**УДК** 327:342.55(470.333) **DOI:** 10.12737/13173

**Сережкина К.И.**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, магистр кафедры политологии, государственного и муниципального управления
(Российская Федерация, г. Орёл)

# Приграничные связи субъектов Российской Федерации: проблемы и перспективы развития (на примере Брянской области)

В статье рассматривается приграничное сотрудничество как актуальное направление внешнеполитической деятельности Российской Федерации. Автор рассматривает нормативную базу приграничного сотрудничества, на примере Брянской области показывает объективную обусловленность развития отношений приграничных регионов.
*Ключевые слова:* приграничное сотрудничество, международное сотрудничество, еврорегион

**Serezhkina K.I.**
Master Student of the Department of Political Science, State and Municipal Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel)
e-mail: e509se@yandex.ru

## *FRONTIER COMMUNICATIONS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT (ON THE EXAMPLE OF THE BRYANSK REGION)*

The article deals with frontier cooperation as the actual direction of foreign policy of the Russian Federation. The author examines the regulatory framework of frontier cooperation, on the example of the Bryansk region objectively determined development of the relations of the border regions is shown.
Keywords: frontier cooperation, international cooperation, Euroregion.

Для современного периода развития Российской Федерации характерно интенсивное сотрудничество с иностранными государствами. Участие в деятельности международных организаций, межгосударственных объединений, осуществление многосторонних экономических, культурных, научно-технических связей с государствами, другими субъектами мировой политики достигается в том числе путем приграничного сотрудничества. В виду исторических, экономических, геополитических и культурных особенностей каждый из приграничных регионов по-своему развивает и укрепляет приграничные связи. Проблематика приграничных регионов содержит в себе многие противоречия, характерные для современного этапа развития. Среди них - противоречия между культурной унификацией в рамках глобализма и национальной культурной идентичностью; богатыми (центральными) и бедными

(периферийными) странами и районами стран; политическими центрами, стремящимися укрепить или сохранить властную вертикаль, и подчиненными им территориями, желающими расширения своих прав и полномочий в расширении приграничных связей; недостаточной нормативной составляющей приграничного сотрудничества. Термин «приграничное сотрудничество», как известно, закреплен в многочисленных международных нормативных актах[1]. В соответствии с Концепцией приграничного сотрудничества в Российской Федерации, под приграничным сотрудничеством понимается: «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»[2]. Приграничное сотрудничество является важной областью, посредством которой проявляется необходимость реализации национальных интересов Российской Федерации. Приграничное сотрудничество можно считать важной областью развития приграничных регионов.

Анализ нормативных источников приграничного сотрудничества дает повод говорить о том, что законодательная база приграничного сотрудничества Российской Федерации была основана и закреплена на основе постсоветского правопорядка. Основными ключевыми документами выступили соглашения и договоры: межправительственные договоры и соглашения с Казахстаном, Украиной, Беларусью и др[3]; Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств – участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях[4].

[1] Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2011 №1757-р (ред. от 26.12.2014) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года»

Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2011 №1538-р (ред. от 26.12.2014) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года»//СЗ РФ. – 19.09.2011. – № 38. – ст. 5400.

Распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 №1120-р (ред. от 26.12.2014) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года»//СЗ РФ. – 16.08.2010. –№33. – ст. 4444.

Распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 №1309-р «О Концепции реализации государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации»//СЗ РФ. – 22.09.2008. – №38. – ст. 4334.

Постановление Правительства РФ от 16.04.2004 №215 (ред. от 11.11.2006, с изм. от 03.03.2007) «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации» »//СЗ РФ. – 26.04.2004. – №17. – Ст.1658.

[2] Распоряжение Правительства РФ от 09.02.2001 N 196-р «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. – 19.02.2001, – №8, – ст. 764

[3] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве приграничных областей Российской Федерации и Украины от 27 января 1995 г.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о приграничном сотрудничестве регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 1999– 2007 гг. от 24.09 1999 г. // Бюллетень международных договоров. – 2000. – №11. – С. 35–40.

[4] Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств-участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года// Собрание законодательства РФ. 23 апреля 2001 г. – №17. – Ст. 1648.

