне реализацию и координацию международной деятельности осуществляют органы исполнительной власти субъекта: **глава исполнительной власти**, который представляет регион в международных связях, принимает решения о проведении переговоров и подписании международных соглашений, **и специальные органы – министерства и/или департаменты и управления**. Например, в Ростовской области в состав органов исполнительной власти входит Министерство экономики, торговли, международных и внешнеэкономических связей, внутри которого существует управление международных и внешнеэкономических связей. В регионах существует практика создания при органах исполнительной власти организационных структур с совещательным статусом для учета мнений всех заинтересованных в развитии международного 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.

Региональное законодательство в области международного сотрудничества принимает **законодательное собрание** региона. В ряде регионов, например в Нижегородской области, оно может, наряду с губернатором, принимать решения о проведении переговоров и подписании соглашений с зарубежными партнерами, а председатель собрания может представлять область в международном сотрудничестве.

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, обладающие международной правосубъектностью, а Украинская и Белорусская ССР являлись членами ООН. 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 международных связей субъектов РФ 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 все субъекты РФ являются *самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей*. Данное положение необходимо было раскрыть более полно, что и было сделано в *Концепции внешней политики Российской Федерации (2006 г.)*. Этот документ устанавливал, что положение о самостоятельности субъектов действует только в тех случаях, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Концепция подчеркнула значение принципа *единства внешней политики РФ*. Ответственность за обеспечение *скоординированности* международных отношений всех субъектов РФ возлагалась на МИД РФ.

Принятие новой *Конституции РФ (декабрь 1993 г.)* стало следующим этапом в оформлении правовой базы участия регионов в международных отношениях. Как известно, Конституция разграничивает предметы ведения и полномочия между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов федерации (ч. 3, ст. 5). Согласно Конституции, к ведению федерации отнесены «внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ» (п. «к» ст. 71), «внешнеэкономические отношения РФ» (п. «м» ст. 71). В совместном ведении федерации и субъектов находятся «*координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ*» (п. «о» ст. 72). За пределами ведения РФ и предметов совместного ведения субъекты РФ располагают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

Конституция, по сути, конституировала федеративные отношения в РФ, хотя и не сняла все вопросы, в том числе относительно регламентации международной деятельности РФ. Ключевыми словами для понимания полномочий регионов в этой области являются «выполнение» (то есть реализация международных договоров РФ) и «координация» (то есть согласованность и единая направленность действий Федерации и ее субъектов). Отметим, что с момента принятия Конституции в 1993 г. и до принятия федерального закона 1999 г. (см. далее) механизмы координации формировались в значительной степени хаотично, на основе зарубежного опыта, не всегда критически интерпретируемого, и собственных проб и ошибок.

Для реализации международной деятельности российских регионов наибольшее значение имеют три федеральных закона: «*О международных договорах Российской Федерации*», «*О государственном регулировании внешнеторговой деятельности*», «*О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации*».

Наиболее важным положением, установленным *федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» (июнь 1995 г.)*, является положение о том, что договор, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, заключается по согласованию с органами государственной власти данного субъекта (ст. 4). В

продолжение конституционного положения договор предусматривает выполнение субъектами федерации международных договоров РФ в пределах своей компетенции (ст. 32).

Федеральный закон «О государственном регулировании внешне-торговой деятельности» (октябрь 1995 г.) в качестве основополагающих принципов выдвигает единство внешнеторговой политики как составной части внешней политики РФ и единство системы государственного регулирования этой деятельности и контроля за ее осуществлением. Глава 2 Закона посвящена разграничению компетенций в области внешнеторговой деятельности между федерацией и ее субъектами. Так, к ведению РФ отнесены формирование концепции и стратегии развития внешнеторговых связей и основных принципов внешнеторговой политики страны, финансовое, таможенное, валютное, кредитное регулирование, экспортный контроль, привлечение кредитов под гарантии правительства РФ. К совместному ведению отнесены координация деятельности субъектов РФ, формирование и реализация региональных и межрегиональных программ в данной сфере. Важно отметить, что закон предоставляет регионам право заключать соглашения в области внешней торговли с субъектами зарубежных федераций и административно-территориальными образованиями зарубежных государств. В законе подчеркивается, что внешнеторговая деятельность и федерации, и ее субъектов должна быть направлена на сохранение *единства* Российской Федерации.

В конце 1999 г. был принят *федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»*, который установил, что самостоятельно регионы имеют право заключать соглашения только с субъектами зарубежных федераций, административно-территориальными образованиями зарубежных государств, а также принимать участие в работе международных организаций, созданных специально для этих целей. При этом соглашения не должны содержать положения, противоречащие Конституции РФ, нормам международного права, международным договорам России, федеральным законам. Соглашения с органами власти зарубежных государств регионы могут заключать только при согласии Правительства РФ. Соглашения, заключаемые регионами, не являются международными договорами; на них не распространяется действие международно-правовых норм. Представительства субъектов РФ за рубежом не обладают дипломатическим иммунитетом.

Надо отметить, что данный федеральный закон стал объектом множества критических замечаний со стороны экспертов. Основные замечания сводятся к тому, что: 1) закон не содержит принципиально новых правовых положений, повторяя те, которые уже были сформулированы в принятых ранее федеральных законах; 2) закон отрицает за соглашениями регионов качества международных договоров, однако не определяет правовой режим этих документов⁵. В целом эксперты едины во мнении относительно того, что данный федеральный закон свидетельствует о трансформации подхода федерального центра к

⁵ Толстых В.Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. — Томск, 2002. — С. 64–65.

