



УДК 323 174

© Н. А. Цыганок, 2009

РАСШИРЕНИЕ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ ФУНКЦИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

Цыганок Н. А. – ас. кафедры «Государство и право», тел.: +7-908-986-31-09, e-mail: grigorenkonata@mail.ru (ДВГТУ)

В современном мире, в условиях глобализации и нарастающего мирового финансового кризиса, государству приходится совершенствовать свое устройство. Именно регион становится тем полем политического взаимодействия, где государства способны самым эффективным способом реализовать свои национальные интересы. Расширение участия региона государства в международных отношениях способно вывести государство на новый уровень международного сотрудничества с сопредельными государствами и регионами.

In modern world under conditions of globalization and increasing world financial crisis a state has to improve its structure. A region in particular becomes that field of political interaction where states can realize their national interests effectively. Expansion of a region participation in international relations can lead out a state to a new level of international cooperation with contiguous states and regions.

Ключевые слова: внешнеполитические функции региона, глобализация, международное приграничное сотрудничество, национальное государство, национальные интересы, субъект Федерации, федеративные отношения.

В конце XX века многие мультиэтнические государства, находясь под воздействием повсеместно нарастающих процессов регионализации, стремились сделать государственное устройство более эффективным. Основными критериями в этом направлении стали: с одной стороны, способность региона государства максимально интегрировать в мировые и региональные хозяйственные процессы; с другой – возможность самого государства максимально противостоять негативным последствиям глобализации. Именно поэтому федеративное устройство получило особую популярность в этот период. Сегодня, в связи с мировым финансовым кризисом, многие федерации будут вынуждены вновь выстраивать систему отношений внутри своих государств.

Для России мировой кризис явился индикатором, который выявил недочеты и проблемы системы федеративных отношений в стране. Уже сегодня наше руководство признает, что именно чрезмерное государственное вмешательство могло стать одной из возможных ошибок, приведших к глобальному финансовому кризису [1]. Регион как структурная единица государства должен иметь достаточно широкие полномочия в области международного сотрудничества.

Со времен французской революции, основной пространственной общностью, организующей политические процессы на международной арене, считалось национальное государство [2]. Сегодня национальное государство утратило «эксклюзивное» право на осуществление международных сношений. Международные связи стали более разнообразны, а перечень участников международного общения существенным образом расширился. Субъект, будучи структурно-функциональной единицей государства, напрямую сталкиваясь с реальными нуждами конкретного сообщества, становится важнейшим звеном в цепи взаимодействия государства с сопредельными государствами и регионами. Под руководством государства субъект способен более эффективно реализовывать национальные интересы в международном сотрудничестве. Активное участие субъекта Федерации в международной жизни – это один из двигателей прогресса для каждого современного государства, особенно в условиях мирового финансового кризиса.

Внешнеполитические функции российского региона определяются в связи с несколькими существенными факторами: *Во-первых*, существенное изменение геополитического положения страны, связанное с распадом СССР, изменение статуса многих субъектов. Пограничными и прибрежными стали 45 субъектов, у которых возник целый перечень новых целей, задач и функций: охрана границ, таможенный и миграционный контроль, регулирование приграничного сотрудничества, создание СЭЗ, заключение международных соглашений, участие в международной политической, экономической и культурной жизни. *Во-вторых*, формирование новой модели российского федерализма эпохи президента В. В. Путина. В результате проведенных реформ система двусторонних договоров утратила силу, а на передний план вышло общифедеративное законодательное регулирование деятельности субъектов. И, несмотря на то, что индивидуализированный подход к каждому субъекту в составе Федерации имел и положительные стороны, современный подход позволил привести федеративную практику в соответствие с Конституцией РФ 1993 г., в ст. 5 которой провозглашается равенство всех субъектов. Кроме того, стоит упомянуть о внедрении в структуру федеративного устройства России новой единицы – «федеративного округа». Это не только повлияло на деление субъектов, но и изменило систему контроля и отчетности. *В-третьих*, процессы глобализации, поставившие перед российскими регионами задачи повышения эффективности внешней торговли, привлечения иностранных инвестиций, обеспечения общей конкурентоспособности страны во взаимозависимой мировой экономике.