Объем полномочий субъектов Российской Федерации в сфере международного и приграничного сотрудничества закрепляется соответствующими нормативными актами. Конституция Российской Федерации не предусматривает исключительность компетенций субъектов Федерации, определяя их только по остаточному принципу. Это означает то, что, при всей полноте государственной власти, отдельные субъекты праве, но с соглашения федеральных органов относить любые вопросы, находящиеся в их ведении, к ведению Федерации. Формулировка комментируемой статьи об обладании субъектами Федерации всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Федерации и полномочий по предметам совместного ведения с субъектами провозглашает презумпцию их полномочий, компетенции их органов государственной власти в тех областях, которые составляют их собственный, исключительный предмет регулирования, управления, организации и принятия решений. По своему статусу заключенные субъектами Федерации соглашения независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами, право заключения которых принадлежит только России как суверенному государству и субъекту международного права[1].

Рассматривая нормативно-правовую базу, регламентирующую приграничное сотрудничество, ряд авторо[2] ссылаются на ее недостаточную разработанность. Так, ключевой, но не завершенный по настоящее время шаг в создании российской законодательной базы приграничья – принятие Концепции и Закона о приграничном сотрудничестве в РФ. Концепция утверждена распоряжением Правительства[3], а в 2003 г. дополнена перечнем мероприятий. В ней определены цели, принципы и приоритеты деятельности федеральных органов власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций в сфере приграничного сотрудничества. На основе Концепции был создан проект закона о приграничном сотрудничестве, который в настоящее время так и не принят. Принятие данного закона позволило бы решить стратегически важные вопросы приграничного сотрудничества, а именно: развитие экономических, культурных, гуманитарных связей приграничных регионов; укрепление приграничных отношений между государствами-соседями; повышение уровня жизни населения приграничных районов за счет крепких социально-экономических связей.

Рассматривая приграничное сотрудничество Брянской области, следует обратить внимание на то, что данный субъект Федерации имеет уникальное географическое положение, имея границы сразу с двумя государствами – Республикой Беларусь и Республикой Украина. Основной формой сотрудничества является создание еврорегиона «Днепр». Главной целью еврорегиона является содействие социально-экономическому развитию, научному и культурному сотрудничеству приграничных

[1] Комментарий к Конституции Российской Федерации /Под общ. ред. Л.В. Лазарева. – М., Новая правовая культура,2009. С.167

[2] Михеева Л.Ю., Нудненко Л.А. К вопросу о концепции Федерального закона "Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации" // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 2. С. 35 - 41. Евченко Н.Н.Приграничное сотрудничество России: законодательная база и направления совершенствования //Региональная экономика. Юг России. 2012. № 13. С. 18-25.

[3] Распоряжение Правительства РФ от 09.02.2001 N 196-р «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» //СЗ РФ.2001.-№8. Ст.764

территорий Черниговской, Гомельской и Брянской областей. Основными направлениями сотрудничества являются: всестороннее экономическое развитие; региональное развитие; коммуникации, транспорт, связь; образование, охрана здоровья, спорт и туризм; охрана и улучшение состояния окружающей среды; ликвидация чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и их последствий; содействие расширению контактов между жителями приграничных территорий, развитию сотрудничества между учреждениями, организациями и субъектами хозяйственной деятельности. После событий в Киеве 2014 года основные направления приграничного сотрудничества свернуты, пограничье приобрело признаки конфликтности и высокой барьерности. Бифуркации в траектории приграничного сотрудничества наблюдались и в отдельные предшествующие периоды – в конце 90-х и в середине 2000-х годов. Однако нынешний этап российско-украинских отношений характеризуется максимальной «заморозкой». Восстановление предыдущих объемов приграничного сотрудничества прогнозировать сложно. Однако на предыдущей базе сотрудничества быстрая позитивная динамика такого восстановления невозможна в силу геополитических причин. Необходимо разработать новый подход к сотрудничеству в терминах эволюции и партнерства встречных интеграций[1].

Приграничное сотрудничество стало важной особенностью современных международных связей регионов, поскольку именно на границе непосредственно пересекаются многие жизненно важные проблемы государств, включая внешнеполитические, экономические, гуманитарные контакты, а также проблемы безопасности[2], от которых в немалой степени зависит как региональная стабильность, так и стабильность обстановки в самом государстве.

