

НАУЧНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Представлены результаты осмысления научно-правовых основ реализации трансграничного сотрудничества как одного из видов взаимодействия, выходящего за пределы национальных территорий. Научно-правовые аспекты развития трансграничного сотрудничества на территории Российской Федерации рассматриваются в ракурсе международного межправительственного и неправительственного взаимодействия.

Ключевые слова: международные отношения, транснациональные отношения, трансграничное сотрудничество, суверенные государства, нормативно-правовые акты, международное право.

В современном мире международные отношения рассматриваются как система межгосударственных и внегосударственных взаимодействий в глобальном или региональном масштабе. В качестве ведущих субъектов международного взаимодействия признаются не только суверенные государства. При этом наблюдается устойчивая тенденция к увеличению количества претенциозно окрашенных публичных высказываний относительно приоритета межгосударственного взаимодействия. Принципы суверенного равенства государств, нерушимости государственных границ, территориальной целостности, самоопределения народов и наций, сотрудничества, призванные стабилизировать систему международных отношений от подписания Вестфальского мирного договора (1648 г.) и закрепленные в Уставе ООН (1945 г.), не всемисовременными политологами воспринимаются как незыблемые. Некоторые исследователи встают на позицию их полного отрицания, как принципов, тормозящих развитие неправительственных объединений и интегральных коалиций на международном уровне.

Неправительственные взаимодействия различного вида, осуществляемые между внегосударственными субъектами в системе международных отношений (индивидуальными и групповыми представителями различных государств, не опосредованные и не контролируемые национальными органами государственной власти), принято именовать «транснациональными». Как правило, они выходят за пределы национальных территорий, их движущей силой выступают неправительственные организации, многонациональные и транснациональные корпорации, а также наднациональные экономические структуры» [1].

Учитывая неоднозначность научных и общественно-политических позиций относительно содержательной стороны концептов «транснациональность» и «трансграничность», роли транснациональных организаций и трансграничного сотрудничества в системе международных отношений в целом и, на территории Российской Фе-

дерации, в том числе, проблеманаучно-правовых основ трансграничного сотрудничества представляется актуальной для специального научного рассмотрения.

Международное сотрудничество осуществляется как межтерриториальное, межрегиональное и трансграничное. «Трансграничное сотрудничество» является первым нормативно-закрепленным термином в системе международного права [106 Мадридская Конвенция об общих принципах приграничного сотрудничества] и определяется как какие-либо действия, направленные на усиление и углубление добрососедских отношений между территориальными общинами или властями находящимися под юрисдикцией двух или нескольких договорных сторон, а также заключение с этой целью необходимых соглашений для достижения договоренностей». В этом же документе были представлены определения понятий «территориальная община» и органы власти как «общества или органы, осуществляющие местные и региональные функции в соответствии с внутренним законодательством каждого государства».

Трансграничное сотрудничество в системе международного права отождествляется с термином межрегиональное сотрудничество и интерпретируется как совместные конструктивные действия, направленные на развитие отношений междутерриториально-административными единицами или властями, а также иными субъектами международных отношений на определенном геополитическом пространстве в рамках юрисдикции двух или более государств, подразумевающие заключение соответствующих соглашений между ними.

Не менее актуальными и обращающими на себя внимание являются и иные интерпретации содержания данного понятия.

В научно-правовой литературе Российской Федерации трансграничное сотрудничество отождествляется или с термином международное сотрудничество, или с термином транснациональное сотрудничество, что представляется недостаточно обоснованным.

«Транснациональность, -ный» — это по содержанию более «широкое» понятие, вбирающее в себя и трансграничные проявления: «международный, выходящий за пределы одной нации, одного государства, связанный с деятельностью региональных или международных организаций». Транснационализация есть, прежде всего, движение капитала между двумя или несколькими странами, при этом в качестве ключевого термина употребляется термин инвестиции. Транснациональность, транснационализация, транснациональная компания, как понятийные категории в рамках теории международного частного права, подразумевают транснациональность производства и капитала субъекта частноправовой деятельности, а именно: производство и капитал не принадлежит лицам одной страны.

