

Текст выступления председателя Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств В.А.Густова на пятой международной конференции "Приграничное сотрудничество: Российская Федерация, Европейский союз и Норвегия"

*28-29 сентября, Санкт-Петербург*

**Тема:**  
**Законодательная база приграничного сотрудничества  
в Российской Федерации,  
состояние вопроса с принятием федерального закона  
"О приграничном сотрудничестве"**

**Уважаемые коллеги, дорогие друзья!**

Рад возможности поприветствовать всех, кто сегодня присутствует в этом зале, кто находится на передовом рубеже работы по организации приграничного сотрудничества, активного его продвижения и распространения.

Сотрудничество между регионами сопредельных государств надежно цементирует межгосударственные связи, создает обстановку добрососедства и надежный запас прочности в отношениях. Я убежден, что приграничное сотрудничество должно стать важнейшей составляющей внешней деятельности любого уважающего себя государства. Потому что уровень приграничных связей страны четко отражает уровень развития и либерализации экономики, государственного управления, степень демократизации всей общественной жизни. И именно поэтому приграничное сотрудничество получило такое широкое развитие и распространение в **Европе**.

Многие российские регионы на границе со странами Евросоюза и другими европейскими государствами очень активно сотрудничают со своими соседями, участвуют в деятельности еврорегионов. Сегодня на основе еврорегионов осуществляется сотрудничество России с Финляндией, Польшей, Латвией, Литвой, Украиной, Белоруссией (еврорегионы "Балтика" "Карелия", "Сауле", "Неман", "Слобожанщина", Днепр", "Лына-Лавя" "Псков-Ливония", "Шешупе" и другие).

Но в то же время российское приграничье на всем своем протяжении пока еще не стало зоной контакта. Происходит это из-за отсутствия во многих регионах достаточной экспортной производственной базы, слабого развития приграничной инфраструктуры и транспортной сети.

Но, на мой взгляд, есть и другие причины. Государство пока явно недостаточно занимается вопросами приграничного сотрудничества. У нас на федеральном уровне не ведется даже простого мониторинга приграничных связей, особенно осуществляемых муниципальными образованиями, нет соответствующей статистики, не анализируется опыт сотрудничества, накопленный регионами. Кроме того, в России, в отличие от европейских стран, нет постоянно действующего механизма финансирования этой деятельности.

**И, конечно, серьезным препятствием остается нерешенность очень многих правовых вопросов.**

После распада Союза и появления государственных границ, мы окунулись в приграничное сотрудничество как человек, не умеющий плавать, окунается сразу в океан. Пример городов Ивангорода и Нарвы стал уже хрестоматийным. Когда-то это был единый промышленный узел с технологически взаимосвязанными промышленными объектами, едиными коммуникациями, трудовыми, водными и прочими ресурсами. И государственная граница этот узел буквально разрезала по-живому. Пришлось урегулировать весь комплекс вопросов **жизнеобеспечения населения приграничных территорий России и Эстонии**. Сейчас этот подход нами очень широко используется при решении аналогичных проблем с Украиной и Казахстаном.

В целом, считаю, нами немало сделано для создания **международно-правовой базы сотрудничества**. Еще в 2003 году Россия присоединилась к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 1980 года. Год назад мы ратифицировали оба протокола к этой Конвенции. Также в 2008 году была подписана Конвенция о приграничном сотрудничестве государств -участников СНГ. Она во многом перекликается с основополагающими европейскими документами. Двусторонние межправительственные соглашения регулируют

сотрудничество с Литвой, Польшей, Украиной, Финляндией, Казахстаном и Монголией.

Все эти документы составляют достаточно солидную **международно-правовую базу приграничного сотрудничества**. Но сегодня проблема в другом. Как вы знаете, каждый **международный договор нуждается в механизме реализации**. И особенно большое значение здесь имеет состояние **внутреннего законодательства**, потому что буквально в каждом международном документе содержится множество отсылок к национальному законодательству сторон. В России же такого законодательства пока фактически не существует. Поэтому сегодня практически весь этот блок международных документов буквально "зависает" в отсутствие необходимых внутренних норм.

Например, в Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей **основным звеном сотрудничества являются местные власти**. Но в Российской Федерации местные власти не наделены реальными правами в этой сфере. Российское законодательство устанавливает, что международные и внешнеэкономические связи муниципальных образований должны осуществляться в соответствии с федеральными законами. Однако таких законов пока нет. Поэтому, к сожалению, нельзя не признать, что европейские документы в полной мере у нас пока не работают.

С правовой точки зрения в России главным звеном сотрудничества являются **субъекты Федерации**, которые еще в 2004 году были наделены полномочиями по решению вопросов приграничного сотрудничества. Однако и они не могут в полном объеме реализовать полученные полномочия, потому что в нашем законодательстве пока нет такого понятия как приграничное сотрудничество, не определено кто конкретно может участвовать в этой деятельности, как и кем она должна координироваться.

