

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Приграничное сотрудничество
в Российской Федерации:
проблемы
законодательного обеспечения**

*Сборник документов и материалов,
разработанных в Комитете Совета Федерации
по делам Содружества Независимых Государств
в 1998—2004 гг.*

МОСКВА • 2004

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Приграничное сотрудничество
в Российской Федерации:
проблемы
законодательного обеспечения

*Сборник документов и материалов,
разработанных в Комитете Совета Федерации
по делам Содружества Независимых Государств
в 1998—2004 гг.*

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие председателя Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств В.А. Густова	5
--	---

РАЗДЕЛ 1

ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Модельный закон Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества "О регионах приграничного сотрудничества" (1998 год)	8
--	---

Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года (подписано 26 февраля 1999 года)	15
--	----

Проект Протокола между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о содействии нормальному жизнеобеспечению на приграничных территориях (одобрен на третьем заседании Межпарламентской комиссии по сотрудничеству Федерального Собрания Российской Федерации и Верховной Рады Украины 21 октября 2003 года)	19
---	----

РАЗДЕЛ 2

ИТОГОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ МЕРОПРИЯТИЙ, ПРОВЕДЕННЫХ КОМИТЕТОМ ПО ДЕЛАМ СНГ

Рекомендации депутатских слушаний "Приграничные регионы Российской Федерации, Республики Беларусь и Украины: проблемы и перспективы сотрудничества" (26 мая 2000 года, Белгород)	26
--	----

Рекомендации по итогам работы "круглого стола" в рамках Петербургского экономического форума на тему "Межрегиональное и приграничное сотрудничество: опыт и перспективы" (14 июня 2001 года, Санкт-Петербург)	31
---	----

Рекомендации межпарламентских слушаний "Межрегиональное и приграничное сотрудничество в Евразийском экономическом сообществе: состояние и перспективы" (5 марта 2003 года, Москва)	34
--	----

Выписка из протокола № 116 выездного заседания Комитета по делам СНГ на тему "Приграничное сотрудничество: законодательство и правоприменительная практика" (4 июня 2003 года, Оренбург).	40
---	----

Рекомендации "круглого стола" на тему "Приграничное сотрудничество как важный фактор интеграции России и Казахстана" (29 октября 2003 года, Москва)	42
---	----

Коммюнике по итогам встречи российских и украинских парламентариев, представляющих приграничные территории двух стран (11 июня 2004 года, Харьков)	44
--	----

РАЗДЕЛ 3

**О РАЗРАБОТКЕ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
"О ПРИГРАНИЧНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

Проект федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" (вариант текста, обсуждавшийся на парламентских слушаниях "Законодательное регулирование приграничного сотрудничества: задачи, перспективы, мировой опыт")	47
Материалы парламентских слушаний "Законодательное регулирование приграничного сотрудничества: задачи, перспективы, мировой опыт" (17 марта 2004 года, Москва)	
Стенограмма	62
Рекомендации парламентских слушаний	93
Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации "О проекте федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" от 15 июля 2004 года № 250-СФ	97
Приложение: проект федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации"	97
Пояснительная записка к проекту федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации"	106

РАЗДЕЛ 4

**АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ,
ПОДГОТОВЛЕННЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ДЕЛАМ СНГ**

О ходе реализации Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества государств — участников Таможенного союза (декабрь 2001 года)	108
Приграничное сотрудничество в Российской Федерации: проблемы, перспективы, законодательное обеспечение (январь 2004 года)	111
Состояние и перспективы правового обеспечения приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Украиной (июнь 2004 года).	117

ПРИЛОЖЕНИЕ

Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей	119
Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации	123
Перечень приграничных субъектов Российской Федерации	132

ПРЕДИСЛОВИЕ

Как известно, одной из главных отличительных особенностей современного этапа развития глобализации и мировой интеграции является активизация приграничного сотрудничества. После присоединения в январе 2003 года к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных обществ и властей, подписанной в 1980 году в Мадриде, Российская Федерация также стала полноправным участником этого процесса. Кроме того, Правительством Российской Федерации еще в феврале 2001 года была утверждена Концепция приграничного сотрудничества, в которой раскрываются задачи и основные направления реализации государственной политики по развитию приграничного сотрудничества.

Для России это направление интеграции особенно актуально, ведь наша страна занимает лидирующее положение в мире как по протяженности государственных границ — 60 тыс. километров, так и по числу приграничных стран — 16.

Из 89 субъектов Федерации 49 занимают приграничное положение. Причем 26 регионов граничат со странами СНГ — Азербайджаном, Белоруссией, Грузией, Казахстаном и Украиной и имеют исторически сложившиеся предпосылки для самых тесных торгово-экономических, производственно-технологических, а также социальных и бытовых контактов с приграничными регионами сопредельных стран. Этим же обусловлена и острота возникших здесь проблем, когда чисто символическая административная граница превратилась в границу государственную и многие предприятия по обе ее стороны остались без сырья и рынков сбыта, оказались разорванными транспортные системы и энергетические сети, другие объекты производственной и социальной инфраструктуры. В наиболее густонаселенных районах граница прошла через населенные пункты, превратив в иностранных родственников и соседей. Причем эти проблемы затронули огромную территорию, ведь на сопредельные страны СНГ приходится более половины общей протяженности сухопутных границ Российской Федерации.

Прошло уже более 10 лет, однако до сих пор во многих приграничных регионах не решены самые элементарные вопросы, необходимые для поддержания исторически сложившихся связей и обеспечения нормальной жизни людей. На границе с сопредельными странами так называемого дальнего зарубежья ситуация более устойчивая, но и здесь возможности приграничного взаимодействия используются далеко не в полной мере.

Все это не только сдерживает процессы интеграции между Россией и сопредельными государствами, но и негативно сказывается на социально-экономическом развитии приграничных территорий, не позволяя им в полной мере использовать уникальный ресурс своего особого географического положения.

Следует особо отметить, что решение многих вопросов, затрудняющих приграничное взаимодействие, не сопряжено с крупными материальными и финан-

совыми затратами, поскольку лежит преимущественно в управленческой и правовой сферах.

Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств традиционно уделяет большое внимание проблемам приграничного взаимодействия. Они регулярно обсуждаются на его заседаниях, включая расширенные и выездные. По данной проблематике Комитетом проводятся международные конференции, "круглые столы", парламентские и депутатские слушания, в том числе и в регионах. Рекомендации, содержащиеся в итоговых материалах этих мероприятий, носят адресный характер и доводятся до органов власти всех уровней.

Результатом деятельности Комитета является и ряд законодательных актов, которые фактически были первыми шагами в этом направлении и заложили основы для дальнейшего развития законодательства в данной сфере правоотношений.

К числу таких документов относится модельный закон "О регионах приграничного сотрудничества", принятый Межпарламентским Комитетом Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана в 1998 году. Этот рекомендательный правовой акт является основой для сближения соответствующих норм в законодательствах этих стран. В настоящее время Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ) прилагаются усилия по разработке аналогичного закона для всех стран, участвующих в ее работе.