международной деятельности регионов в сторону ограничения их самостоятельности и полномочий. Начало подобного поворота было отмечено уже в середине 1997 г., закон от 1999 г. закрепил данную политическую тенденцию⁶.

Помимо федеральных законов, международная деятельность субъектов РФ регулируется указами Президента РФ, прежде всего это Указ от 14 марта 1995 г., утвердивший «Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации» и Указ «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации» от 12 марта 1996 г.

Важное значение имеют различные Концепции, принимаемые правительством РФ и министерствами в рамках определения общих положений международного и приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации. Так, в 2001 г. Коллегией МИД России была утверждена Концепция работы МИД России по координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. К основным направлениям работы МИД России в правовой сфере относятся участие в совершенствовании российской законодательной базы межрегионального сотрудничества, участие в разработке законодательной базы приграничного сотрудничества, привлечение представителей субъектов РФ к разработке международно-правовых документов, напрямую затрагивающих соответствующие регионы. Также МИД России должен оказывать содействие в обеспечении консульского обслуживания международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации и в открытии субъектами Федерации представительств за рубежом.

13 февраля 2001 г. была принята Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, согласно которой участниками приграничного сотрудничества в Российской Федерации в пределах своей компетенции могут являться федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также юридические и физические лица.

В соответствии с концепцией, к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ относятся:

- Ведение в пределах их полномочий переговоров с органами власти административно-территориальных образований сопредельных государств, а в отдельных случаях, с согласия правительства Российской Федерации, — с органами государственной власти сопредельных государств и заключение в установленном порядке соглашений по приграничному сотрудничеству.
- Подготовка предложений по установлению порядка осуществления хозяйственной деятельности на приграничной территории.

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий имеют право:

⁶ Барабанов О.Н. Внутригосударственные регионы как акторы в международных отношениях: зарубежные тенденции и положение субъектов РФ / Общество, политика, наука: новые перспективы. — М.: МОНФ, 2000. — № 114. — С. 497.

- 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.

Несмотря на очевидные плюсы, которые принесло принятие Концепции о приграничном сотрудничестве (например, в данной Концепции впервые было дано правовое определение приграничного сотрудничества), многие представители регионов указывают, что положения Концепции носят чрезмерно широкий характер, в связи с чем необходима их дальнейшая детализация. «Несмотря на принятую Правительством РФ Концепцию приграничного сотрудничества, не слишком хорошо обстоит дело и с четким определением уровней компетенции федерального, региональных и местных органов власти в вопросах приграничного сотрудничества, что особенно актуально в связи с введением в действие федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", изменений в Налоговый и Бюджетный Кодексы Российской Федерации»⁷.

Реализуя право, предоставленное им федеральной Конституцией, субъекты федерации издают собственные законы и иные правовые нормативные акты. Право на участие в международных и внешнеэкономических связях закреплено в основных законах (конституциях и уставах) практически всех регионов. На протяжении 1990-х гг. субъекты федерации постоянно расширяли зону своей юрисдикции в сфере международных отношений, значительно выходя за рамки конституционного статуса. Так, в Конституции Республики Карелия, просуществовавшей с 1991 по 2001 гг., Карелия определялась как государство в составе Российской Федерации, обладающее всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы в ведение федеральных органов государственной власти⁸. Серьезные нарушения были обнаружены в конституциях (уставах) Татарстана, Башкортостана и многих других субъектов РФ, в главах, посвященных разделению полномочий между федеральными и региональными властями, в том числе противоречащие главам 71 и 72 Конституции России. В настоящее время большинство субъектов РФ внесли изменения в свое законодательство и привели его в соответствие с законодательством Российской Федерации.

⁷ Доклад рабочей группы Совета глав субъектов Российской Федерации при МИД РФ «Состояние и задачи законодательного регулирования приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации». Москва, 2004.

⁸ Александров О.Б. Регионы во внешней политике России. — М.: МГИМО—Университет, 2005. — С. 120—129.

Большинство регионов имеют *специальные законы*, посвященные организации их международной и внешнеэкономической деятельности. Законы определяют пределы компетенции регионов, которая включает:

- право на осуществление международной экономической деятельности в соответствии с законодательством РФ и субъекта федерации;
- право формировать и реализовывать региональную программу по международным и внешнеэкономическим связям;
- право заключать соглашения с субъектами зарубежных федераций и регионами зарубежных государств;
- право учреждать представительства субъекта федерации за пределами России по согласованию с Министерством иностранных дел;
- право разрешать открытие на территории субъекта представительств зарубежных партнеров по согласованию с МИД России⁹.

Законы также регулируют вопросы согласования соглашений с федеральными органами, условия присоединения субъекта к заключенным ранее соглашениям, вступления их в силу и опубликования. Законы субъектов федерации, однако, как правило, не определяют правовую природу соглашений (иногда имеется лишь указание на то, что эти документы не являются международными договорами), не определяют место соглашений в системе регионального законодательства, а также условия и порядок разрешения спора по соглашениям с зарубежными партнерами.

