**Лекция №12.**

**Тема: РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ**

**Вопросы:**

1. **Правовые аспекты международных связей субъектов Российской Федерации**
2. **Региональное законодательство в области международного сотрудничества**
3. **Международная деятельность российских регионов**
4. **Участие регионов в деятельности международных организаций**

**Литература:**

1. Барабанов О.Н. Внутригосударственные регионы как акторы в международных отношениях: зарубежные тенденции и положение субъектов РФ. - Общество, политика, наука: новые перспективы. М., 2000.
2. Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. М., 2001.
3. Макарычев А.С., Макарычева М.Г. Международная деятельность российских регионов: причины, возможности, препятствия. - Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад. Нижний Новгород, 1997.
4. Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации. А.Г. Гранберг (ред.). М., 2001.
5. Сергунин А.А., Рыхтик М.И. Правовое регулирование международной деятельности российских регионов. - Российские регионы как международные акторы. А.С. Макарычев (ред.). Нижний Новгород, 2000.
6. Толстых В.П. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. Томск, 2002.
7. Шило В.Е. Канадский федерализм и международные отношения. М., 1985.

**В.1. Правовые аспекты международных связей субъектов Российской Федерации**

Одна из тенденций, определяющих характер современного периода мирового развития, – возрастание роли внутригосударственных административно- территориальных образований (регионов) в системе международных отношений.

Сегодня государства в большей степени учитывают позицию регионов при определении своего внешнеполитического и внешнеэкономического курса; кроме того, сами эти решения оцениваются с точки зрения их последствий для регионального развития.

Указанная тенденция характерна и для европейских государств, в ряде которых в последние годы активно развиваются процессы регионализации и федерализации. Регионы добиваются расширения своих прав и полномочий в налоговой и бюджетной сферах, а также увеличения каналов выхода на мировую сцену и диверсификации форм участия в международной деятельности. Таким образом, с одной стороны, стремление регионов к развитию собственной самостоятельности на глобальном уровне является составной частью более общих процессов внутригосударственной *федерализации* и *регионализации*, а с другой - сами эти процессы стимулируют дальнейшую активизацию *международных связей регионов*.

Государства - основные субъекты международного права, опосредующие и контролирующие других субнациональных участников международных отношений – регионы, хозяйствующие и прочие организации, индивидов. Субнациональные участники обладают, следовательно, производной международной правосубъектностью. Данное положение относится прежде всего к регионам – субъектам федеративных государств, поскольку они обладают закрепленными в национальных конституциях статусом и бoльшим 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 сцене, о правомерных способах регулирования такой активности. До сих пор междунаро но- правовые положения, регламентирующие международную деятельность субъектов федерации, отсутствуют; неоднократные попытки, предпринимавшиеся в данном 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.

Как показывает российский исследователь В.Е. Шило, 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). Каково место в этой классификации Российской Федерации? Каким образом и по каким направлениям развивается международная деятельность ее многочисленных субъектов?

Международная деятельность субъектов РФ – тема относительно новая, представляющая собой отдельный сюжет отечественной регионалистики, ощутимо развивающийся в последние годы. Данной теме посвящены как специальные научные исследования, так и учебные пособия. 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, так что значимость данной проблематики очевидна. 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.

Анализ международного сотрудничества российских регионов включает следующие блоки:

- основные акторы, вовлеченные в международное сотрудничество на Федеральном и региональном уровнях;

- правовая база сотрудничества;

- факторы, определяющие характер международной деятельности и

географические приоритеты регионов;

- формы международной активности регионов;

- существующие в этой сфере проблемы и трудности.

Координатором внешнеполитической деятельности является Министерство иностранных дел России. 14 марта 1995 г. своим Указом Президент РФ Б.Н. Ельцин утвердил «Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации», в котором координация международных связей ее субъектов была определена как одна из основных задач МИД. Одно из его структурных подразделений - Департамент по связям с субъектами Федерации, парламентом и общественно- политическими организациями. В 1994 г. при МИД был создан *Консультативный совет субъектов Российской Федерации по международным и внешнеэкономическим связям*, функции которого можно определить следующим образом:

- экспертная (оценка нормативных документов, регламентирующих международные связи субъектов РФ);

- информационная (предоставление информации региональным органам власти о направлениях внешней политики страны, вопросам международной деятельности, затрагивающим интересы регионов);

- систематизирующая (обобщение и распространение опыта взаимодействия федеральных и региональных органов власти; разработка рекомендаций по повышению эффективности международных связей регионов).