**И здесь нужно отдать должное регионам, которые еще в начале 90-х годов сами начали заполнять этот правовой вакуум**. В определенной мере это, конечно, хорошо, потому что ни один международный договор, ни один федеральный закон не может полностью учесть специфических проблем и особенностей приграничного сотрудничества во всех 48 приграничных

субъектах Федерации. Но сотрудничество на границе – это такая сфера, где просто невозможно решить все проблемы на уровне регионального законодательства. Регионам приходится сталкиваться с вопросами, отнесенными Конституцией не только к совместному ведению Российской Федерации и регионов, но и исключительно к ведению Российской Федерации. Это режим Государственной границы, таможенное регулирование, внешнеэкономические и международные отношения, основы миграционной политики, определение статуса исключительной экономической зоны и некоторые другие вопросы.

Поэтому **вопрос о необходимости создания федерального законодательства в сфере приграничного сотрудничества уже давно поднимается не только на региональном, но и на федеральном уровне.** Например, в протоколе совещания постоянных членов Совета Безопасности Российской Федерации, состоявшегося 25 мая 2008 года, имеется поручение, цитирую, "рекомендовать палатам Федерального Собрания разработать с участием Правительства Российской Федерации и принять закон "О приграничном сотрудничестве".

**Совет Федерации такой законопроект разработал еще в 2004 году.** В мае 2008 года мы внесли в Государственную Думу новую редакцию этого закона. Произошло это после сложнейшего процесса его согласования с федеральными органами исполнительной власти. В результате на законопроект поступил положительный Официальный отзыв Правительства Российской Федерации. Как всегда, нас однозначно поддержали регионы. В Государственную Думу поступили заключения из органов законодательной и исполнительной власти 55 субъектов Федерации. Несмотря на замечания, ни один регион не высказался однозначно против этого законопроекта.

Хочу поблагодарить Парламентскую ассоциацию Северо-Запада России, которая даже направила в Государственную Думу Обращение с просьбой ускорить рассмотрение и принятие этого закона. В Обращении подчеркивается, что принятие закона позволит поднять на новый уровень приграничное взаимодействие регионов Северо-Запада с регионами соседних государств. Однако в настоящее время рассмотрение законопроекта в Государственной Думе приостановлено.

**Что дает этот законопроект, почему мы так за него боремся.**

Потому что он **создает правовую основу приграничного сотрудничества, вводит в федеральное законодательство такие основополагающие понятия** как "приграничное сотрудничество", "приграничный субъект Российской Федерации", "приграничное муниципальное образование", "участники приграничного сотрудничества" и многие другие.

Закон впервые **наделяет муниципальные образования правами на осуществление приграничного сотрудничества и урегулирует порядок их участия в этой деятельности, в том числе и участия в еврорегионах.**

Фактически многие положения законопроекта закрепляют уже существующую многолетнюю **практику и накопленный в регионах опыт сотрудничества.**

После принятия данный закон должен "запустить" весь механизм развития внутреннего законодательства в данной сфере как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Конечно, во многом этот законопроект является **продуктом компромисса** между интересами федеральных органов исполнительной власти и приграничных регионов. **Но это лишь первый шаг**, фундамент для возведения целостной правовой конструкции. Ее можно будет достраивать, в том числе, и за счет внесения поправок в действующие законы.

Это, прежде всего, касается **финансового, налогового и таможенного законодательства.** Мы считаем, что финансирование приграничного сотрудничества не должно осуществляться от случая к случаю. Нужен определенный порядок, который мог бы гарантировать регулярное выделение на эти цели бюджетных средств.

Кроме того, необходимо решить такой важнейший вопрос, как **повышение заинтересованности регионов** в развитии приграничного сотрудничества и создании соответствующей приграничной инфраструктуры.

Сейчас это невозможно, потому что любые поправки при отсутствии базового закона оказываются фактически безадресными.

**Что нужно сделать для ускорения работы по созданию полноценной и адекватной правовой основы приграничного сотрудничества в Российской Федерации?**

Во-первых, необходимо активизироваться **Минрегиону России**. Нужно быстрее вращаться в новые для него обязанности. Как вы знаете, Минрегион в апреле 2006 года получил полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества.

Кроме того, необходимо создать **специальный координирующий орган**, по аналогии с Межведомственной комиссией по развитию приграничного сотрудничества, которая была упразднена несколько лет назад. Одной из задач Комиссии могла бы стать координация работы министерств, ведомств и регионов в сфере правового обеспечения приграничного сотрудничества.

И, конечно, нужно активизироваться **регионам**, продвигать свои инициативы. Мы ждем ваших предложений и в Совете Федерации, где образована **рабочая группа по вопросам приграничного сотрудничества**, которую я возглавляю.

Не сомневаюсь, что наша конференция также даст хороший импульс и новые идеи для правового обеспечения самых актуальных проблем приграничного сотрудничества.

Благодарю за внимание и желаю всем нам плодотворной работы.