Помимо положений, посвященных международным соглашениям, некоторые региональные законы содержат нормы, регулирующие статус представительств субъектов федерации за рубежом, участие субъектов в деятельности международных организаций, официальные визиты и пр.¹⁰

В некоторых регионах общее регулирование вопросов международной деятельности осуществляется *актами органов исполнительной власти: указами Президента республики, распоряжениями администрации, постановлениями правительства, постановлениями администрации, постановлениями губернатора.*

Важное значение имеют *программы развития международного сотрудничества субъектов федерации*, которые составляются, как правило, на срок от двух до пяти лет. Программы определяют:

- конкретные формы и направления сотрудничества с зарубежными партнерами;
- основные цели и задачи региона в данной области;

⁹ Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации / под ред. А.Г. Гранберга. — М.: Научная книга, 2001. — С. 96–103.

¹⁰ Толстых В.Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. — Томск, 2002. — С. 76–85.

- особенности международного сотрудничества, характерные для данного региона;
- значение международной и внешнеэкономической деятельности для развития региона.

Иногда в программах подчеркивается значение внешней деятельности региона для всей страны (например, программа Республики Карелия).

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 международным сотрудничеством регионов. Третий этап начался в 1998 г. Его характеризует тенденция к усилению централизации внешних связей субъектов РФ¹¹.

Огромные размеры страны и большое количество субъектов, формирующих федерацию, обуславливает крайнюю *неравномерность регионального развития*, которая, в частности, проявляется в разной степени вовлеченности регионов в международное сотрудничество и в самом характере международных связей. На степень вовлеченности регионов в международные дела и характер их деятельности оказывают влияние *три группы факторов*:

1) *Географические* (экономико-географическое положение региона, центральное, полупериферийное или периферийное положение и пр.). В самом общем виде выделяются регионы *внутренние и приграничные* (приграничное сотрудничество подробно рассматривается ниже).

2) *Социально-экономические* (общий уровень развития региона, природно-ресурсный потенциал, состояние важнейших отраслей производства, доля экспортоориентированных производств, финансовое положение региона, инвестиционная активность в регионе, уровень и дифференциация доходов населения, занятость населения и состояние рынка труда, экологическая ситуация в регионе и пр.).

3) *Политико-правовые* (характер политического режима в регионе, развитость региональной политической и экономической элиты, ее устойчивость и влияние в регионе, политические предпочтения населения, наличие политических рисков в регионе, состояние регионального законодательства и пр.)¹².

В соответствии с действием этих факторов можно выделить *четыре группы регионов*.

Первая группа включает регионы с высоким уровнем развития регионального законодательства, развитой элитой и ее активной пози-

¹¹ Сергунин А.А., Рыхтик М.И. Правовое регулирование международной деятельности российских регионов / Российские регионы как международные акторы, под ред. А.С. Макарычева. – Нижний Новгород, 2000. – С. 59.

¹² Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации ... С. 166–167.

цией, широкими контактами в международной сфере, значительными объемами и диверсифицированной структурой внешней торговли. Международная и внешнеэкономическая деятельность в регионах этой группы является существенным фактором развития региона. В эту группу входят Москва, Санкт-Петербург, Республики Татарстан и Башкортостан, Саха (Якутия), Ростовская, Самарская, Новгородская, Нижегородская, Свердловская области, Хабаровский край и т.д.

Вторая группа регионов характеризуется относительно высоким уровнем развития регионального законодательства, наличием концепций развития экспортоориентированных производств, значительными контактами в международной сфере, главным образом, за счет использования своего приграничного положения. Группа включает Калининградскую, Ленинградскую, Волгоградскую, Архангельскую, Сахалинскую области, Приморский край, Республики Карелия и Коми и т.д.

К третьей группе относятся регионы, обладающие большим природно-ресурсным потенциалом и отличающиеся высоким уровнем социально-экономического развития и значительным внешнеторговым оборотом, а именно: Тюменская область, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Ненецкий автономные округа, Пермская область и т.д.

Наконец, четвертую группу составляют регионы с низким уровнем развития законодательства в международной сфере, невысоким уровнем развития международных контактов, слабыми экспортными возможностями. Это Читинская, Ульяновская, Пензенская области, республики Северного Кавказа.

Среди основных **форм международной деятельности** субъектов Российской Федерации следует выделять:

1. *Международные соглашения субъектов федерации* являются наиболее важной формой их международной деятельности и имеют большое значение для экономического, культурного, научного развития регионов. В приложение к соглашениям составляются *протоколы и программы*, детализирующие конкретные обязательства сторон: организация совместных производств, постоянный обмен информацией, формы культурных и научных обменов и многое другое. В ряде соглашений предусматривается создание специальных органов или рабочих групп, координирующих выполнение соглашений. Большая часть соглашений посвящена общим вопросам торгово-экономического сотрудничества.

К концу 1990-х гг. наибольшее количество соглашений было заключено республиками в составе РФ (Татарстаном, Башкортостаном и пр.), городами Москвой и Санкт-Петербургом, краями и областями с мощным экспортным потенциалом (Свердловской областью, Красноярским краем), приграничными регионами. Татарстан заключил более 50 соглашений с иностранными партнерами, ему же принадлежит пальма первенства в подписании (с согласия Москвы) прямого договора с иностранной державой: в июне 1995 г. было заключено соглашение между Казанью и Анкарой¹³.

¹³ Сергунин А.А., Рыхтик М.И. Правовое регулирование ... С. 52.