Для координации международных связей регионов на местах созданы *представительства МИД в субъектах РФ*. По данным на середину 2003 г., уже работают 36 таких представительств, причем согласно квоте, установленной Указом Президента, их количество планируется увеличить до 40. 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 его отношениях на международном уровне;

- разработка рекомендаций по оптимизации международных связей региона и анализ их опыта;

- 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 работает с 1993 г. Он является новой формой российского парламентаризма, причем формой уникальной (прежде всего в плане сращивания исполнительной и представительной ветвей власти). Каждый субъект Федерации представлен в СФ двумя так называемыми сенаторами – по одному от органов исполнительной и законодательной власти региона. К ведению Совета Федерации относятся вопросы изменения границ между субъектами Федерации, 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 об отправке воинских контингентов в Боснию и Герцеговину, Абхазию, Косово.

Совет Федерации не наделен правом непосредственного принятия законов. Свою роль в законодательном процессе он реализует двумя путями: пропуская или, напротив, отклоняя вплоть до внесения поправок законы, принятые Государственной Думой, внося собственные законопроекты в порядке законодательной инициативы. Конституция четко очерчивает круг законов, требующих обязательного рассмотрения СФ: вопросы войны и мира, статуса и защиты государственной границы, ратификации и денонсации международных договоров и другие. Опыт показывает, что до сих пор обсуждение международных договоров проходило в СФ наименее дискуссионно, ибо такие вопросы хорошо проработаны с юридической точки зрения. В СФ действует *Комитет по международным делам,* который является одним из самых многочисленных (21 сенатор).

Надо отметить, что регионы пока слабо используют возможности СФ в плане формирования коллективного регионального интереса, в том числе в области международных отношений. Отражая фрагментацию российского пространства, СФ представляет собой внутренне разнородную, неконсолидированную структуру, причем нередко даже представители одного региона не в состоянии согласовать позиции по тому или иному вопросу. Госсовет - совещательный орган при Президенте РФ, своего рода форум глав исполнительной власти регионов для обсуждения важнейших проблем страны. В его составе действует рабочая группа по международным вопросам. Заседание

Госсовета в январе 2003 г. было посвящено проблемам международной политики России и роли регионов в выработке нового внешнеполитического курса страны. На заседании Президент РФ В.В. Путин подчеркнул, что участие регионов во внешнеполитической деятельности является одним из важнейших направлений российской политики. Президент поддержал проект глав регионов, предусматривающий создание новой структуты при МИД – Совета глав регионов. Тем не менее, при общем понимании важности роли регионов во внешнеполитической деятельности страны их главы исходят из совершенно различных установок: одни предлагают постепенно «закрывать» российские границы, другие, напротив, поддерживают расширение международного сотрудничества и бoльшую открытость России. Подобное размежевание внутри Госсовета очень показательно и свидетельствует о разнонаправленности интересов российских регионов, что объективно препятствует формированию их единого «коллективного голоса». На региональном уровне реализацию и координацию международных связей осуществляют органы исполнительной власти субъекта РФ: *глава исполнительной власти*, который представляет регион в международных связях, принимает решения о проведении переговоров и подписании международных соглашений, а также *специальные органы – министерства и/или департаменты и управления.* Так, 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 ряде регионов налажена практика создания при органах исполнительной власти особых структур с совещательным статусом для учета мнений всех заинтересованных в развитии международного сотрудничества акторов. В Оренбургской области, например, работает коллегия, объединяющая руководителе крупных предриятий, глав городов и районов, руководителей федеральных

структур в регионе.

**В.2. Региональное законодательство в области международного сотрудничества**

Региональное законодательство в области международного сотрудничества принимает *законодательное собрание*. В некоторых регионах (например, в Нижегородской области) оно может, наряду с губернатором, принимать решения о проведении переговоров и подписании соглашений с зарубежными партнерами, а председатель такого собрания - 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 СССР были номинально оформлены 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 автономии и административно-территориальные единицы в составе РСФСР. Правовую основу для развития международных связей субъектов РФ Составля ет Федеративный договор, Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, акты правительства России.