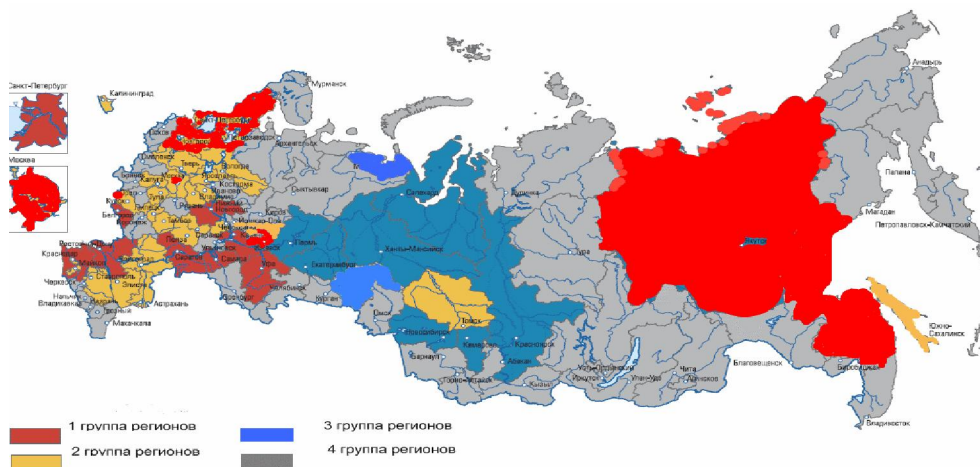
Уровень вовлеченности субъектов Федерации во внешнеполитическое взаимодействие с иностранными государствами – это не только своего рода лакмусовая бумага, отражающая степень вхождения страны в мировую экономику, вовлеченности в процессы глобализации и регионализации, но с практической точки зрения – для правительства – степень развития всех регионов России и отдельных ее частей. В зависимости от вовлеченности в международную деятельность, регионы России можно разделить на четыре группы (рисунок).

1. Регионы с высоким уровнем развития регионального законодательства, развитой элитой и ее активной позицией, широкими контактами и диверсифицированной структурой внешней торговли. Международная деятельность этих субъектов определяет их развитие и перспективы (Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Башкортостан, Якутия, Ростовская, Самарская, Новгородская, Нижегородская области, Хабаровский край и др.).

2. Регионы с относительно высоким уровнем развития регионального законодательства, наличием экспортоориентированных производств, значительными международными контактами, главным образом в связи со своим геополитическим положением (Калининград, Сахалинская область, Республика Коми и др.).

3. Регионы, обладающие большим природно-ресурсным потенциалом и отличающиеся высоким уровнем социально-экономического развития и значительным внешнеторговым оборотом (Тюменская, Пермская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Ненецкий автономные округа и т. п.).

4. Регионы с низким уровнем развития законодательства в международной сфере, невысоким уровнем развития международных контактов, слабыми экспортными возможностями, высокими инвестиционными рисками либо низким инвестиционным потенциалом (Читинская, Ульяновская, Пензенская области, Республики Северного Кавказа и т. д.).