Кроме того, на основе модельного закона "О регионах приграничного сотрудничества" Интеграционным Комитетом ЕврАзЭС при непосредственном участии Комитета Совета Федерации по делам СНГ было разработано первое в СНГ многостороннее Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года, которое 26 февраля 1999 года было подписано главами правительств пяти стран. Этот документ сыграл важную роль в подготовке Конвенции о приграничном сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств, одобренной МПА СНГ.

Некоторые законодательные инициативы Комитета в настоящее время находятся в стадии согласования. Среди них проект Протокола между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о содействии нормальному жизнеобеспечению на приграничных территориях. После одобрения в октябре 2003 года Межпарламентской комиссией по сотрудничеству Федерального Собрания Российской Федерации и Верховной Рады Украины он был направлен в МИД России для проведения консультаций и подготовки к подписанию. Прорабатывается также вопрос о подписании аналогичного документа с Казахстаном.

Пожалуй, наиболее значительной разработкой Комитета последних лет является проект федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации", работа над которым продолжалась почти два года. Данный законопроект был рассмотрен на заседании Совета Федерации и в соответствии с принятым постановлением (от 15 июля 2004 года № 250-СФ) внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы палаты.

Принятие этого закона позволит ликвидировать существенный пробел в федеральном законодательстве, которое в настоящее время не содержит таких поня-

тий, как "приграничное сотрудничество", "участники приграничного сотрудничества", не определяет территории, на которых такое сотрудничество может осуществляться.

С целью обобщения накопленного опыта в данном сборнике публикуются документы и материалы, которые были разработаны в Комитете Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств в 1998—2004 годах. Надеемся, что данная публикация будет способствовать не только распространению накопленного опыта, но и появлению новых идей и планов, реализация которых позволит создать оптимальные условия для развития приграничного сотрудничества российских регионов с регионами сопредельных государств.

Председатель Комитета
Совета Федерации по делам
Содружества Независимых Государств

В.А. ГУСТОВ

РАЗДЕЛ 1
ПРАВОВЫЕ АКТЫ

**МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ
ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА
"О РЕГИОНАХ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА",
1998 ГОД**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
МЕЖПАРЛАМЕНТСКОГО КОМИТЕТА
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН,
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О модельном законе
"О регионах приграничного сотрудничества"**

Рассмотрев одобренный постоянными комиссиями МПК по правовым вопросам и по экономике и финансам проект модельного закона "О регионах приграничного сотрудничества",

Межпарламентский Комитет постановляет:

1. Принять модельный закон "О регионах приграничного сотрудничества" (прилагается).
2. Направить указанный модельный закон в парламенты государств — участников Договора от 29 марта 1996 года и рекомендовать его для использования в национальных законодательствах.
3. Рекомендовать Интеграционному Комитету использовать основные положения модельного закона "О регионах приграничного сотрудничества" при подготовке и реализации соответствующих договоров, соглашений и решений органов управления интеграцией.

**Председатель
Межпарламентского Комитета
А. ЭРКЕБАЕВ**

Санкт-Петербург
16 июня 1998 года
№ 6-5

МЕЖПАРЛАМЕНТСКИЙ КОМИТЕТ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН,
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН
О РЕГИОНАХ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

Целью данного Закона является создание необходимых правовых условий для восстановления на новой экономической основе и дальнейшего развития всесторонних связей между сопредельными приграничными регионами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации, а также регулирования взаимоотношений государства и приграничных регионов, возникающих в процессе сотрудничества.

Действие настоящего Закона распространяется на правоотношения, в которые вступают приграничные регионы в процессе хозяйственного, научно-технического, гуманитарного и иного взаимодействия с сопредельными приграничными регионами другого государства.

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия

Для целей настоящего Закона:

под *регионом приграничного сотрудничества (приграничным регионом)* понимается регион в пределах административных или других в соответствии с конституционным устройством государственных территориальных образований, прилегающих к государственной границе, создаваемый для развития приграничного сотрудничества на основании международных договоров между сопредельными государствами. *Перечень регионов приграничного сотрудничества* определяется правительствами государств по представлению указанных выше территориальных образований;

под *сопредельными регионами* приграничного сотрудничества понимаются приграничные регионы государств, граничащих между собой;

под *приграничным сотрудничеством* понимается развитие всесторонних взаимовыгодных связей приграничных регионов с сопредельными приграничными регионами, осуществляемое путем согласованных действий органов государственной власти и региональных органов управления на основе заключенных международных договоров и соглашений, а также национального законодательства;

под *органом управления регионами приграничного сотрудничества* понимаются территориальные органы управления, образованные в соответствии с конституционным устройством государства.

Статья 2. Законодательство о приграничном сотрудничестве

Отношения, возникающие в связи с защитой интересов государства и обеспечением интересов регионов приграничного сотрудничества, регулируются нормами международного права, международными договорами по вопросам приграничного сотрудничества, настоящим Законом, а также другими актами национального законодательства.

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Статья 3. Основные принципы государственной политики в области приграничного сотрудничества

Главная цель государственной политики в области приграничного сотрудничества состоит в содействии процессам интеграции между странами, а также в углублении и расширении взаимовыгодных контактов, которые в значительной степени фокусируются на приграничных территориях.

Приграничное сотрудничество рассматривается государством как важнейший фактор производственного и социального развития приграничных регионов, объединения их усилий для решения общих межрегиональных проблем и повышения на этой основе уровня и качества жизни населения. В этих же целях осуществляется координация и регулирование культурных, информационных, правоохранительных и других связей приграничных регионов.

Органы государственной власти прилагают усилия для того, чтобы решать юридические, административные, технические и другие проблемы, способные затруднить нормальное функционирование и развитие приграничного сотрудничества.

Государство обеспечивает условия для всестороннего взаимодействия приграничных регионов как в области согласования стратегии их социально-экономического развития, так и решения конкретных задач, направленных на устранение препятствий для движения товаров, услуг, произведенных за счет местных ресурсов в пределах приграничных регионов и предназначенных для потребления на территории этих регионов.

Статья 4. Компетенция органов государственной власти в вопросах приграничного сотрудничества

Органы государственной власти осуществляют:
предоставление региону статуса региона приграничного сотрудничества и определение перечня регионов приграничного сотрудничества;

сближение действующих законодательных актов, способствующих развитию экономических, научно-технических и гуманитарных связей приграничных регионов с приграничными регионами сопредельных государств;

правовое регулирование международного сотрудничества приграничных регионов, заключение двусторонних и многосторонних межгосударственных соглашений, регулирующих сотрудничество приграничных регионов с сопредельными приграничными регионами;

координацию деятельности по созданию свободных экономических зон;

информационное обеспечение процесса приграничного сотрудничества;

функции надзора и контроля за приграничным сотрудничеством;

определение согласительных процедур, разрешение споров по вопросам приграничного сотрудничества в соответствии с международными договорами и соглашениями.

Статья 5. Охрана государственной границы и таможенный режим

Режим государственной границы, приграничный режим, режим пропуска через государственную границу лиц, имеющих постоянное местонахождение или место жительства на приграничной территории, устанавливается в соответствии с государственным законодательством и международными договорами.