В.Л. Толстых предлагает классифицировать международные соглашения регионов по следующим основаниям¹⁴:

А) По содержанию:

- соглашения, предусматривающие комплексное сотрудничество (например, Соглашение между правительством Свердловской области и Правительством Республики Азербайджан от 9 февраля 2001 г. о торгово-экономическом, научном и культурном сотрудничестве 2001–2004 гг.);
- соглашения, предусматривающие сотрудничество в отдельных сферах – культурной, торгово-экономической, научно-технической (например, соглашение между администрацией Рязанской области и Министерством промышленности Республики Беларусь от 25 февраля 1998 г. о торгово-экономическом и производственно-техническом сотрудничестве).

Б) По географическому расположению зарубежного партнера:

- соглашения с партнером в ближнем зарубежье;
- соглашения с партнером в дальнем зарубежье.

В) По статусу зарубежного партнера:

- с административно-территориальными образованиями зарубежного государства (например, соглашение между Санкт-Петербургом и Дрезденом);
- с субъектами зарубежных федераций (например, соглашение между Татарстаном и Квебеком);
- с зарубежными государствами (например, соглашение между Правительствами Башкортостана и Болгарии).

В соответствии с тем же критерием (но в более общем виде) соглашения можно разделить на «горизонтальные», т.е. соглашения с регионами зарубежных государств, и «диагональные», которые заключаются с зарубежными национальными правительствами, министерствами, ведомствами. Причинами появления «диагональных» соглашений могут быть как высокая степень централизации в государстве-партнере, а, следовательно, отсутствие у административно-территориальных единиц необходимых полномочий в отношении международной деятельности, так и несоразмерность потенциала сотрудничества крупных российских и малых зарубежных регионов¹⁵.

Г) По сроку действия:

- краткосрочные (как правило, на один год);
- долгосрочные (на три–пять лет);
- постоянного действия.

Д) По количеству сторон:

- двусторонние;
- многосторонние (например, «Соглашение о сотрудничестве столичных областей государств СНГ» от 16 апреля 1993 г.).

¹⁴ Толстых В.Л. Международная деятельность субъектов ... С. 86–90.

¹⁵ Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации ... С. 112.

Е) По статусу должностных лиц и государственных органов:

- соглашения, подписанные главами исполнительной власти, межправительственные соглашения;
- соглашения межведомственного характера (например, соглашение о сотрудничестве между Управлением внутренних дел Амурской области и органами общественной безопасности провинции Хэйлунцзян).

География соглашений выглядит следующим образом. Почти половина соглашений приходится на страны СНГ, основными партнерами российских регионов выступают Украина, Казахстан и Белоруссия. Из стран дальнего зарубежья наибольшее число соглашений подписано с КНР, Венгрией, Германией, Польшей, Словакией. Отметим, что число подписанных соглашений можно рассматривать лишь как формальный показатель международной активности региона, поскольку далеко не все решения, составляющие суть подписанных документов, реализуются на практике.

При подготовке и заключении соглашений органам государственной власти субъектов федерации необходимо придерживаться следующего порядка:

1) Заблаговременно уведомить МИД РФ о намерении заключить соглашение с зарубежным партнером.

2) (Желательно) зафиксировать предварительную договоренность в совместном протоколе.

3) Проект соглашения субъекта федерации с административно-территориальным образованием зарубежного государства или субъектом федерации зарубежного государства направить на согласование в МИД РФ.

4) Проект соглашения между органом государственной власти субъекта федерации и органом государственной власти зарубежного государства направить на согласование в МИД РФ, Министерство юстиции и другие федеральные органы исполнительной власти в соответствии с их компетенцией.

5) При положительном заключении всех федеральных органов направить обращение в Правительство РФ для принятия решения.

6) При необходимости в соответствии с позицией федеральных органов исполнительной власти внести корректировки в проект соглашения (или воздержаться от заключения соглашения).

7) Информировать МИД РФ о сроке, месте подписания соглашения, а позже – о факте подписания.

8) Зарегистрировать и опубликовать текст соглашения.

Указанный порядок не всегда соблюдается в регионах. Некоторые соглашения середины 1990-х гг., подготовленные регионами без участия МИД России, вызвали серьезное недовольство с его стороны. МИД России выразил сожаление по поводу договора между Кабардино-Балкарией и Абхазией, формально являющейся частью Грузии¹⁶.

¹⁶ Макарычев А.С., Макарычева М.Г. Международная деятельность российских регионов: причины, возможности, препятствия / Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад. – Нижний Новгород, 1997. – С. 159.

В 1995 г. торговый договор между Калининградской областью и Литвой был аннулирован федеральной властью как противоречащий российскому законодательству. Достаточно часто документы просто несвоевременно направляются в МИД для экспертной оценки.

2) *Представительства субъектов РФ за рубежом.*

Многие российские регионы имеют представительства за рубежом. Используется два основных способа регулирования деятельности представительств: разрабатываются типовые положения или принимаются отдельные положения применительно к конкретному представительству. В некоторых субъектах федерации, например, в Калининградской области, статус представительства закреплён законом. Число зарубежных представительств варьируется от региона к региону и далеко не всегда зависит от политического и экономического «веса» региона. Так, Татарстан имеет 16 полномочных и торговых представительств за рубежом, а Нижегородская область — лишь одно, в федеральной земле Германии Северном Рейне-Вестфалии¹⁷.