Деление регионов России



Практически все регионы России, несмотря на существенную региональную дифференциацию, уже более 15 лет борются за расширение своих внешних функций. В Западных Федерациях это явление давно стало масштабным. Например, при Совете Европы действует Конгресс местных и региональных администраций, который призван способствовать реализации именно внешнеполитических функций регионов. В России первый элемент механизма координации международных и внешнеэкономических связей регионов – Консультативный совет (КС) субъектов России при МИД РФ появился только в 1994 г. Затем распоряжением министра иностранных дел РФ в соответствии с поручением Президента РФ по итогам заседания Государственного Совета РФ 22 января 2003 г. был создан Совет глав субъектов РФ (СГС). Его целью стало содействие повышению эффективности участия регионов в обеспечении внешних интересов России. Консультативный совет был преобразован в рабочий орган СГС. Кроме того, при МИД РФ созданы рабочие группы, анализирующие деятельность законодателей как общенационального, так и регионального уровней по поводу внешнеэкономической деятельности регионов России. Например, рабочая группа СГС при МИД РФ по вопросу «Состояния и задач законодательного регулирования приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации». Ведь именно международное приграничное сотрудничество является еще одной вехой в регулировании внешних функций региона. Основные направления работы по развитию приграничного сотрудничества определены Президентом России. Они находятся на «стыке» внешней и внутренней политики государства, являются инструментом обеспечения национальной безопасности, повышения эффективности экономики, социально-экономического развития приграничных территорий [3]. В России приграничные субъекты имеют специфику, которая предопределяет их развитие. Во-первых, несмотря на тот факт, что они соседствуют с развитыми и динамично развивающимися странами (на северо-западе – со скандинавскими странами; на Дальнем востоке – с Японией, США, Республикой Корея и КНР) и имеют прямые транспортные выходы на мировые рынки, взаимодействие происходит все-таки на уровне сопредельных регионов соседних государств, которые не всегда динамичны, а иногда и вовсе депрессивные. Например, кажется невероятно выгодным соседство с динамично развивающимся Китаем на Дальнем Востоке, но на самом деле это не совсем так. Наше дальневосточное приграничье соприкасается не с развитыми провинциями КНР, а с депрессивными северными, когда сотрудничество для России может быть не только невыгодным, но и небезопасным. Соседство с сильным государством может также оказаться в некоторой степени «опасным», когда транспортные пути идут через территорию более успешного соседа (Ю. Корея–Приморский край). Во-вторых, приграничные субъекты Федерации обладают существенными конкурентными преимуществами во внешнеэкономической деятельности. Российская Федерация, с этой точки зрения, выглядит крайне неоднородной. Если в Западной части страны высоко развиты приграничные связи субъектов, существует несколько трансгра-



ничных регионов, то на Дальнем Востоке, который имеет все природные, ресурсные и географические предпосылки, эти структуры не развиты. Анализируя всего один аспект региона - приграничную инфраструктуру, мы приходим к выводу о том, что Западное приграничье развито лучше Дальневосточного. Например, если в Калининградской области действует 15 автомобильных и железнодорожных переходов на 512 км сухопутной границы, то на российско-китайской границе их количество не многим больше, но на границе протяженностью 3045 км. В-третьих, в приграничных регионах нашей страны, как правило, складывается неблагоприятная структура экономики, при которой происходит смещение интересов, активности и функций региона в сторону международной экономической деятельности, нежели межрегиональной. В период глобальных финансовых потрясений это может привести к краху региональных экономик. Мы можем даже констатировать факты, угрожающие национальной безопасности. Например, в Мурманской области рыболовный флот почти весь улов реализует в Норвегии, а областной рынок страдает нехваткой рыбопродукции и завышенными на нее ценами. В-четвертых, на развитие приграничных регионов России влияет наличие или отсутствие территориальных вопросов с прилегающими государствами. Например, развитию сотрудничества Дальнего Востока РФ с Японией мешает вопрос о принадлежности южных Курил, который поднимает японская сторона. Причем подоплека здесь не столько «материальная», сколько «ментальная», вызванная наследием «холодной войны» [4]. Аналогичные исторически обусловленные ментальные проблемы тормозят отношения с Кореей (разделенный Корейский полуостров). В-пятых, на развитие всех приграничных субъектов Российской Федерации в равной степени влияет отсутствие закона о приграничье, который позволит сформировать общую стратегию развития этой формы международного сотрудничества, чего в нашей стране до сих пор не существует.