Перемещение товаров, производимых и предназначенных для потребления на сопредельных приграничных территориях, через таможенную границу государства производится в соответствии с международными договорами государства и в порядке, определяемом органами государственной власти.

ГЛАВА 3. КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Статья 6. Общие положения

Органы управления приграничными регионами решают конкретные вопросы приграничного сотрудничества и обеспечивают на своей территории в пределах своей компетенции благоприятные условия для деятельности предприятий, организаций, других юридических и физических лиц сопредельных регионов в рамках приграничного сотрудничества в соответствии с настоящим Законом и внутренним законодательством.

Органы управления приграничными регионами поощряют взаимные инвестиции, способствуют развитию производственных, научно-технических, финансовых и иных хозяйственных связей между предприятиями сопредельных приграничных регионов и образованию на их основе международных межрегиональных финансово-промышленных групп, акционерных компаний, других типов совместных предприятий и организаций в соответствии с действующим законодательством государств.

В задачи органов управления приграничными регионами входит информирование юридических и физических лиц о действующем порядке приграничного сотрудничества.

Органы управления приграничными регионами обеспечивают контроль и несут ответственность за развитие приграничного сотрудничества на своей территории.

Статья 7. Компетенция органов управления регионами приграничного сотрудничества

Органы управления регионами приграничного сотрудничества имеют право в рамках приграничного сотрудничества:

взаимодействовать с органами управления приграничными регионами, находящимися под юрисдикцией сопредельного государства;

заключать соглашения по вопросам экономического и иного сотрудничества с приграничными регионами сопредельных государств;

принимать совместные межрегиональные программы, инвестиционные проекты;

принимать решения о перемещении через государственную границу машин, механизмов, материальных ресурсов, рабочей силы, необходимых для выполнения работ, предусмотренных заключенными сопредельными приграничными регионами соглашениями;

осуществлять деятельность по созданию на своей территории свободных экономических зон в соответствии с законодательством государств о свободных экономических зонах;

устанавливать на своей территории особенности землепользования, местонахождение и размеры земельных участков, арендуемых хозяйствующими субъектами, другими юридическими и физическими лицами сопредельного региона приграничного сотрудничества;

участвовать в деятельности совместных органов (комиссий, советов), образованных из представителей территориальных органов управления сопредельными регионами приграничного сотрудничества.

Органы управления регионами приграничного сотрудничества пользуются правами, предусмотренными в настоящей статье, в части, не противоречащей конституции государства и его национальному законодательству.

Статья 8. Развитие хозяйственных комплексов регионов приграничного сотрудничества

Органы управления приграничными регионами имеют право осуществлять координацию направлений развития региональных хозяйственных комплексов, других мероприятий, способствующих более эффективному использованию природного и экономического потенциала сопредельных приграничных регионов, рациональному разделению труда между ними и развитию на этой основе долгосрочных взаимовыгодных торгово-экономических связей.

Статья 9. Субъекты хозяйственной деятельности

Органы управления *приграничными* регионами в пределах своих полномочий создают льготные условия субъектам хозяйственной деятельности региона независимо от их форм собственности и подчиненности, действующим в рамках меж-

региональных программ сотрудничества сопредельных приграничных регионов, совместных инвестиционных проектов, соглашений о производственной кооперации и других международных договоров, поощряют на своей территории деятельность юридических и физических лиц приграничных регионов.

Статья 10. Транспорт

Соответствующие подразделения органов управления приграничными регионами имеют право согласовывать вопросы эксплуатации и развития сети транспортных коммуникаций и транспортной инфраструктуры с органами управления сопредельными приграничными регионами, обеспечивают на своей территории на принципах взаимности необходимые условия для осуществления перевозок грузов и пассажиров транспортными средствами, принадлежащими предприятиям, организациям и гражданам сопредельных приграничных регионов, содействуют развитию прямых экономических связей между транспортными предприятиями и организациями.

Статья 11. Охрана окружающей среды

Органы управления приграничными регионами имеют право согласовывать с органами управления сопредельными приграничными регионами решение комплекса проблем, связанных с охраной окружающей среды: обеспечением экологического мониторинга, разработкой и реализацией целевых программ по улучшению окружающей среды в экологически неблагоприятных районах и охране природных объектов, расположенных в сопредельных приграничных регионах, оказанием взаимной помощи в критических ситуациях.

Статья 12. Трудовые ресурсы

Органы управления приграничными регионами имеют право согласовывать с органами управления сопредельными приграничными регионами действия по обеспечению наиболее рационального использования трудовых ресурсов и трудового потенциала населения сопредельных приграничных регионов, трудовой деятельности населения на предприятиях и в организациях, расположенных в сопредельных приграничных регионах, обеспечивают условия для перемещения трудовых мигрантов.

Соответствующие подразделения органов управления приграничными регионами осуществляют на своей территории учет иностранных граждан, прибывающих в приграничные регионы, и определяют порядок и конкретные формы их экономической и другой деятельности, а также устанавливают в необходимых случаях квоты въезда граждан в приграничные регионы на постоянное или временное жительство.

Статья 13. Образование

На основе соответствующих соглашений органы управления приграничными регионами решают вопросы обмена преподавателями, студентами, взаимодействуют в области повышения квалификации и переподготовки специалистов, берут

обязательства на принципах взаимности по удовлетворению потребностей граждан сопредельных приграничных регионов в получении образования, которым должно быть предоставлено право поступления в учебные заведения приграничного региона на равноправной основе.

Статья 14. Медицинское обслуживание населения

Территориальные органы управления приграничными регионами заключают соглашения с органами управления сопредельными приграничными регионами, на основе которых создают необходимые условия для беспрепятственного оказания населению приграничных регионов медицинской помощи, особенно в экстренных случаях, содействуют установлению прямых контактов между медицинскими учреждениями для организации консультаций специалистов, обмена информацией, оказания взаимопомощи в приобретении и эксплуатации специального оборудования, обеспечения лекарственными средствами.

Статья 15. Культура

Территориальные органы управления в соответствии с соглашениями с территориальными органами управления сопредельными приграничными регионами развивают сотрудничество в сфере культуры, способствуют созданию единого информационного пространства, обеспечивают распространение на своей территории теле- и радиопрограмм, продукции органов периодической печати, а также книжной и другой печатной продукции сопредельных приграничных регионов.

Статья 16. Сотрудничество правоохранительных органов

Правоохранительные органы приграничных регионов должны оказывать помощь сопредельным приграничным регионам во всех сферах правоохранительной деятельности, особенно в проведении оперативных и следственных действий в соседних регионах в соответствии с национальным законодательством и международными договорами.

Правоохранительные органы приграничных регионов на основе соответствующих соглашений имеют право устанавливать прямые контакты с правоохранительными органами сопредельных приграничных регионов, согласовывать мероприятия по улучшению криминогенной ситуации и пресечению противоправной деятельности, проводить совместные оперативные акции по борьбе с преступностью, особенно ее организованными формами, терроризмом, контрабандой, наркобизнесом, осуществлять совместный контроль за криминогенной обстановкой, обмениваться информацией.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Если международными договорами с участием государства установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора.