Первым документом, отразившим, в частности, вопрос о международных связях регионов стал Федеративный договор (от 31 марта 1992 г.), который установил, что все субъекты РФ являются *самостоятельными участниками* международных и внешнеэкономических связей. Данное положение требовало более полного раскрытия, что и было сделано в Концепции внешней политики Российской Федерации (декабрь 1992 г.). Документ устанавливал, что положение о самостоятельности субъектов Федерации действует только в тех случаях, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Концепция подчеркнула значение принципа *единства внешней политики РФ*, суть которого в том, что внешняя политика основывается на учете интересов как Федерации в целом, так и ее субъектов. Ответственность за обеспечение *координации* международных отношений всех субъектов РФ возлагалась на МИД.

Принятие 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 (ст.5, ч.3). Согласно Конституции, к ведению Федерации отнесены «внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ» (ст.71, п.«к»), «внешнеэкономические отношения РФ» (ст.71, п.«м»). В совместном ведении Федерации и субъектов находятся «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ» (ст.72, п.«о»). За пределами ведения РФ и предметов совместного ведения субъекты РФ располагают всей полнотой государственной власти (ст.73).

Исследователи отмечают, что Основной закон по сути конституировал федеративные отношения в РФ, хотя и не снял все вопросы, в том числе относительно регламентации международной деятельности РФ. Ключевые слова для понимания полномочий регионов в этой области - «выполнение» (т.е. реализация международных договоров РФ) и «координация» (т.е. согласованность и единая направленность действий Федерации и ее субъектов). С момента принятия Конституции в 1993 г. и до федерального закона 1999 г. (см. ниже) механизмы координации формировались в значительной степени хаотично, на основе зарубежного опыта, не всегда критически интерпретированного, 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». Самым важным в федеральном законе «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 Конституции этот документ предусматривает выполнение субъектами Федерации международных договоров РФ в пределах своей компетенции (ст.32). Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (октябрь 1995 г.) в качестве основополагающих принципов выдвигает единство внешнеторговой политики как составной части внешней политики РФ и единство системы государственного регулирования и контроля за осуществлением этой деятельности. Глава II закона посвящена разграничению компетенций в области внешнеторговой деятельности между Федерацией и ее субъектами. 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. В совместном ведении - 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 других государств. В законе подчеркивается, что внешнеторговая деятельность и самой Федерации, и ее субъектов должна быть направлена на сохранение *единства* России.

В конце 1999 г. был принят федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», который установил: самостоятельно регионы имеют право заключать соглашения только с субъектами зарубежных федераций, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также принимать участие в работе международных организаций, созданных специально для данных 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 РФ могут подписывать только при визе правительства России. Соглашения, заключаемые регионами, не являются международными договорами; на них не распространяется действие международно-правовых норм. Представительства субъектов РФ за рубежом не обладают дипломатическим иммунитетом.

Описываемый федеральный закон стал объектом множественной критики со стороны экспертов. Основные замечания сводятся к следующему:

1) закон не содержит принципиально новых правовых положений, повторяя те, которые уже были сформулированы в вышеупомянутых федеральных законах; 2) закон отрицает за соглашениями регионов качества международных договоров, однако не определяет правовой режим этих документов. В целом эксперты едины во мнении относительно того, что данный закон свидетельствует о трансформации подхода федерального центра к международной деятельности регионов в сторону ограничения их самостоятельности и полномочий.

Начало подобного поворота было отмечено уже в середине 1997 г., а закон от 1999

г. закрепил данную политическую тенденцию. Помимо федеральных законов, международная деятельность субъектов РФ регулируется указами Президента России, прежде всего Указом от 14 марта 1995 г., утвердившим «Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации» и Указом «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации» от 12 марта 1996 г.

Реализуя право, предоставленно им федеральной Конституцией, субъекты Федерации издают собственные законы и иные правовые нормативные акты. Во- первых, право на участие в международных и внешнеэкономических связях закреплено в *основных законах (конституциях и уставах)* почти всех регионов. Однако конституции нескольких субъектов Федерации игнорируют норму Конституции РФ о том, что координация международных и внешнеэкономических связей региона отнесена к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Так, в Конституции Татарстана (ст.62) сказано о том, что республика «вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций, руководствуясь принципами международного права».