На сегодняшний день ФЗ «О приграничном сотрудничестве в РФ» находится в процессе доработки и обсуждения в Государственной Думе страны. Закон станет прогрессивным шагом в области приграничного сотрудничества, т. к. законопроект четко прописывает задачи (ст. 3) и основные принципы (ст. 4) такого сотрудничества. Кроме того, в проекте исчерпывающим является регламентация полномочий федерального Центра и приграничных субъектов (ст. 6–7), а также отдельно прописывается роль органов местного самоуправления в процессе реализации приграничного сотрудничества государства (ст. 8). Анализируя текст указанного документа, можно сделать вывод о том, что федеральный Центр берет на себя обязанности рулевого направляющего, который, заключая международные соглашения, дает общие рамки приграничного международного сотрудничества того или иного субъекта Федерации, при этом предоставляя право, а главное, возможность (финансовую и правовую) приграничному субъекту реализовывать взаимодействие с соседними государствами на наиболее выгодных условиях. Одно только количество полномочий, перечисленных в законопроекте для федерального

Центра в количестве 14, а для субъектов – 21, говорит само за себя [5]. Это важный момент, означающий, что государство откликнулось на тенденции современного мира, и планирует предоставить больше свободы субъекту динамично развиваться

Определяющую роль в формировании и регулировании внешнеполитических функций субъектов России играет Конституция РФ 1993 г., которая предоставила административно-территориальным образованиям России право устанавливать международные и внешнеэкономические связи с аналогичными субъектами иностранных государств. При этом вопрос координации межрегионального взаимодействия отнесен к совместному ведению РФ и ее субъектов. Это послужило мощным стимулом для осуществления на практике субъектами РФ их внешних связей.

В числе остальных нормативно-правовых актов, делающих деятельность субъектов на международной арене упорядоченной и подчиненной общегосударственным целям, следует назвать ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 13 октября 1995 г., ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г., Указ Президента Российской Федерации «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» от 12 марта 1996 г., Указ Президента РФ от 14 марта 1995 г., утвердивший «Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации» и др.

Закон о координации международной и внешнеэкономической деятельности централизованно восполняет пробелы в осуществлении внешних функций регионом. Закон 1999 г. четко определил содержание международной деятельности регионов – это связи с иностранными партнерами, которые осуществляются в торгово-экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях (ст. 1, п. 2) [6]. В круг зарубежных партнеров регионов закон включил: субъекты иностранных федеративных государств, административно-территориальные образования иностранных государств, органы международных организаций, созданные специально для целей регионального сотрудничества, наконец, органы государственной власти иностранных государств, если на это имеется специальное согласие Правительства России (ст. 1, п. 1). Закон не запрещает различные формы взаимодействия регионов с иностранными государствами: 1) двусторонние отношения; 2) многосторонние отношения. Например, программа «Сахалинский шельф» (Россия–Япония, Сахалин–Хоккайдо), проект «Туманган», который охватывает интересы Республики Корея, КНДР, КНР (провинции Цзилинь), ряда япономорских префектур Японии, Приморского и Хабаровского краев России; «Северное измерение» (Финляндия, ЕС, Республика Карелия России).

Закон снял проблему несоответствия региональных соглашений федеральному уровню, т. к. субъекты обязаны направлять на согласование в МИД проекты соглашений с иностранными партнерами не позднее, чем за месяц до их предполагаемого подписания. Им гарантируется получение ответной ин-



формации не позднее, чем через 20 дней после их получения МИДом (ст. 4 п. 1, 2).

Особое значение имеет ст. 7 закона, установившая, что соглашения, заключенные органами государственной власти субъектов РФ с зарубежными партнерами независимо от их формы, наименования, содержания, не являются международными договорами. «Диагональным договорам», заключенным между регионом государства и иностранным государством в соответствии с законом, должно предшествовать согласование документа с МИД, который в свою очередь, консультируется с другими отраслевыми федеральными ведомствами.

Принятие закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» стало важным шагом, установившим баланс ответственности федеральных властей и органов власти регионов.