Государства синхронизируют процесс принятия национальных законов, разработанных на основе данного Закона.

**СОГЛАШЕНИЕ
ОБ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПАХ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ ДОГОВОРА ОБ УГЛУБЛЕНИИ ИНТЕГРАЦИИ
В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ГУМАНИТАРНОЙ ОБЛАСТЯХ
ОТ 29 МАРТА 1996 ГОДА**

(подписано 26 февраля 1999 года)

Правительство Республики Беларусь, Правительство Республики Казахстан, Правительство Кыргызской Республики, Правительство Российской Федерации и Правительство Республики Таджикистан, в дальнейшем именуемые Сторонами, принимая во внимание, что основной целью настоящего Соглашения является укрепление и развитие приграничного взаимного сотрудничества, опираясь на тесные исторические и культурно-этнические связи населения, проживающего на территориях приграничных регионов, руководствуясь принципами взаимной выгоды, уважая суверенитет и территориальную целостность государств-участников, стремясь создать благоприятные условия для развития экономического, научно-технического, культурного, гуманитарного сотрудничества между приграничными регионами Сторон, согласились о нижеследующем:

Статья 1

Основные понятия, используемые в настоящем Соглашении:

приграничный регион — регион в пределах административных или иных государственных территориальных образований, административно-территориальные границы которых совпадают с линией государственной границы государств — участников настоящего Соглашения;

население приграничных регионов — граждане государств Сторон, постоянно проживающие на территории приграничных регионов;

орган управления регионом — региональный орган государственного управления, образованный в соответствии с административно-территориальным устройством государства;

сотрудничество приграничных регионов — согласованные действия органов государственного управления, хозяйствующих субъектов, общественных организаций и населения Сторон, направленные на укрепление и развитие отношений между приграничными регионами;

традиционная хозяйственная деятельность — исторически сложившаяся в течение длительного времени деятельность приграничного населения и хозяйствующих субъектов государств-участников.

Статья 2

Стороны будут содействовать процессам расширения и развития интеграции между приграничными регионами государств — участников настоящего Соглашения, установлению взаимовыгодных связей.

Каждая из Сторон с учетом взаимных интересов приложит усилия для решения юридических, административных или технических проблем, затрудняющих

перемещение в пределах приграничных регионов граждан, товаров и услуг, устранения других возможных препятствий для развития приграничного сотрудничества в соответствии с национальным законодательством государств.

Статья 3

Сотрудничество приграничных регионов будет осуществляться на основе двух- и многосторонних договоров (соглашений) между государственными органами управления регионами, различными хозяйствующими субъектами, заключенных в пределах своей компетенции с соблюдением норм национальных законодательств и положений международных договоров.

Статья 4

Каждая из Сторон, в целях создания благоприятных условий для укрепления и развития сотрудничества приграничных регионов, предоставляет на территориях, находящихся под ее юрисдикцией, национальный режим населению приграничных регионов государства другой Стороны по вопросам:

- временного проживания;
- занятия традиционной хозяйственной деятельностью;
- получения образования и медицинских услуг;
- занятия малым предпринимательством.

Статья 5

Стороны в целях эффективного использования экономического потенциала приграничных регионов создадут благоприятные условия для деятельности совместных предприятий в различных организационно-правовых формах, предусмотренных национальным законодательством государств Сторон.

Статья 6

Стороны примут меры по поддержке производителей товаров и услуг приграничных регионов государств-участников, предусматривающие:

- обеспечение информацией о конъюнктуре рынков;
- создание автоматизированной системы поиска партнеров по межрегиональным хозяйственным связям;
- предоставление по запросу информационной и законодательной базы государств — участников настоящего Соглашения;
- организацию выставок, ярмарок и рекламы товаров местного производства;
- создание и развитие системы коммуникаций.

Статья 7

В целях привлечения инвестиций, углубления экономической интеграции и ускоренного развития приграничных регионов Стороны совместно изучают экономические и правовые возможности создания на их территориях различных типов свободных экономических зон (СЭЗ) и зон приграничной торговли и примут согласованные решения.

Статья 8

Стороны примут меры по упрощению для населения приграничных регионов государств-участников процедур паспортного, таможенного, иммиграционного, иных видов контроля, и в этих целях уполномоченные государственные органы Сторон заключат между собой соответствующие соглашения.

Статья 9

Стороны будут способствовать совместному решению приграничными регионами вопросов развития рынка транспортных услуг, совместной эксплуатации транспортных коммуникаций и инфраструктуры, обеспечения благоприятных условий для осуществления перевозок пассажиров и грузов транспортными средствами.

Статья 10

Стороны будут содействовать проведению в приграничных регионах государств-участников согласованной промышленной и аграрной политики, основанной на кооперации, специализации и региональном разделении труда, обеспечивающей эффективное использование природных и производственных ресурсов.

Стороны будут содействовать реализации совместных межрегиональных инвестиционных программ, направленных на развитие производства продукции агропромышленного комплекса и конкурентоспособной на мировых рынках промышленной продукции.

Статья 11

В целях эффективного использования имеющихся на территориях приграничных регионов энергоресурсов и бесперебойного обеспечения их населения электро-, теплоэнергией и различными видами энергоносителей Стороны будут содействовать развитию рынка энергоносителей в рамках Соглашения о взаимодействии энергетических систем между государствами — участниками Договора от 29 марта 1996 года, подписанного 24 ноября 1998 года.

Статья 12

Стороны будут способствовать приграничным регионам в совместном решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды, рациональным использованием природных и водных ресурсов, строительством пунктов санитарно-эпидемиологического контроля и карантина растений в местах пограничных переходов, оказанием взаимной помощи в чрезвычайных ситуациях, содействовать реализации региональных экологических программ.

Статья 13

Стороны будут способствовать развитию сотрудничества между приграничными регионами в научно-технической, культурной, гуманитарной областях: проведению совместных культурно-спортивных мероприятий;

обеспечению распространения на своей территории телерадиопрограмм и периодических изданий;
обмену преподавателями и студентами;
организации проведения совместных научно-исследовательских работ по актуальным проблемам;
установлению контактов между медицинскими учреждениями для оказания взаимной помощи, организации консультаций специалистов и обмена информацией по проблемам медицины.

Статья 14

Стороны будут содействовать развитию сотрудничества приграничных регионов в области обмена информацией об оперативной обстановке, разработке и реализации мероприятий по пресечению противоправной деятельности и борьбе с преступностью.

Статья 15

Стороны для решения актуальных межрегиональных проблем и отдельных вопросов обеспечения взаимодействия приграничных регионов государств — участников Соглашения по мере необходимости создадут двусторонние межрегиональные комиссии.

Статья 16

Настоящее Соглашение не затрагивает прав и обязательств Сторон, вытекающих из других международных договоров, участниками которых они являются, а также не препятствует заключению между Сторонами новых договоров.

Статья 17

Стороны будут воздерживаться от действий, противоречащих положениям настоящего Соглашения, препятствующих достижению его целей и наносящих какой-либо ущерб развитию интеграционных процессов в приграничных регионах государств-участников.