Следует отметить, что инициатива российских регионов по открытию своих представительств не всегда встречает позитивную реакцию за рубежом, некоторые государства воспринимают эту идею весьма осторожно или даже отрицательно. Причинами такой реакции могут быть нецелесообразность открытия представительства, неясность его правового статуса, неурегулированность проблем финансового обеспечения. В соответствии с федеральным законодательством, представительства субъектов федерации за рубежом должны содержаться за счет региональных бюджетов.

На уровне федерации и субъектов необходима дальнейшая разработка норм, регулирующих деятельность представительств, более четкое определение их функций, расчет экономической целесообразности их деятельности. Необходимо рассмотреть вопрос о возможности организации совместных представительств субъектов РФ за рубежом.

3) *Участие регионов в деятельности международных организаций.*

Деятельность российских регионов на этом поле весьма разнообразна. Так, они сотрудничают со *специализированными учреждениями ООН (ЮНЕСКО, ЮНИДО)*, активно участвуют в деятельности *Конгресса местных и региональных властей*, действующего в рамках Совета Европы. Например, Чувашская республика с 1997 г. сотрудничает с ЮНИДО, Краснодарский край с 2001 г. — с ЮНЕСКО, а Татарстан помимо членства в других организациях является членом Ассамблеи регионов Европы.

Особый интерес представляет сотрудничество в международных организациях, образованных регионами. В 1993—1994 гг. был создан *Совет руководителей приграничных областей России и Украины*. Первоначально в Совет входили по пять украинских и российских областей. Позже к ним присоединились четыре украинских региона, два российских и две области Белоруссии. При Совете создан постоянно действующий орган — исполнительный комитет.

¹⁷ Сергунин А.А., Рыхтик М.И. Правовое регулирование... С. 54.

Российские регионы участвуют в работе Совета Баренцева/Евроарктического Региона (СБЕР). Под эгидой этой организации создан Региональный совет, куда входят официальные лица административных образований Норвегии, Швеции, Финляндии, России (Мурманская и Архангельская области, Республика Карелия). В рамках Совета разработаны и реализуются ряд крупных инвестиционных проектов. Таким же образом Москва участвует в работе таких субрегиональных организаций, как Совет государств Балтийского моря (СГБМ) и Арктический Совет.

4) Презентации российских регионов.

Одной из новых форм взаимодействия Министерства иностранных дел РФ и полномочных представителей Президента является организация презентаций российских регионов в пресс-центре МИД РФ, в ходе которых дипломатическим и деловым кругам зарубежных стран предоставляется всесторонняя информация о специфике, потенциале и различных аспектах жизни как отдельных регионов, так и целых федеральных округов¹⁸.

Анализируя международное сотрудничество регионов, следует особо остановиться на **приграничном сотрудничестве**.

Общая протяженность государственных границ России составляет 60 933 км, в том числе 38 807 км морских границ. Из 89 регионов России 47 являются приграничными, поскольку одна из их границ совпадает с межгосударственной, проходящей по суше, морю или рекам. 21 субъект федерации унаследовал «старые» границы советского периода, столько же регионов имеют «новые» границы, появившиеся в результате распада СССР. У Астраханской, Калининградской, Ленинградской областей, Краснодарского края, республик Дагестан и Алтай межгосударственные границы представляют собой сочетание «старых» и «новых» границ.

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.

Какова *правовая основа* приграничного сотрудничества? 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.; Концепцию приграничного сотрудничества в Российской Федерации. Институциональную основу приграничного

¹⁸ Александров О. Б. Регионы во внешней политике России... С. 120–129.

сотрудничества государств СНГ составляют модельный закон «О регионах приграничного сотрудничества» (1996 г.), Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества (1999 г.), дополненное в 2000 г. специальным соглашением о мероприятиях по реализации положений последнего¹⁹.

Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации впервые ввела официальное определение приграничного сотрудничества. Под приграничным сотрудничеством в Российской Федерации понимаются согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия Российской Федерации и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, повышения благосостояния населения приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, укрепления дружбы и добрососедства с этими государствами.

На федеральном уровне принимаются *совместные декларации и межправительственные соглашения*. На региональном уровне соответствующие *договоры и соглашения* подписываются между административно-территориальными образованиями соседних государств. Так, в 1997 г. было подписано соглашение о принципах сотрудничества между администрациями субъектов РФ и местными правительствами китайских провинций. С целью практической реализации подобных соглашений создаются *двусторонние координационные советы по приграничному сотрудничеству*.

В 2000 г. для обеспечения согласованных действий федеральных органов государственной власти и субъектов РФ в области приграничного сотрудничества была образована Межведомственная комиссия по развитию приграничного сотрудничества. Однако при упразднении Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ Комиссия перестала действовать. В связи с этим, по мнению представителей субъектов РФ, региональные интересы в сфере приграничного сотрудничества учитываются слабо²⁰.

Российские приграничные регионы в своем большинстве относятся к менее развитым субъектам федерации, что отражает, в частности, глубинное, внутриматериковое размещение экономики страны, унаследованное от Советского Союза. Плотность населения в приграничных регионах меньше среднероссийской, причем ее значения убывают при движении на восток от Карелии до Чукотки и при движении на запад от Республики Алтай (исключение здесь составляет Приморский край). Наиболее высокую плотность населения в остальной части периметра имеют Калининградская и Белгородская области, Краснодарский край, республики Северная Осетия-Алания и Кабардино-Балкария²¹.

¹⁹ Международные и внешнеэкономические связи... С. 300–301.