Во-вторых, большинство регионов имеют *специальные законы*, посвященные организации их международной и внешнеэкономической деятельности. Они 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 иностранных государств;

- право учреждать представительства субъекта за пределами России по согласованию с МИД РФ;

- право разрешать открытие на территории субъекта представительств зарубежных партнеров по согласованию с МИД России.

Эти законы также регулируют вопросы увязки соглашений с федеральными органами, условий присоединения субъекта к подписанным ранее документам, вступления их в силу и опубликования. Законы субъектов Федерации обычно не определяют правовую природу соглашений (иногда имеется лишь указание на то, что эти документы не являются международными договорами), 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 таких акторов в деятельности международных организаций, официальные визиты и пр. В-третьих, в некоторых регионах общее регулирование вопросов международной деятельности осуществляется актами органов исполнительной власти: указами президента республики, распоряжениями администрации, постановлениями правительства, администрации либо 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;

- особенности международного сотрудничества, характерные для субъекта РФ;

- 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 более энергично старался разрабатывать соответствующее законодательство и увеличивал контроль за международным сотрудничеством регионов. Третий этап начался в 1998 г.; его характеризует тенденция к усилению централизации внешних связей субъектов РФ.

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

1. Географические (экономико-географическое положение региона, центральное, полупериферийное или периферийное размещение 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 и инвестиционная активность в регионе, уровень и дифференциация доходов населения, его занятость и состояние рынка труда в целом, экологическая ситуация и пр.).

3. Политико-правовые (характер политического режима в регионе, развитость региональной политической и экономической элит, их устойчивость и влиятельность в регионе, политические предпочтения населения, наличие политических рисков в данной местности, состояние регионального законодательства и пр.).

В соответствии с действием этих факторов можно выделить четыре группы регионов. *Первая* из них включает территории с высоким уровнем регионального законодательства, развитыми элитами и их активной позицией, широкими контактами в международной сфере, значительными объемами и диверсифицированной структурой внешней торговли. Международная и внешнеэкономическая деятельность 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 регионального законодательства, наличием концепций развития экспортоориентированных производств, значительными контактами в международной сфере, главным образом за счет использования своего приграничного положения. Группа включает: Калининградскую, Ленинградскую, Волгоградская, 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. Это Тюменская область, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Ненецкий автономные округа, Пермская область и т.д.

Наконец, *четвертую группу* составляют регионы с малоразвитым законодательством в международной сфере, малочисленными контактами этого рода, слабыми экспортными возможностями: Читинская, Ульяновская, Пензенская области, республики Северного Кавказа.

**В.3. Международная деятельность российских регионов**

Среди основных форм международной активности субъектов Российской Федерации следует выделять их *международные соглашения* как самую важную форму деятельности за пределами страны, имеющую 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, культурные и научные связи и многое другое. В ряде документов предусматривается создание специальных органов или рабочих групп, координирующих выполнение соглашений. Значительная их часть посвящена общим вопросам торгово-экономического сотрудничества.

На сегодняшний день наибольшее количество соглашений 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 федерального центра) прямого договора о сотрудничестве с иностранной державой – в июне 1995 г. с Турцией.

Российский исследователь В.Л. Толстых предлагает классифицировать международные соглашения регионов по следующим основаниям.

1. *По содержанию*: соглашения, предусматривающие комплексное сотрудничество (пример: Соглашение между правительством Свердловской области и Правительством Республики Азербайджан от 9 февраля 2001 г. о торгово-экономическом, научном и культурном сотрудничестве в 2001-2004 гг.); соглашения, предусматривающие сотрудничество в отдельных сферах – культурной, торгово-экономической, научно-технической (пример: Соглашение между администрацией Рязанской области и Министерством промышленности Республики Беларусь от 25 февраля 1998 г. о торгово-экономическом и производственно-техническом сотрудничестве).
2. *По географическому расположению зарубежного партнера*: соглашения с партнером в ближнем зарубежье; соглашения с партнером в дальнем зарубежье.
3. *По статусу зарубежного партнера*: с административно-территориальными образованиями зарубежного государства (пример: соглашение между Санкт-Петербургом и Дрезденом); с субъектами зарубежных федераций (пример: соглашение между Татарстаном и Квебеком); с зарубежными государствами (пример: соглашение между Правительствами Башкортостана и Болгарии).