Спорные вопросы, которые могут возникнуть в отношении толкования и применения положений настоящего Соглашения, разрешаются путем консультаций и переговоров заинтересованных Сторон.

Статья 18

Внесение изменений и дополнений в настоящее Соглашение производится по согласованию Сторон и оформляется соответствующими протоколами, являющимися его неотъемлемой частью.

Статья 19

Настоящее Соглашение открыто для присоединения других государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года путем передачи документов о присоединении депозитарию, которым является Интеграционный Комитет.

Статья 20

Настоящее Соглашение вступает в силу со дня сдачи депозитарию последнего уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу.

Каждая из Сторон имеет право выйти из настоящего Соглашения путем письменного уведомления об этом депозитария не менее чем за шесть месяцев до предполагаемой даты выхода.

Совершено в г. Москве 26 февраля 1999 года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Интеграционном Комитете, который направит каждому государству — участнику настоящего Соглашения его заверенную копию.

ПРОТОКОЛ МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРАВИТЕЛЬСТВОМ УКРАИНЫ О СОДЕЙСТВИИ НОРМАЛЬНОМУ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЮ НА ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ¹

Проект

Правительство Российской Федерации и Правительство Украины, в дальнейшем именуемые "Сторонами",

руководствуясь Договором о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 года и Договором между Российской Федерацией и Украиной об экономическом сотрудничестве на 1998—2007 годы от 27 февраля 1998 года,

в целях реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества Российской Федерации и Украины на 2001—2007 годы от 12 февраля 2001 года,

на основании статьи 15 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве приграничных областей Российской Федерации и Украины от 27 января 1995 года,

согласились о нижеследующем:

¹ В октябре 2003 года проект Протокола одобрен Межпарламентской комиссией по сотрудничеству Федерального Собрания Российской Федерации и Верховной Рады Украины и направлен в МИД России для проведения консультаций и подготовки к подписанию. В июле 2004 года Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов обратился к Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову с просьбой оказать содействие в ускорении подготовки и подписания данного документа.

Статья 1

Для целей настоящего Протокола используются следующие основные понятия:

приграничные территории — административно-территориальные единицы (районы) субъектов Российской Федерации (Краснодарского края, Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской, Ростовской областей) и административно-территориальные единицы Украины (Автономная Республика Крым, Донецкая, Запорожская, Луганская, Сумская, Харьковская, Херсонская и Черниговская области), определенные Сторонами в соответствии с их внутренним законодательством, границы которых совпадают с делимитированной в установленном порядке линией Государственной границы Российской Федерации и Украины. При этом административные центры этих административно-территориальных единиц не должны находиться далее, чем на расстоянии 50 километров от Государственной границы Российской Федерации и Украины;

постоянные жители приграничных территорий — граждане государств Сторон, постоянно проживающие на приграничных территориях не менее одного года;

компетентные органы — территориальные органы, образованные в соответствии с законодательством Сторон:

в России — государственные органы исполнительной и законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления;

на Украине — Совет Министров Автономной Республики Крым, местные государственные администрации областей и районов, а также органы местного самоуправления, включая областные и районные советы;

жизнеобеспечение — создание на приграничных территориях Сторон условий, необходимых для обеспечения нормальной жизни и деятельности постоянных жителей, поддержания исторически сложившихся связей и контактов в производственной, социальной, культурной, бытовой и других сферах на основе упрощения процедуры пересечения Государственной границы.

Статья 2

В целях содействия нормальному жизнеобеспечению на приграничных территориях Стороны подтверждают свое стремление обеспечить упрощение процедур пограничного, таможенного, миграционного и иных видов контроля в отношении граждан, постоянно проживающих на приграничных территориях.

Статья 3

1. Для постоянных жителей приграничных территорий устанавливается упрощенный режим въезда и выезда на приграничную территорию другого государства на основании пропусков трех видов: пропуск, детский пропуск, групповой пропуск.

Пропуска всех видов выдаются компетентными органами по согласованию между собой по письменным заявлениям, в которых указаны основания для ходатайства.

2. Пропуск действителен с документом, удостоверяющим личность, дает право на многоразовое посещение приграничной территории и непрерывное пребывание там сроком до трех месяцев.

Лица, которым необходимо находиться на приграничной территории на основании указанных пропусков свыше трех месяцев, должны ходатайствовать о получении вида на жительство.

3. Дети до 16 лет посещают приграничную территорию совместно с родителем (опекуном) или самостоятельно по детским пропускам, выдаваемым по ходатайству родителей (опекунов), или справкам учебных заведений.

4. При необходимости въезда и выезда одновременно группы постоянных жителей приграничных территорий на экскурсии, для участия в религиозных церемониях, похоронах, свадьбах и в других целях, указанных в ходатайствах, групповые пропуска выдаются на основании поименных списков, заверенных компетентными органами Сторон. Внесенные в списки лица должны иметь при себе документы, удостоверяющие личность.

Срок пребывания на приграничной территории в этих случаях, как правило, не должен превышать трех суток. В отдельных случаях срок пребывания может быть продлен до конца мероприятия в порядке, установленном комиссией, указанной в статье 11 настоящего Протокола.

Владельцы пропусков должны возвратиться на свою территорию через тот же пункт пропуска через Государственную границу, на котором зарегистрирован въезд на территорию сопредельного государства.

5. Постоянные жители приграничных территорий могут следовать через пункт пропуска через Государственную границу как пешим порядком, так и на транспортных средствах.

При передвижении на транспорте с этой категории лиц не взимается сбор на транспортное средство. Данные на транспортное средство вносятся в пропуск, и оно должно иметь обязательное страхование, если это требуется законами страны посещения.

Статья 4

Основаниями для выдачи пропусков и детских пропусков, указанных в статье 3 настоящего Протокола, могут быть:

1. Работа по найму на предприятии, расположенном на сопредельной приграничной территории.

2. Владение на основании права собственности действующим предприятием, расположенным на сопредельной приграничной территории.

3. Нахождение на сопредельной приграничной территории на основании права собственности недвижимого имущества.

4. Право на пользование земельным участком, расположенным на сопредельной приграничной территории.

5. Учеба в учебном заведении, расположенном на сопредельной приграничной территории.

6. Проживание на сопредельной приграничной территории родственников (родители, дети, братья, сестры, супруг(а) и его (ее) родители, дедушки, бабушки и внуки).

7. Посещение мест захоронения ближайших родственников на сопредельной приграничной территории.

8. Принадлежность к дополнительной категории лиц, определяемых решением комиссии, указанной в статье 11 настоящего Протокола.

При применении пунктов 3 и 4 настоящей статьи пропуска выдаются также и близким родственникам ходатайствующего.

Статья 5

1. В пропуска, выдаваемые постоянным жителям приграничных территорий, включаются следующие данные:

фамилия, имя (отчество);

фотография;

серия и номер документа, удостоверяющего личность; имена детей дошкольного возраста, следующих вместе с владельцем пропуска;

пункт посещения;

марка и регистрационный номер транспортного средства;

срок действия пропуска.

2. Детский пропуск должен иметь фотографию и включать следующие данные: фамилия, имя (отчество); число, месяц и год рождения; место жительства, пункт посещения (учащимся — название учебного заведения); срок действия.