²⁰ Доклад рабочей группы Совета глав субъектов Российской Федерации...

²¹ Международные и внешнеэкономические связи... С. 274.

Отметим, что большая часть приграничных территорий, соседствующих с Россией, относится к числу менее развитых частей этих стран. Итак, *межгосударственные границы в основном проходят по периферийным регионам России, а пояс приграничных субъектов РФ представляет собой структурный барьер с точки зрения вхождения России в мировую экономик*²². Подтверждением данного тезиса может, в частности, служить плотность международных транспортных переходов, которая на российской границе является одной из самых низких в мире.

Важными структурными характеристиками российского приграничья является его *неоднородность и неравномерность развития*. Так, в Калининградской области действует 15 автомобильных и железнодорожных переходов на 512 км сухопутной границы, а на российско-китайской границе работает лишь 17 переходов на 3 045 км границы. Приграничное сотрудничество на российско-финской границе, несмотря на определенные трудности, развивается динамично, появляются новые формы сотрудничества. С другой стороны, администрации ряда регионов, имеющих общую границу с Казахстаном, ставят вопрос о цивилизованном закрытии границы. К этому их вынуждает рост нелегальной миграции, наркоторговли, контрабанды, растущая криминализация пограничья. Подобные проблемы характерны и для других российских приграничных регионов²³. От возрастания барьерности границ, нестабильности межгосударственных отношений больше всего страдают как раз приграничные регионы. Так, по сведениям, полученным в ходе опроса, проведенного Федеральной пограничной службой, жители приграничных районов Алтайского края выделили и дифференцировали следующие для себя угрозы, обусловленные приграничным положением края: контрабанда (44 %), преступная деятельность (27 %), миграция из Казахстана и других стран СНГ (11 %), порнобизнес (2 %)²⁴.

Что касается форм приграничного сотрудничества, то до августовского кризиса 1998 г. важнейшей была приграничная челночная торговля по линии импорта (особенно для регионов, пограничных с Китаем). Она достигла максимального уровня в 1996 г., а с 1997 г. ее объем начал сокращаться. Развитие приграничной «атомизированной» торговли было вызвано особыми условиями, в частности экономическим хаосом. Этот вид приграничного сотрудничества имеет ситуативный, а не стратегический, долговременный характер. Он в принципе не нацелен на развитие приграничных территорий.

Для развития приграничных территорий посредством привлечения в них финансовых ресурсов используется такой инструмент как специальные экономические зоны (СЭЗ) или особые экономические зоны (ОЭЗ). Создание СЭЗ является одним из широко используемых в мировой практике механизмов диверсификации экономики и регионального развития. Выделяют четыре типа таких зон:

²² Международные и внешнеэкономические связи... С. 279.

²³ Международные и внешнеэкономические связи... С. 291.

²⁴ Быков А. Ю., Боронин О. В. Новое пограничье России: угрозы или преференции? // Регионы России и мировые интеграционные процессы. — Томск, 2003. — С. 97–105.

- зоны свободной торговли, расположенные в основном в крупных транспортных узлах в развивающихся и развитых странах (например, Нидерланды, Латвия, Италия);
- производственные или промышленно-производственные зоны (имеются в Южной Корее, Бразилии, Мексике);
- технико-внедренческие зоны (или технополисы и технопарки - в Японии, США, Западной Европе, Индии);
- сервисные зоны или зоны услуг (в Западной Европе, Юго-Восточной Азии, на Кипре, в странах Карибского бассейна).

На сегодняшний день в мире создано около 1200 ОЭЗ, из которых около 400 — зоны свободной торговли, 300 — промышленно-производственные, 400 — технико-внедренческие и 100 — сервисные²⁵. Долгое время в России специальные экономические зоны функционировали без какого-либо федерального нормативного акта, определявшего их правовой статус. СЭЗ действовали в Калининградской, Магаданской областях, Приморском крае. В приграничных регионах постановлениями Правительства РФ были учреждены оффшорные зоны «Ингушетия» и «Алтай», а в соответствии с решениями органов власти субъектов РФ — беспошлинные зоны в Санкт-Петербурге и оффшорная зона «Калмыкия». Однако никаких осязаемых результатов эта модель не принесла, и, по широко распространенному мнению, ОЭЗ использовались резидентами в основном с целью уклонения от уплаты налогов.

В 2005 г. был принят рамочный Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Согласно этому закону в Российской Федерации могут создаваться ОЭЗ трех типов: промышленно-производственные, технико-внедренческие и туристско-рекреационные. На данный момент зарегистрировано 14 ОЭЗ²⁶. У участников рынка данный закон особого восторга не вызвал. Многие положения Федерального закона содержались еще в версии от 2002 г. Тогда законопроект Правительством был отклонен в связи с тем, что он мало способствовал повышению эффективности производства на территории ОЭЗ.

Более подробно следует остановиться на рассмотрении вовлеченности в приграничное сотрудничество российского Северо-Запада, который традиционно имеет широкие связи с государствами Балтии. В 1995 г. Финляндия вступила в Европейский Союз, так что данная граница является и одновременно границей Россия — ЕС. Прямое соприкосновение с ЕС, хотя и с его периферийной частью, имеет большое значение для развития российских приграничных регионов. Здесь действуют достаточно мощные структуры — Совет государств Балтийского моря, Совет Баренц/Евроарктического региона, реализуется инициатива ЕС «Северное измерение». Российские регионы вовлечены в эти проекты и сотрудничают с соседними территориями: Мурманская область — с административно-территориальными

²⁵ Интервью с Шиповым В.Н., начальником отдела МЭРТ// Нефть России. — 2005. — № 5. — с. 34.