Приграничное сотрудничество помогает решать отдельные вопросы межгосударственных отношений, в том числе такие, по которым затруднительно или пока невозможно принимать решение на более высоком уровне. Субъекты Федерации могут и должны играть весомую роль в реализации российского внешнеполитического курса, т.к. приграничное сотрудничество во многом способствует продвижению имиджа за рубежом. Практика показывает, что региональный компонент позволяет существенно обогатить отношения России с зарубежными странами, которые обусловлены продолжительным историческим опытом. Это прежде всего выход мелких и средних предприятий на внешние рынки к странам с небольшими, но крепкими экономиками.

Таким образом, в развитии приграничного сотрудничества в Российской Федерации в целом назрела необходимость не только совершенствования нормативно-правовой базы, но и выработки механизма правового регулирования взаимодействия сопредельных территорий на уровне муниципальных образований и территориальных корпораций, а также поиска путей восстановления прежних и укрепления новых связей приграничных регионов. Это может быть достигнуто только при повышении роли приграничного сотрудничества, а также усилении

[1] Кирюхин А.М Динамика российско-украинского пограничного сотрудничества в условиях встречных интеграций. Межрегиональное и приграничное сотрудничество : материалы междунар. науч.-практ. конф. г. Белгород, 7–11 апр. 2014 г.; под общ. ред. проф. В.П. Бабинцева. – Белгород; Харьков: ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2014. – С. 58

[2] Цыбаков Д.Л. Военно-политическая конфликтогенность постсоветского пространства // Международная жизнь. –2014. – № 12. – С. 118-124.

внимания к проблемам приграничных субъектов Российской Федерации.

Для решения указанных проблем на приграничной территории необходимо активизировать деятельность соответствующих органов государственного управления, отвечающих за приграничные связи. Требуется совершенствование бюджетных и других инструментов региональной политики Российской Федерации, координация конкретных бюджетных, налоговых, таможенных, пограничных и иных мероприятий, обеспечивающих развитие приграничных территорий Российской Федерации. Дальнейшему развитию приграничных связей должны способствовать стабильность и предсказуемость политического курса и социально-экономического развития Российской Федерации.

***Библиография/ References:***

1. Евченко Н.Н. Приграничное сотрудничество России: законодательная база и направления совершенствования //Региональная экономика. Юг России. – 2012. – № 13. – С. 18-25.

2. Ирхин И.А. Автореферат диссертации «Стратегические направления развития приграничного сотрудничества регионов России в условиях глобализации».- Ростов на Дону,2008.

3. Кирюхин А.М. Динамика российско-украинского пограничного сотрудничества в условиях встречных интеграций.- Межрегиональное и приграничное сотрудничество: материалы междунар. науч.-практ. конф. г. Белгород, 7–11 апр. 2014 г.; под общ. ред. проф. В.П. Бабинцева. – Белгород; Харьков: ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2014. – С. 58

4. Михеева Л.Ю., Нудненко Л.А. К вопросу о концепции Федерального закона "Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации" // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – №2. – С. 35- 41.

5. Цыбаков Д.Л. Военно-политическая конфликтогенность постсоветского пространства // Международная жизнь. – 2014. – №12. – С. 118-124.

1. Evchenko N.N. Prigranichnoe sotrudnichestvo Rossii: zakonodatel'naja baza i napravlenija sovershenstvovanija //Regional'naja jekonomika. Jug Rossii. 2012. № 13. S. 18-25. (In Russ.)

2. Irhin I.A. Avtoreferat dissertacii «Strategicheskie napravlenija razvitija prigranichnogo sotrudnichestva regionov Rossii v uslovijah globalizacii».-Rostov na Donu,2008. (In Russ.)

3. Kirjuhin A.M Dinamika rossijsko-ukrainskogo pigranichnogo sotrudnichestva v uslovijah vstrechnyh integracij.- Mezhregional'noe i prigranichnoe sotrudnichestvo : materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf. g. Belgorod, 7-11 apr. 2014 g.; pod obshh. red. prof. V.P. Babinceva. – Belgorod; Har'kov : ID «Belgorod» NIU «BelGU», 2014. – P.58(In Russ.)

4. Miheeva L.Ju., Nudnenko L.A. K voprosu o koncepcii Federal'nogo zakona "Ob osnovah prigranichnogo sotrudnichestva v Rossijskoj Federacii" // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2011. N 2. P. 35 - 41. (In Russ.)

5. Cybakov D.L. Voenno-politicheskaja konfliktogennost' postsovetskogo prostranstva// Mezhdunarodnaja zhizn'. 2014. № 12. P. 118-124. (In Russ.)