3. Групповым пропуском является заверенный компетентными органами список, в котором указывается: руководитель (старший) группы; пункт посещения; причина посещения; срок действия пропуска и данные о транспортных средствах (марка и регистрационный номер). В списке на каждого члена группы указывается: фамилия, имя (отчество); серия и номер документа, удостоверяющего личность.

4. Пропуск имеет номер, печать, а также подпись должностного лица компетентного органа.

5. Компетентные органы Сторон, которым поручено изготовлять пропуска, обмениваются образцами пропусков. Пропуска выдаются на русском и украинском языках.

Статья 6

Лица, имеющие пропуска, передвигаются в пешем порядке, въезжают, выезжают на транспортных средствах на приграничную территорию другой Стороны через действующие пункты пропуска через Государственную границу, а также установленные настоящим Протоколом пункты упрощенного пропуска. Перечень таких пунктов прилагается к Протоколу и является его неотъемлемой частью.

Малым плавучим средствам, принадлежащим постоянным жителям приграничных территорий, предоставляется право беспрепятственного плавания по рекам и озерам, расположенным на приграничной территории другой Стороны.

Плавучим средствам, владельцы которых имеют законно оформленные договоры на перевозки пассажиров и грузов, разрешается причаливание к берегу приграничной территории другой Стороны в пунктах упрощенного пропуска через Государственную границу.

Каждая из Сторон создает условия для пограничного, таможенного и других видов контроля в пунктах упрощенного пропуска и портопунктах.

Порядок работы пунктов упрощенного пропуска и портопунктов подлежит взаимному согласованию между пограничными и таможенными властями Сторон.

Статья 7

Стороны устанавливают для постоянных жителей приграничных территорий и хозяйствующих субъектов, действующих на приграничной территории, при использовании ими пропусков, указанных в статье 3 настоящего Протокола, следующий таможенный режим:

1. Ввоз и вывоз сельскохозяйственного инвентаря и произведенной сельхозпродукции, а также необходимых строительных материалов владельцами недвижимого имущества, расположенного на приграничных территориях, осуществляются без взимания таможенных пошлин и косвенных налогов на основании разрешений, выдаваемых компетентными органами.

Ввоз и вывоз растений и растительных продуктов, животных и животноводческих продуктов проводятся без взимания таможенных пошлин и косвенных налогов под контролем государственных карантинных органов Сторон.

Перемещения сырья и готовой продукции хозяйствующих субъектов, действующих на приграничной территории, осуществляются специальным транспортом через пункты упрощенного пропуска через Государственную границу и не предусматривают взимания таможенных пошлин и косвенных налогов на основании разрешений, выдаваемых компетентными органами, при этом обязательным достаточным условием такого режима определяется специальная аттестация хозяйствующих субъектов в компетентных органах, пунктов упрощенного пропуска, складов сырья и готовой продукции, специалистов и транспорта.

2. Ввоз и вывоз товаров, приобретенных в количествах, необходимых для личного пользования (кроме автомобилей), на средства, полученные по месту работы, которое находится на приграничной территории, осуществляются без таможенных пошлин и косвенных налогов на основании справки с места работы, кроме товаров, ввоз и вывоз которых запрещен законодательными актами и таможенными правилами Российской Федерации или Украины.

Статья 8

1. Ввоз и вывоз сырья и материалов, необходимых для функционирования производственных объектов, расположенных на приграничных территориях, осуществляются без взимания таможенного сбора на основании отдельных соглашений между властями соответствующих районов и городов, на основании решений комиссий, указанных в статье 11 настоящего Протокола.

2. После вступления в силу настоящего Протокола компетентные органы районов, городов и других населенных пунктов, расположенных на приграничных территориях, могут заключать специальные соглашения по вопросам:

медицинского обслуживания;

эксплуатации и взаимных расчетов за пользование общими коммунальными сетями;

организации общественного транспорта, эксплуатации автодорог и судоходства;

сотрудничества правоохранительных органов, спасательных служб и органов охраны окружающей среды.

Проекты указанных документов подлежат согласованию с комиссиями, создаваемыми в соответствии со статьей 11 настоящего Протокола.

Статья 9

При эпидемиях, эпизоотиях, стихийных бедствиях или при форс-мажорных обстоятельствах каждая из Сторон может вводить временные ограничения на въезд и выезд или приостанавливать частично или полностью действие настоящего Протокола.

О приостановлении или возобновлении действия Протокола Стороны уведомляют друг друга за семьдесят два часа до введения или отмены ограничений.

Статья 10

Если во время пребывания жителя приграничной территории одного государства на приграничной территории другого государства его документы на въезд и выезд были утеряны или пришли в негодность, он обязан незамедлительно заявить об этом соответствующим органам милиции или полиции. В этом случае компетентные органы по заявлению лица выдают справку об утрате документов, на основании которой он сможет возвратиться на территорию проживания.

Статья 11

Для выполнения положений настоящего Протокола компетентные органы приграничных субъектов Российской Федерации и областей Украины учреждают на паритетных началах постоянно действующие двусторонние комиссии по проблемам жизнеобеспечения приграничных территорий.

В течение трех месяцев с момента подписания настоящего Протокола уполномоченные органы Сторон вырабатывают проекты положений о таких комиссиях и представляют их на утверждение органам, определенным национальным законодательством Сторон.

В состав комиссии могут входить на паритетных началах представители компетентных органов приграничных территорий Сторон, пограничной, таможенной и миграционной служб, органов внутренних дел приграничных территорий. Представители в комиссии назначаются в течение одного месяца со дня ее создания.

Статья 12

Компетентные органы Сторон имеют право высылать и лишать пропусков постоянных жителей приграничных территорий другого государства, нарушивших законы, пограничные или таможенные правила государства посещения, а также положения настоящего Протокола.

Компетентные органы обязаны принимать постоянных жителей, высылаемых компетентными органами другой Стороны за совершенные правонарушения.

Статья 13

Стороны поручают оказание содействия в выполнении положений настоящего Протокола, а также разрешение споров при их толковании или реализации подкомиссии по вопросам торгово-экономического сотрудничества Смешанной Российско-Украинской комиссии по сотрудничеству.

Статья 14

Изменения и дополнения к настоящему Протоколу могут быть внесены по взаимному согласию Сторон.

Статья 15

Настоящий Протокол вступает в силу через 30 дней после даты получения Сторонами письменных уведомлений, подтверждающих выполнение соответствующих внутригосударственных процедур, необходимых для вступления его в силу.

Статья 16

Настоящий Протокол является неотъемлемой частью Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве приграничных областей Российской Федерации и Украины от 27 января 1995 года. Срок действия данного Протокола, порядок продления и прекращения действия устанавливаются частью второй статьи 16 указанного Соглашения.

Совершено в г. " " года в двух подлинных экземплярах, каждый на русском и украинском языке, причем оба текста имеют одинаковую силу.