Под национализацией производства и капитала (в трудах Ламинцева А. А., Ворониной Е. А., Беспаловой Е. О.) подразумеваются новые явления, качественные изменения, происходящие в мировой экономике, а именно: рост числа и активности транснациональных корпораций (далее — ТНК) и транснациональных банков; процесс интернационализации мирового хозяйства и изменение характера вовлечения стран и предприятий в процесс международного разделения труда; интернационализациянаучно-технического прогресса и процесса производства.

Мировой рынок фактически диктует стандарты качества и технико-экономические показатели продукции, выпускаемой как материнскими компаниями, так и их филиалами, производство тех видов продукции, которые участвуют в

международном внутрифирменном кооперировании. В начале XXI века более двух третей объема мировой торговли приходится на ТНК. При этом около 40 % из этого объема происходит внутри ТНК (не по рыночным, а по трансфертным ценам). С середины XX века наблюдается устойчивая тенденция к увеличению показателя общей численности ТНК в десятки тысяч раз. К 1970-му году зарегистрировано 7000 ТНК, к 1990-му году — 60 000 ТНК, на 1 января 2016 года 82 000 ТНК, имеющих около 810 000 филиалов в разных странах на всех континентах [2].

Процесс транснационализации неразрывно связан с увеличением масштаба деятельности ТНК, с «превращением» ТНК в первостепенных субъектов (ведущих авторов) системы международных отношений, что не могло не оказать серьезного влияния на развитие трансграничного сотрудничества в глобальном и региональном масштабах.

Анализ основного корпуса отечественной научно-правовой литературы позволил классифицировать основные научно-правовые подходы к осмыслению термина «трансграничное сотрудничество»:

Политический подход. Трансграничное сотрудничество рассматривается как метод реализации политических интересов государств.

Интеграционный подход. Рассматривает трансграничное сотрудничество как одно из перспективных направлений международной интеграции.

Реалистический подход. Сводит трансграничное сотрудничество к типу «межгосударственные взаимодействия» на основе таких политических принципов как взаимное признание суверенитета и невмешательство сотрудничающих сторон в дела друг друга.

Подход «Конфликт-сотрудничество». Настаивает на второстепенной роли трансграничного сотрудничества по сравнению с межгосударственным.

Региональный подход. Делает акцент на наличии границы и необходимости ее преодоления. Превалирует позиция, в рамках которой регион признается более как особое геополитическое пространство, нежели как административно-территориальная единица. Следствие данной позиции: ослабление роли органов государственной власти на обозначенной территории.

Социологический подход. Рассматривается тесная взаимосвязь культурных составляющих обозначенной территории в рамках определенного геополитического пространства и исторически сложившихся трансграничных контактов.

Следовательно, трансграничное сотрудничество представляет собой:

- 1) структурный элемент государственной экономической политики;
- 2) форму мирохозяйственной интеграции пограничных территорий сопредельных государств;
- 3) вид межгосударственных и внегосударственных связей и различных видов межрегиональной интеграции.

В Российской Федерации, как одна из превалирующих, отмечается проблема неоднородности научно-правовых позиций относительно концепта «трансграничность», что и стало причиной уязвимости нормативно-правовой базы государства, регулирующей систему трансграничного взаимодействия на макро-, мезо- и микро-уровнях.

В аспекте нормативно-правового регулирования субъекты международного сотрудничества обладают разными уровнями легитимности, разными побудительными интересами, разными рациональностями и возможностями [3].

Не разграничены и не определены виды международного сотрудничества.