Исполнительная власть в лице правительства также активно участвует в формировании условий для осуществления регионами своих внешних функций. Так, по инициативе России Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию в поддержку экономических реформ в странах с переходной экономикой, их интеграции в мировое хозяйство [7]. На основании этого документа развернута работа по осуществлению в России организациями и учреждениями ООН конкретных проектов. Таких, как Программы развития ООН (ПРООН) по экологически устойчивому развитию региона Баренцева моря в Мурманской области, создание экологически чистых экономических зон в Нижегородской области и т. д.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что при всей важности сотрудничества на межправительственном уровне и с участием универсальных, региональных международных организаций, все же не может считаться единственной линией вхождения российских регионов в международное политическое и экономическое сотрудничество. Главную роль играет и будет играть разнобразное сотрудничество по модели «регион-регион», в которое должны быть вовлечены и властные органы субъектов РФ, и предпринимательство различных форм собственности, а также научно-технические и культурные сферы жизни регионов» [8].

Итак, наибольшего успеха в осуществлении своих внешнеполитических функций добились лишь некоторые субъекты Российской Федерации. Все они находятся в европейской части страны и на Урале. Большинство успешных регионов сосредоточено в узкой полосе от Санкт-Петербурга до Екатеринбурга. Субъекты же Дальнего Востока и Забайкалья по-прежнему отстают. Они изобилуют высокими инвестиционными рисками, носят статус «сырьевого» придатка России, что во многом объясняется историческими и политическими процессами, происходившими в стране с начала их освоения.

Российским регионам еще рано говорить о значительных достижениях во внешнеполитической деятельности. Но поступательное движение в этом направлении имеется. Например, Мурманская область активно сотрудничает с соседними губерниями Норвегии и Финляндии; Ленинградская область и

Республика Карелия с губерниями Финляндии; Белгородская область с Харьковской областью Украины; Омская область, Алтайский край с северными областями Казахстана; Амурская область, Хабаровский и Приморский края с северо-восточными провинциями КНР и другими странами АТР (около 15 % от ВВП Дальневосточного региона). На эти регионы приходится около 8 % внешнеторгового оборота страны и около 12 % прямых иностранных инвестиций.

Выход российских регионов на международную арену представляет собой важнейшее условие развития федерализма в России. В условиях острого дефицита бюджета государство не сможет делать крупные вливания в основные фонды регионов, а это в свою очередь грозит еще большим отставанием некоторых регионов. Неравномерность развития субъектов России не только обострит социальные проблемы государства, но может привести и к серьезной угрозе ее целостности. В условиях глобального финансового кризиса внешнеполитические функции региона государства приобретают особое значение. Расширение внешнеполитических полномочий, отлаженная система контроля, стимулирование активности региона к внешним сношениям должны стать приоритетными направлениями развития федеративных отношений в России в ближайшие годы.

Библиографические ссылки

1. *Выступление В. В. Путина на открытии Всемирного экономического форума в Давосе в январе 2009 г.* Доступно он-лайн <http://www.premier.gov.ru/vists/world/95/1921.html?tab=videosten>. Дата последнего обращения 10.02.2009 г.
2. *Абдулатипов Р. Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000.
3. *Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации.* Рекомендации Рабочей группы Совета глав субъектов Российской Федерации при МИД России (СГС) по вопросу «Состояние и задачи законодательного регулирования приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации» // Дипломатический вестник. 2004. № 5.
4. *Ларин В.* Тихоокеанская политика России в начале XXI века // Свободная мысль. 2007. № 2.
5. Законопроект «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации» // Гарант.
6. *ФЗ № 4 от 07.01.99* «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» // Гарант.
7. *ООН – Россия: саммит в Йоханнесбурге в 2002 г.: парламентские слушания ГД ФС РФ: «О стратегии устойчивого развития России», Москва, 5 октября 2001 г.* // Экология – XXI век. 2002. Т. 2. № 1–2.
8. *Шинковский М. Ю.* Трансграничное сотрудничество как рычаг развития российского Дальнего Востока // Полис. 2004. № 5.