РАЗДЕЛ 2

ИТОГОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ МЕРОПРИЯТИЙ, ПРОВЕДЕННЫХ КОМИТЕТОМ ПО ДЕЛАМ СНГ

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЕПУТАТСКИХ СЛУШАНИЙ "ПРИГРАНИЧНЫЕ РЕГИОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА"

26 мая 2000 года, Белгород

По инициативе Белгородской областной Думы в городе Белгороде 25—26 мая 2000 года состоялись депутатские слушания "Приграничные регионы Российской Федерации, Республики Беларусь и Украины: проблемы и перспективы сотрудничества". Слушания проводились с участием представителей законодательных (представительных) органов Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской областей Российской Федерации, областных советов Гомельской области Республики Беларусь, Луганской, Сумской, Харьковской областей Украины.

В слушаниях также приняли участие представители межгосударственных и межпарламентских органов, образованных государствами — участниками СНГ, руководители приграничных областей России, Белоруссии и Украины, ответственные сотрудники государственных и местных органов исполнительной власти трех государств, представители деловых и научных кругов.

Участники депутатских слушаний,

отмечая необходимость содействия выполнению Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь "О создании Союзного государства", Договора "О дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной", Договора "О дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Республикой Беларусь и Украиной",

основываясь на договоренностях, достигнутых 3 мая 2000 года на встрече президентов Белоруссии, России и Украины,

опираясь на существующую межгосударственную договорно-правовую базу, в том числе в области приграничного сотрудничества,

всесторонне обсудив проблемы широкомасштабного вовлечения субъектов Российской Федерации, областей Белоруссии и Украины в региональное и приграничное сотрудничество,

исходя из понимания того, что рост активности регионов на этом направлении во многом является отражением общей тенденции развития мирохозяйственных связей, составной частью процессов их глобализации и регионализации,

считая, что приграничное сотрудничество является важным резервом расширения экономических и гуманитарных связей и может оказать воздействие на весь ход интеграционных процессов в Содружестве в интересах его участников,

отмечая вместе с тем, что возможности межрегионального и приграничного сотрудничества используются не в полной мере, в результате чего в последние годы в торговле между тремя странами наметилось сокращение номенклатуры и объемов взаимных поставок продукции, наблюдается вытеснение белорусских, российских и украинских товаров с рынков этих государств, недостаточно используется приграничное сотрудничество для развития научных и культурных связей,

подчеркивая, что потенциал межрегионального сотрудничества во многом сдерживается по причинам затянувшегося в большинстве стран Содружества экономического кризиса, разрыва кооперационных и технологических связей, недостатка инвестиций, взаимных неплатежей, неустойчивости национальных валют, низкой платежеспособности хозяйствующих субъектов и, как следствие, значительного удельного веса бартера в общих объемах взаимной торговли, многочисленных таможенных барьеров, расхождения национальных хозяйственных законодательств,

подчеркивая, что нынешний переломный этап развития СНГ, ориентированный на завершение создания зоны свободной торговли, общего экономического пространства, требует более активного участия регионов в интеграционных процессах,

исходя из того, что объединение усилий местных органов власти и предпринимательских структур сопредельных территорий будет способствовать повышению занятости и жизненного уровня населения приграничных районов, укреплению добрососедских отношений между народами стран в целом,

полагают возможным предложить следующие рекомендации.

Федеральному Собранию Российской Федерации, Национальному Собранию Республики Беларусь, Верховной Раде Украины:

1. Сконцентрировать усилия на создании согласованных правовых условий для активизации приграничного сотрудничества сопредельных субъектов Российской Федерации, областей Белоруссии и Украины, используя возможности многостороннего и двустороннего межпарламентского взаимодействия.

Посвятить вопросам приграничного сотрудничества одну из ежегодных межпарламентских конференций Белоруссии, России и Украины. Обсудить вопросы правового обеспечения приграничного сотрудничества в ходе очередных сессий Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, заседаний двусторонней Межпарламентской комиссии Федерального Собрания Российской Федерации и Верховной Рады Украины.

2. Совместно разработать и принять национальные законы о развитии приграничных регионов и о приграничном сотрудничестве, которые имели бы унифицированный характер.

Законодательно закрепить комплекс налоговых, таможенных и иных льгот в целях создания более благоприятных условий для хозяйствующих субъектов в приграничных регионах на взаимной основе и меры ответственности в случае злоупотребления указанными льготами. Предусмотреть использование части средств таможенных платежей и сборов в интересах развития приграничной инфраструктуры.

3. Содействовать принятию в межпарламентских органах, образованных государствами — участниками СНГ, в которых представлены парламенты участников слушаний, модельных законов, иных правовых актов, направленных на гармони-

зацию гражданского, внешнеторгового, налогового, банковского, таможенного и валютного законодательства.

Правительствам Российской Федерации, Республики Беларусь и Украины:

1. Разработать комплекс мероприятий по развитию сотрудничества субъектов Российской Федерации, областей Белоруссии и Украины, в котором предусмотреть меры по государственной поддержке приграничного сотрудничества, повышению уровня координации этих процессов со стороны министерств и ведомств, созданию благоприятных организационно-правовых, финансово-экономических, внешнеторговых, информационных и других условий для развития прямых связей регионов трех стран и их хозяйствующих субъектов.

2. Принять меры по активизации процесса присоединения к Европейской конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 года.

3. Заключить трехстороннее межправительственное соглашение о приграничном сотрудничестве Белоруссии, России и Украины, предусмотрев создание, с соблюдением национального законодательства, межгосударственного органа, координирующего вопросы приграничного сотрудничества трех государств.

4. Органам государственной исполнительной власти приграничных регионов России, Белоруссии и Украины:

предоставить право самостоятельно определять квоты, объемы и номенклатуру межрегиональных заказов и выдавать на льготных условиях разрешения на экспорт и импорт продукции, произведенной в приграничных регионах;

согласовать упрощенный механизм таможенного оформления при ввозе сырья для переработки на соответствующих предприятиях приграничных областей и вывозе готовой продукции;

определить порядок трудоустройства граждан, проживающих на приграничных территориях, обеспечив систематический информационный обмен незаполняющимися вакансиями, развивать взаимное сотрудничество служб занятости;

ввести упрощенный режим перемещения трудовых ресурсов, техники в период сельскохозяйственных кампаний, сезонные "зеленые" сквозные коридоры для обмена сельскохозяйственной продукцией.

5. Правительствам Российской Федерации и Украины в соответствии с соглашением "О пунктах пропуска через государственную границу между Российской Федерацией и Украиной" от 8 февраля 1999 года решить вопрос о механизме приема-передачи "незаконных мигрантов", пересекающих границу вне пунктов пропуска и незаконно находящихся на территории Сторон.

Дополнить упомянутое соглашение положением, позволяющим жителям приграничных районов Российской Федерации и Украины свободно пересекать границу в пределах административных приграничных районов по внутренним паспортам Сторон при наличии в них отметок о постоянной прописке.

6. Ускорить подготовку межправительственного соглашения о порядке пересечения границы гражданами Белоруссии, России и Украины, проживающими в приграничных районах.