Не для всех участников международного сотрудничества абсолютно необходимым условием развития трансграничного сотрудничества признается его политическая и гражданская институализация. Речь идет не только о государственных структурах в органах власти на территории субъектов Российской Федерации, выполняющих координирующие функции этого процесса, сколько о системе специализированных международных неправительственных организаций, дополняющих соответствующие мировые межнациональные институты.

В научно-правовой литературе Российской Федерации определены следующие формы трансграничного сотрудничества:

1. Локальные приграничные контакты.

2. Взаимодействие на основе договора о сотрудничестве между отдельными организациями.

3. Временные сети сотрудничества.

4. Новые пространственные формы международной интеграции.

Следует учитывать, что базисные интересы любого государства состоят не только в защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности, в наращивании национальной мощи и ослаблении угроз национальной безопасности, но и в создании пояса добрососедства по периметру территории страны, развитии равноправного межгосударственного сотрудничества с приграничными странами на основе взаимовыгодного партнерства.

Международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций. Международным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств. Порядок взаимодействия дипломатических представительств определяет *Венская конвенция «О дипломатических сношениях» 1961 года*. Данный правовой акт фиксирует классы и должности дипломатической службы, раскрывает основные термины и понятия международного сотрудничества. Однако в последние десятилетия имеют место заявления относительно несоответствия содержания отдельных положений конвенции приоритетам современной системы международных отношений [1].

С подписанием *«Протокола № 2 Европейской рамочной конвенции по трансграничному сотрудничеству между территориальными сообществами и властями от 05.05.1998 (Страсбург)»* в основном было завершено введение понятийно-категориального аппарата для этой сферы международного сотрудничества.

Правовой основой международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, является Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; имеет высшую юридическую силу в Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, а

именно п. 4 ст. 15, международные нормы имеют приоритет над национальными законами [7].

В соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции к совместному ведению России и ее субъектов относятся координация международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации [7]. Субъекты федерации могут осуществлять свои международные и внешнеэкономические связи при условии их координации с федеральным центром. Первым законом, призванным регулировать взаимодействия центра и регионов в международной сфере, стал *Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в редакции Федерального закона от 12.03.2014 № 29-ФЗ)*. Следует обозначить, два положения закона, которые имеют особое значение для субъектов Российской Федерации: Во-первых, предложения о заключении международных договоров до их представления Президенту или в Правительство Российской Федерации согласовываются с органами государственной власти соответствующих субъектов Федерации (п. 5 ст. 9) (от последних требуется компетентное и заинтересованное участие). Во-вторых, на органы государственной власти субъектов Федерации возложена обязанность обеспечения в пределах их полномочий выполнения международных договоров Российской Федерации (п. 3 ст. 32). Имеются в виду организационные, финансовые и материальные меры, ориентация региональных органов и хозяйствующих субъектов, последовательная реализация международных обязательств, корректировка собственных правовых актов [8]. Таким образом, Федеральный закон № 101-ФЗ вводит понятие международного договора Российской Федерации, порядок принятия и исполнения международных договоров, определяет права и обязанности субъектов Федерации, связываемые с заключаемыми Россией международными договорами. *Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (в редакции от 30.11.2013 № 318-ФЗ)* определяет основы государственного регулирования внешнеторговой деятельности, полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области внешнеторговой деятельности в целях обеспечения благоприятных условий для внешнеторговой деятельности, а также защиты экономических и политических интересов Российской Федерации [9].

Общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации устанавливает *Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ*, текст которого содержит правовые гарантии обеспечения прав и законных интересов субъектов Российской Федерации при установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей [10]. Данный закон регламентирует право субъектов Российской Федерации на осуществление названных связей, их право на ведение переговоров и заключение соответствующих соглашений, порядок согласования проектов соглашений с федеральными органами исполнительной власти и регистрации этих соглашений, право субъектов Российской Федерации иметь свои представительства на территориях иностранных государств и т. д. Правоотношения в приграничных районах регулирует *Федеральный закон от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Рос-*

сийской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.), где в качестве одного из основных приоритетов суверенного государства закреплены принципы взаимовыгодного всестороннего сотрудничества с соседними государствами, что особенно важно для населения приграничных территорий.