В соответствии с тем же критерием, но в более общем виде соглашения делятся на «горизонтальные», т.е. с регионами зарубежных государств, и «диагональные», которые заключаются с иностранными 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 регионов.

4. *По сроку действия*: краткосрочные (как правило, на один год); долгосрочные (на три-пять лет); постоянного действия.

5. *По количеству сторон*: двусторонние; многосторонние (пример: Соглашение о сотрудничестве столичных областей государств СНГ от 16 апреля 1993 г.).

6. *По статусу должностных лиц и государственных органов*: соглашения, подписанные главами исполнительной власти, межправительственные соглашения; соглашения межведомственного характера (пример: Соглашение о сотрудничестве между Управлением внутренних дел Амурской области и органами общественной безопасности провинции Хэйлунцзян).

По данным на конец 2001 г., российские регионы подписали со своими зарубежными партнерами свыше 1200 соглашений, большинство из которых являются «горизонтальными».

География соглашений выглядит следующим образом. Почти половина таких документов 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 документов, реализуются на практике. При подготовке и заключении соглашений органам государственной власти субъектов Федерации необходимо придерживаться следующего порядка:

- заблаговременно уведомить МИД РФ о намерении заключить соглашение с зарубежным партнером;

- (желательно) зафиксировать предварительную договоренность в совместном протоколе;

- проект соглашения субъекта РФ с административно-территориальным образованием зарубежного государства или субъектом федерации зарубежного государства направить на согласование в МИД РФ;

- проект соглашения между органом государственной власти субъекта РФ и органом государственной власти зарубежного государства направить на согласование в МИД, Министерство юстиции и другие федеральные органы исполнительной власти в соответствии с их компетенцией;

- при положительном заключении всех федеральных органов обратиться в правительство РФ для принятия решения;

- при необходимости в соответствии с позицией федеральных органов исполнительной власти внести корректировки в проект соглашения (или воздержаться от его заключения);

- информировать МИД РФ о сроке, месте подписания соглашения, а позже – о факте подписания;

- зарегистрировать и опубликовать текст соглашения.

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

Торговый договор между Калининградской областью и Литвой был аннулирован

федеральной властью в 1995 г. как противоречащий российскому законодательству.

В настоящее время многие российские регионы имеют *представительства за рубежом*. Используются два основных способа регулирования их деятельности: разрабатываются типовые положения или принимаются отдельные положения применительно к конкретному представительству. В некоторых субъектах Федерации, например, в Калининградской области, статус представительства закреплен 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-Вестфалии.

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

**В.4.****Участие регионов в деятельности международных организаций**

весьма разнообразно. Они сотрудничают со специализированными учреждениями ООН

(ЮНЕСКО, ЮНИДО), активно участвуют в работе Конгресса местных и региональных

властей (в рамках Совета 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.

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.

*Официальные визиты* представителей органов государственной власти зарубежных стран и регионов, послов иностранных государств, представителей международных организаций стали вполне традиционными для субъектов РФ. До приезда иностранных гостей разрабатывается программа их пребывания в регионе. В свою очередь, представители субъектов РФ также совершают поездки за рубеж с официальными визитами - для переговоров и подписания соглашений о сотрудничестве либо с ознакомительными целями. Некоторые регионы принимают специальные акты, регулирующие официальные визиты. Так, в Коми Указом главы Республики от 4 января 1996 г. было утверждено «Положение о порядке приема иностранных делегаций в органах

исполнительной власти Республики Коми и порядок выезда в заграничные служебные командировки должностных лиц и иных работников органов исполнительной власти Республики Коми».

При подготовке визитов важное значение имеют вопросы финансирования. Порядок расходования средств на прием и обслуживание иностранных делегаций регламентируется приказом Министерства финансов РФ. Приемы делегаций, прибывающих в регион в рамках официального визита в Россию, и делегаций, посещающих регион по приглашению его главы исполнительной власти, располагают разными источниками финансирования.

*Неофициальные формы международной деятельности* субъектов РФ широко распространены и включают неофициальные поездки, проведение различного рода конференций, семинаров, дней культуры, организацию и участие в международных выставках и ярмарках.