²⁶ Российские особые экономические зоны // www.rozes.ru

единицами Финляндии и Норвегии, Калининградская область – с соседними районами Польши и Литвы²⁷.

Части территорий российских регионов входят в состав т.н. *Еврорегионов – европейских трансграничных регионов. Под трансграничным регионом понимается охватывающая части территорий двух или нескольких соседних государств социально-экономическая система, характеризующаяся определенным единством природной первоосновы и/или расселения, трудовых и культурно-бытовых связей населения, хозяйства инфраструктуры, а также нередко исторических, этнических и культурных традиций*²⁸.

Районы Калининградской области входят в еврорегионы «Балтика» и «Сауле». Еврорегион «Балтика» был создан в 1998 г. Помимо российских территорий его формируют приграничные территории Южной Швеции, Северной Польши, Северной Литвы, Западной Латвии. В состав еврорегиона «Сауле» (1999 г.), кроме российских, входят районы Западной Литвы и Южной Швеции²⁹. В 2000 г. создан еврорегион «Карелия», охватывающий части территорий Финляндии и Республики Карелия (Россия). Несмотря на то, что еврорегионы с участием России – это относительно новые образования, их деятельность (особенно еврорегиона «Карелия») подвергается довольно жесткой критике со стороны экспертов. Основаниями для критики служат, как правило, создание бюрократических структур с целью обслуживания еврорегиона и нецелевое использование и распыление финансовых средств, получаемых через инициативы и программы Евросоюза.

Проблематика приграничных регионов имеет особое значение для России – страны с колоссальным пограничным периметром. Развитие разностороннего приграничного сотрудничества является одним из основных факторов развития приграничных регионов. Между тем, развитие приграничного сотрудничества сдерживает ряд препятствий объективного и субъективного характера. Так, российские приграничные регионы сильно различаются по уровню развития, следовательно, и по условиям развития приграничного сотрудничества. Сильно различаются и прилегающие регионы. Пока реализуются две модели взаимоотношений: 1) «бедный» – «бедный» регион (подчеркнем еще раз, что значительная часть приграничных территорий России и прилегающих территорий соседних стран относятся к экономически отсталым и депрессивным), когда под сомнением оказывается *взаимовыгодность* сотрудничества и 2) «бедный» – «богатый» регион (граница Россия – ЕС), когда сотрудничество имеет выраженный *асимметричный характер*.

Приграничное положение – это лишь потенциальное благо, удача с точки зрения географического положения. Оно может давать отдачу лишь при соответствующем обустройстве – развитии приграничной транспортной инфраструктуры – строительстве новых объектов, мо-

²⁷ Международные и внешнеэкономические связи... С. 297.

²⁸ Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. – М.: Аспект-Пресс. – 2001. – С. 359.

²⁹ Международные и внешнеэкономические связи... С. 297.

дернизации уже существующих, улучшении качества обслуживания. Приграничное сотрудничество необходимо «обустроить» и институционально, развивая его договорно-правовую базу, которая до сих пор остается фрагментарной. Федеральные законы регулируют лишь отдельные аспекты сотрудничества; основополагающий нормативный акт до сих пор в данной области отсутствует. Препятствием для развития сотрудничества является и неполное оформление границ в договорно-правовом отношении (например, российско-эстонская граница). Наконец, развитие приграничных взаимодействий нельзя рассматривать изолированно: они сильнее всего зависят от общих тенденций развития отношений России с соседними государствами.

Перечисленные препятствия определяют направления дальнейшей работы, которые включают:

- совершенствование договорно-правовой базы приграничного сотрудничества на федеральном и региональном уровнях;
- наполнение подписанных соглашений реальным содержанием, поскольку многие документы носят декларативный характер, в то время как реальные приграничные взаимодействия развиваются по своим законам;
- разработка и принятие федерального закона о приграничном сотрудничестве, где необходимо, в частности, четко определить те выгоды, которые может извлечь каждый регион из своего приграничного положения и, следовательно, специфические интересы приграничных регионов;
- анализ зарубежного опыта приграничного сотрудничества, прежде всего опыта Европейского Союза.

Перейдем к основным проблемам и трудностям, возникающим в ходе развития международного сотрудничества российскими регионами. Существующие проблемы можно разделить на *объективные* и *субъективные*. К объективным проблемам относятся существенные различия экономико-географического и политико-географического положения российских регионов, что обусловлено самим масштабом территории России, а также межрегиональные диспропорции в уровнях развития. Таким образом, уже изначальные предпосылки для развития международного сотрудничества различаются от региона к региону самым существенным образом.

К проблемам субъективного характера можно отнести следующие. *Во-первых*, это общее состояние федеративных отношений в России. Развитие международной деятельности регионов представляет собой одно из направлений постсоветской децентрализации, развивавшейся в целом хаотично. В настоящее время общая тенденция к централизации, характерная для политического курса Президента В.В. Путина, находит свои специфические проявления и в сфере международного сотрудничества субъектов федерации. *Во-вторых*, это нечеткость Конституции и федерального законодательства при разграничении внешнеполитических полномочий центра и субъектов федерации и противоречия в правовой сфере между федеральным и региональным законодательством

в данной сфере. Правда, надо отметить, что Конституции ряда других федеративных государств страдают подобными же недостатками.