В недавнее время вступивший в силу *Федеральный закон от 26.07.2017 № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества»* впервые обозначил порядок согласования и принятия проектов внешнеэкономического взаимодействия на приграничных территориях; определил содержательное значение ряда понятийных категорий сферы приграничного сотрудничества, обозначил основные принципы в основе реализации программ приграничного сотрудничества. Регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением приграничного сотрудничества, закон также определяет полномочия субъектов приграничного сотрудничества на территории Российской Федерации, направления и задачи приграничного сотрудничества.

Исходя из единства и целостности территории и внутреннего рынка России, согласования общегосударственных интересов и интересов населения приграничной территории Российской Федерации, раскрываются задачи и основные направления реализации государственной политики по развитию приграничного сотрудничества Российской Федерации. Проблема юридического закрепления содержания понятийной категории «трансграничное сотрудничество» остается не решенной по настоящее время.

Изучение нормативно-правовых аспектов развития трансграничного сотрудничества в системе международных отношений на территории субъектов Российской Федерации (на примере Псковской области позволяет заявить о наличии достаточного количества международных нормативно-правовых актов, регулирующих международное сотрудничество и о недостаточно разработанном корпусе законодательных и нормативно правовых документов на федеральном уровне.

Следовательно, концепты «транснациональное сотрудничество», «трансграничное сотрудничество» не представлены в законодательной и нормативно-правовой базе Российской Федерации; содержательное значение данных концептов не закреплено федеральным законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации; не определены задачи, принципы и законные границы территорий приграничного сотрудничества.

Несовершенство нормативно правовой базы на федеральном и региональном уровне не позволяет полностью реализовать экономический потенциал приграничного сотрудничества, затрудняет работу органов власти на региональном уровне.

Рекомендации, нацеленные на решение проблем научно-правового обеспечения в сфере трансграничного сотрудничества на территории Российской Федерации:

- юридическое закрепление понятийно-категориального аппарата в сфере международного взаимодействия на территории Российской Федерации, в том числе, и в сфере трансграничного сотрудничества;
- формирование правовой основы международных и внешнеэкономических связей на территории Российской Федерации, на территории субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей № 106 от 21 мая 1980 г.
2. Конвенция от 10.10.2008 «О приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств».
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993).
4. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014).
5. Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (в ред. от 30.11.2013).
6. Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ (в ред. от 13.07.2015).
7. Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества» от 26.07.2017 № 179-ФЗ (последняя редакция).
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 196-р «Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации» от 9 февраля 2001 г.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.07.2000 № 552 «Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Об авторах

Дмитриева Юлия Владимировна — кандидат филологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, старший научный сотрудник, факультет менеджмента, Псковский государственный университет, Псков, Россия.

E-mail: uliadm@yandex.ru

Дагаева Ирина Анатольевна — кандидат экономических наук, доцент, зав. кафедрой государственного и муниципального управления, декан факультета менеджмента, Псковский государственный университет, Псков, Россия.

E-mail: degava@mail.ru

J. Dmitriyeva, I. Dagayeva

CONCEPTUAL AND REGULATORY ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF CROSS-BORDER COOPERATION IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL RELATIONS ON THE TERRITORY OF CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

The paper presents the results of understanding the conceptual and legal framework for implementation of cross-border cooperation as one of the types of interaction that go beyond national territories.

Key words: *international relations, transnational relations, cross-border cooperation.*

About the authors

Dmitriyeva Julia, Candidate of Philological Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of state and municipal management, Faculty of Management, Pskov State University, Russia.

E-mail: uliadm@yandex.ru

Dagayeva Irina, Candidate of Economic Sciences, Dean of Faculty of Management, Pskov State University, Russia.

E-mail: uliadm@yandex.ru