Санкт-Петербург проявляет активность в работе Северного форума по политике безопасности, неправительственной организации региона Балтийского моря, в задачи которой входит выдвижение инициатив, направленных на укрепление стабильности и безопасности на данной территории. Отметим, что неофициальные связи не являются альтернативой официальным формам международного сотрудничества регионов, но существуют параллельно с ними. Неофициальное общение имеет более гибкий характер, способствует формированию позитивных образов регионов.

Ряд субъектов РФ принимает постановления и обращения по вопросам внешней политики, в которых высказывает собственную позицию по тем или иным международным проблемам. Речь идет о так называемых *односторонних актах.*

Например, законодательное собрание Краснодарского края 23 мая 2001 г. приняло постановление «Об обращении к Президенту РФ, Президенту Союзной Республики Югославии о поддержке бывшего Президента Союзной Республики Югославии Слободана Милошевича». С односторонними актами по вопросам внешней политики выступали органы государственной власти Саха (Якутии), Татарстана, Москвы и других регионов. Принимая подобные документы, субъекты РФ нарушают ст.71 Конституции, согласно которой внешняя политика относится к исключительному ведению Федерации.

При анализе международных контактов регионов следует особо остановиться на *приграничном сотрудничестве*.

Общая протяженность государственных границ России составляет 60933 км, в том числе 38807 км морских границ. Из 89 регионов России 48 являются приграничными, поскольку одна из их границ совпадает с межгосударственной, проходящей по суше, морю или рекам. 21 субъект РФ унаследовал «старые» границы советского периода, столько же регионов имеют «новые», 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 безопасность (барьерная функция границы). Кроме того, 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 рубежу.

Правовую основу приграничного сотрудничества\* составляют международные, федеральные и региональные юридические акты. В числе первых следует упомянуть Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г., которую Россия подписала в ноябре 1999 г. Институциональная основа приграничного сотрудничества государств СНГ - 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 последнего.

На федеральном уровне принимаются совместные декларации и межправительственные соглашения. Так, в 1994 г. были подписаны Совместная декларация об основных направлениях развития сотрудничества между РФ и КНР и межправительственное соглашение «О режиме российско-китайской границы». В 1995 г. заключены межправительственные соглашения о сотрудничестве приграничных областей России и Украины, а также России и Казахстана.

На региональном уровне соответствующие договоры и соглашения подписываются между административно-территориальными образованиями соседних государств. Например, 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 1994 г. учрежден Совет руководителей приграничных областей России и Украины. В 1996 г. в его состав вошли три области Белоруссии, сделав Совет трехсторонним. Российские приграничные регионы в своем большинстве относятся к самым бедным субъектам РФ, 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-Балкария. Ситуацию усугубляет то обстоятельство, что соседи России – это в основном еще более бедные страны. Из общей протяженности сухопутных рубежей и границ, проходящих по рекам и озерам (всего 22125 км) приходятся границы с: Финляндией и Норвегией – 6,6%; странами Балтии и Польшей – 4,8%; странами СНГ – 53,7% (в том числе с Украиной и Белоруссией – 15,7%, Казахстаном – 34,4%, Грузией и Азербайджаном – 5,6%); Китаем, Монголией, КНДР – 34,9%. Бoльшая часть приграничных территорий, соседствующих с Россией, объекте), то используем термин «трансграничный», хотя в обоих случаях речь идет о контактах, осуществляемых через границу: «приграничное сотрудничество», но «трансграничный регион». относится к числу менее развитых земель 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 экономику. 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 являются его *неоднородность* и *неравномерность развития.* Так, в Калининградской области действуют 15 автомобильных и железнодорожных переходов на 512 км сухопутного рубежа, а на российско-китайской границе работают лишь 17 переходов на 3045 км. Приграничное сотрудничество на российско-финской границе, несмотря на определенные трудности, развивается динамично, появляются новые формы сотрудничества. Вместе с тем администрации ряда регионов, имеющих общую границу с Казахстаном, ставят вопрос о цивилизованном закрытии границы. К этому их вынуждают рост нелегальной миграции, наркоторговли, контрабанды, растущая криминализация пограничья. Подобные проблемы характерны и для других российских приграничных регионов. От возрастания «барьерности» границ, нестабильности межгосударственных отношений больше всего страдают как раз приграничные регионы.