Для многих регионов активное участие в международном сотрудничестве было средством самоидентификации и самоутверждения как субъекта федерации, поэтому развитие международных связей имело стихийный характер. Сейчас задачи регионов заключаются в совершенствовании географии и направлений развития международного сотрудничества, подготовке квалифицированных кадров в данной сфере. Необходимо переходить к стратегическому планированию международного сотрудничества как важного фактора социально-экономического развития региона.

Литература

1. Барабанов О.Н. Внутригосударственные регионы как акторы в международных отношениях: зарубежные тенденции и положение субъектов РФ // Общество, политика, наука: новые перспективы. – М.: МОНФ. 2000. № 114. С. 477–501.
2. Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. – М., 2001. С. 346–359.
3. Концепция приграничного сотрудничества в РФ // http://www.ofitb.org/rus/problem/pogran_cooperation.html
4. Концепция работы МИД России по координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации // И. Иванов. Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. – М., 2001.
5. Макарычев А.С., Макарычева М.Г. Международная деятельность российских регионов: причины, возможности, препятствия // Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад. – Нижний Новгород, 1997. С.150–164.
6. Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации / под ред. А.Г. Гранберга. – М.: Научная книга, 2001. С. 348.
7. «Налоговый рай» не для всех // Нефть России. – 2005. 20 августа. С. 33–35.
8. О Совете глав субъектов РФ при МИД РФ // Дипломатический вестник. – М.: Дипломатическая академия. 2003. № 5.
9. Сергунин А.А., Рыхтик М.И. Правовое регулирование международной деятельности российских регионов / под ред. А.С. Макарычева // Российские регионы как международные акторы. – Нижний Новгород, 2000. С. 35–60.
10. Толстых В.Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. – Томск, 2002. С. 160.
11. Вардомский Л.Б., Скатерщикова Е.Е. Внешнеэкономическая деятельность регионов России. – М.: Аркти. 2002.

Научно-координационный совет по международным исследованиям (НКСМИ) МГИМО (У) МИД России создан в мае 2004 года в целях развития и углубления аналитической работы Университета в области международных отношений, придания ей системного и прогностического характера, проведения экспертизы и обоснования внешнеполитических инициатив и мероприятий. В сферу научных интересов НКСМИ входит изучение концептуальных аспектов внешней политики России, выявление и исследование тенденций эволюции и развития международных процессов, анализ крупных и актуальных международных проблем.

НКСМИ является правопреемником и продолжателем исследовательских и аналитических структур МГИМО (У) – *Проблемной научно-исследовательской лаборатории системного анализа международных отношений* (1976–1990 гг.) и *Центра международных исследований* (1990–2004 гг.).

В настоящее время в состав НКСМИ входит десять научных центров:

- Центр глобальных проблем,
- Центр партнерства цивилизаций,
- Центр постсоветских исследований,
- Центр евро-атлантической безопасности,
- Центр Кавказских исследований,
- Центр исследований Восточной Азии и ШОС,
- Центр ближневосточных исследований,
- Центр региональных политических исследований,
- Центр исследований проблем войны и мира,
- Центр североевропейских и балтийских исследований.

Председатель НКСМИ – А.Ю.Мельвиль, проректор по научной работе МГИМО (У), доктор философских наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ.

Директор НКСМИ – А.А.Орлов, профессор кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии МГИМО (У), Чрезвычайный и Полномочный Посланник.

Сайт НКСМИ в интернете: www.mgimo.ru/ktsmi

«Аналитические записки Научно-координационного совета по международным исследованиям МГИМО (У) МИД России» издаются с ноября 2004 г. Выходят с периодичностью не реже одного раза в месяц тиражом от 500 до 900 экземпляров. Рассылаются в Администрацию Президента Российской Федерации, органы исполнительной и законодательной власти, российские представительства за рубежом, профильные научно-исследовательские центры системы РАН, ведущие политологические центры, а также крупные библиотеки. Материалы для данного издания готовятся входящими в состав НКСМИ МГИМО (У) научными центрами, а также известными российскими дипломатами, учеными, общественными деятелями.

Сайт «Аналитических записок» в интернете: www.mgimo.ru/az

Связь с редакцией по адресу: ktsmi@mgimo.ru

Ирина Марковна БУСЫГИНА – директор Центра региональных политических исследований НКСМИ МГИМО (У) МИД России, профессор кафедры сравнительной политологии МГИМО, доктор политических наук. Научные интересы: сравнительный федерализм, региональная политика, европейская интеграция, германская политика. Имеет опыт преподавания в университетах России, Западной Европы, США.

Лауреат Государственной премии Российской Федерации в области науки и техники и Первой премии Европейской Академии.

Автор более 100 научных работ на русском, немецком, английском языках; среди них монография «Регионы Германии» и учебник «Политическая регионалистика».

Елена Борисовна ЛЕБЕДЕВА – Соискатель кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России.

Центр региональных политических исследований (ЦРПИ) в составе Научно-координационного совета по международным исследованиям МГИМО (У) МИД России создан в ноябре 2004 года. Центр осуществляет научную и научно-практическую деятельность в области региональных политических и международных исследований, проводит семинары и «круглые столы» по проблемам политической регионалистики, федерализма, геополитики.

Директор Центра – Бусыгина Ирина Марковна, доктор политических наук.