Среди *форм* приграничного сотрудничества до августовского кризиса 1998 г. важнейшей была челночная торговля по линии импорта (особенно для регионов, граничащих с Китаем). Она достигла максимального размера 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 обустройство приграничных земель.

Для развития приграничных территорий посредством привлечения в них финансовых ресурсов используется такой инструмент, как специальные экономические зоны (СЭЗ). На основе федерального законодательства СЭЗ действуют в Калининградской и Магаданской областях, Приморском крае. Помимо этого, в приграничных регионах постановлениями правительства РФ были учреждены офшорные зоны «Ингушетия» и «Алтай», а в соответствии с решениями органов власти субъектов РФ – беспошлинные зоны в Санкт-Петербурге и офшорная зона «Калмыкия». Надо отметить, что до сих пор так называемая зонная модель в России не принесла осязаемых результатов.

Подробнее остановимся на рассмотрении вовлеченности в приграничное сотрудничество российского Cеверо-Запада, который традиционно имеет широкие связи с государствами Балтии. В 1995 г. Финляндия вступила в Евросоюз, так что данный рубеж 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 довольно мощные структуры - Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева/Евроарктического региона, реализуется инициатива ЕС «Северное

измерение». Российские регионы вовлечены в эти проекты и сотрудничают с соседними территориями: Мурманская область – с административно- территориальными единицами Финляндии и Норвегии, Калининградская область – с соседними районами Польши и Литвы. Части территорий российских регионов входят в состав так называемых *Евроре гионов* – 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. Районы Калининградской области входят в еврорегионы «Балтика» и «Сауле». Еврорегион «Балтика» был создан в 1998 г. Помимо российских земель, 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 Швеции. В 2000 г. создан еврорегион «Карелия», охватывающий части территорий Финляндии и Республики Карелия. Несмотря на то, что еврорегионы с участием России – это относительно новые образования, их деятельность (особенно еврорегиона «Карелия») подвергается довольно жесткой критике со стороны экспертов. Основания для нее - создание бюрократических структур с целью обслуживания еврорегиона, нецелевое использование и распыление финансовых средств, получаемых через инициативы и программы ЕС.

К каким же выводам подводит нас анализ состояния развития приграничного сотрудничества российских регионов? Проблематика приграничных регионов имеет особое значение для России – страны с колоссальным пограничным периметром.

Рост разностороннего приграничного сотрудничества становится одним из основных факторов развития соответствующих регионов. В целом его активизация и диверсификация в настоящее время идут в русле генеральной тенденции к децентрализации как проявления последней. Прямые межрегиональные связи, взаимовыгодное приграничное сотрудничество отвечают стратегическим национальным интересам России. Министр иностранных дел И.С. Иванов выдвинул как одну из целей внешней политики России создание «пояса добрососедства» по всему периметру российской границы. Между тем развитие приграничного сотрудничества сдерживает ряд

препятствий объективного и субъективного характера. Так, российские приграничные регионы сильно различаются по уровню развития, а следовательно, и по условиям развития приграничного сотрудничества. Крайне неодинаковы и прилегающие регионы. Пока реализуются две модели взаимоотношений: 1) «бедный» - «бедный» регион (подчеркнем еще раз, что значительная часть приграничных территорий России и прилегающих земель соседних стран относится к экономически отсталым и депрессивным), когда под сомнением оказывается взаимовыгодность сотрудничества; 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, модернизации уже существующих, улучшении качества обслуживания. Приграничное сотрудничество необходимо «обустроить» и институционально, развивая его договорно-правовую базу, которая до сих пор фрагментарна. Федеральные законы регулируют лишь отдельные аспекты сотрудничества; основополагающий нормативный акт в данной области отсутствует. Нет и концепции российского приграничного сотрудничества. Препятствием для его развития является и неполная оформленность границ (например, российско-эстонской) в договорно-правовом отношении. Наконец, Приграничные взаимодействия нельзя рассматривать изолированно: они сильнейшим образом 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 из них имеют декларативный характер, в то время как реальные приграничные взаимодействия развиваются по своим законам;

- разработка концепции приграничного сотрудничества, где необходимо, в частности, четко определить те выгоды, которые может извлечь каждый регион из своего приграничного положения, следовательно, его специфические интересы;

- анализ зарубежного опыта приграничного сотрудничества, прежде всего опыта Евросоюза.