7. Поручить заинтересованным министерствам и ведомствам трех государств с привлечением торгово-промышленных палат и организаций деловых кругов подготовить предложения по оказанию помощи субъектам Российской Федера-

ции, областям Белоруссии и Украины в развитии приграничного сотрудничества по следующим направлениям:

определение перспектив развития взаимовыгодного сотрудничества, совершенствование форм и методов взаимодействия приграничных регионов, содействие в разработке проектов развития на взаимовыгодной основе;

развитие различных форм совместного предпринимательства (транснациональных компаний, финансово-промышленных групп, совместных промышленных, финансовых, торгово-посреднических предприятий, лизинговых компаний и др.);

признание сертификатов соответствия товаров без их взаимного дублирования, взаимное признание гигиенических заключений, выдаваемых соответствующими органами указанных государств на ввозимую продукцию;

осуществление мероприятий по экономической поддержке товаропроизводителей при работе, связанной с международными выставками и ярмарками, формированием страховых и залоговых фондов, кредитованием внешнеторговых операций, упрощение системы таможенного контроля и оформления товаров, предназначенных для экспонирования на выставках, ярмарках;

создание сообществ "Регион Содружества" с участием сопредельных субъектов Российской Федерации, областей Белоруссии и Украины;

формирование банка данных о договорно-правовых и нормативно-законодательных актах, конъюнктуре рынков и ценах, автоматизированной системе поиска партнеров по приграничному сотрудничеству;

обеспечение благоприятных условий для организации и деятельности торгово-промышленных палат, бизнес-центров и представительств компаний в России, Белоруссии и Украине;

развитие пограничной инфраструктуры, упорядочение деятельности пунктов пропуска.

8. Ориентировать заграничные учреждения трех государств на оказание более активной помощи субъектам Российской Федерации, областям Республики Белоруссии и Украины в налаживании деловых связей между хозяйствующими субъектами и их партнерами по обеспечению их необходимой информацией, способствовать содействию в продвижении проектов, развитии культурных, спортивных и иных контактов.

9. Просить Председателя Правительства Российской Федерации поручить соответствующим организациям подготовить предложения по восстановлению в структуре федеральных органов исполнительной власти Министерства Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств или образованию нового органа с аналогичными функциями.

Органам власти приграничных субъектов Российской Федерации, областей Белоруссии и Украины:

1. В полном объеме использовать возможности, предоставленные национальным законодательством, для совершенствования собственной нормативной базы в области развития приграничного сотрудничества, в том числе в отношении организации упрощенного режима пограничной зоны, делегирования части своих полномочий органам местного самоуправления. Привлекать в этих целях имеющийся в регионах интеллектуальный потенциал научных и высших учебных заведений.

2. Создать концепцию межрегиональной программы, в рамках которой разработать местные программы торгово-экономического сотрудничества в целях углубления экономического взаимодействия и ускоренного развития приграничных регионов, создания благоприятных условий для перемещения в их пределах граждан, товаров и услуг, использования местных ресурсов, занятия традиционной хозяйственной деятельностью и малым предпринимательством, получения населением приграничных территорий (независимо от места проживания) образования и медицинского обеспечения.

3. Провести анализ действующих соглашений между административно-территориальными образованиями трех стран, заключить в случае необходимости новые соглашения, отвечающие реалиям сегодняшнего дня. При подготовке двусторонних соглашений предусматривать широкое развитие производственных, научных, культурных, информационных связей, содействие в создании совместных центров науки и культуры, а также оказание помощи соотечественникам в решении гуманитарных и других вопросов.

4. Провести в ближайшее время заседание Совета руководителей приграничных областей Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины, не допускать впредь неоправданных перерывов в его деятельности.

5. Расширять участие в осуществлении мероприятий по урегулированию проблемы задолженности расположенных на их территориях хозяйствующих субъектов. Разрабатывать применительно к своим условиям различные схемы финансирования взаимных поставок товаров через зачеты по энергоносителям, лизинг, связанные технические кредиты, товарные кредиты с отсрочкой платежей под гарантии регионов.

6. Разрабатывать мероприятия с учетом возможностей ассоциаций экономического взаимодействия по расширению торгово-экономического сотрудничества, предусматривающие создание межрегиональных инвестиционных программ в сферах малого и среднего предпринимательства, информационно-маркетинговых центров, финансовых механизмов с участием регионов и частных инвесторов трех стран.

7. Оказывать органам местного самоуправления помощь в расширении сети торговых домов, проведении выставок-ярмарок, совместных культурных и спортивных мероприятий, повышении уровня информационного обмена, привлекая в этих целях заинтересованные деловые круги.

8. Регулярно проводить межпарламентские слушания по проблемам сотрудничества приграничных областей с изучением опыта нормотворческой работы представительного органа власти, проводящего слушания.

* * *

Участники слушаний выражают уверенность в том, что государственными и региональными органами государственной власти Российской Федерации, Республики Беларусь и Украины будут предприняты дополнительные меры по развитию приграничного сотрудничества в интересах повышения благосостояния населения этих регионов и народов трех стран.

РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО ИТОГАМ РАБОТЫ "КРУГЛОГО СТОЛА"
В РАМКАХ ПЕТЕРБУРГСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ФОРУМА НА ТЕМУ
"МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ И ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:
ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ"

14 июня 2001 года, Санкт-Петербург

Комитеты Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств и по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике провели 14 июня 2001 года в рамках Петербургского экономического форума заседание "круглого стола" на тему "Межрегиональное и приграничное сотрудничество: опыт и перспективы".

В работе "круглого стола" приняли участие члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты парламентов стран Содружества, руководители и ответственные сотрудники федеральных министерств и ведомств, субъектов Российской Федерации и административно-территориальных образований стран СНГ, представители региональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, межгосударственных органов интеграции и межпарламентских органов Содружества Независимых Государств, деловых кругов, научных организаций и средств массовой информации.

Участники "круглого стола", всесторонне обсудив состояние и перспективы взаимовыгодного сотрудничества стран Содружества на рыночной основе, отмечают, что внешнеэкономические связи и их главное звено — внешняя торговля — способствуют поддержанию производства и занятости в ряде базовых отраслей экономики в условиях значительного спада внутреннего спроса на их продукцию, помогают насытить национальные рынки необходимыми товарами, продовольствием и сырьевыми ресурсами, служат основным источником формирования валютных и в значительной мере финансовых ресурсов стран СНГ.

В странах Содружества последовательно ведется работа по созданию и укреплению договорно-правовой базы интеграции, в том числе по межгосударственному регулированию регионального и приграничного сотрудничества.

Субъекты Российской Федерации активно реализуют свои права на осуществление международных и внешнеэкономических связей. К настоящему времени они заключили более 963 договоров и соглашений со странами СНГ и их регионами, которые охватывают практически все сферы сотрудничества и межрегиональных отношений.

Благодаря взаимодействию регионов в последние годы наращиваются объемы взаимных инвестиций, направляемых в экономику стран Содружества, крепнут культурные связи, особенно между приграничными территориями.

Однако полное использование возможностей межрегионального и приграничного сотрудничества сдерживается сегодня по целому ряду объективных причин. Так, не преодолены последствия глубокого экономического кризиса во многих странах СНГ. Свертывание научно-технического потенциала и сокращение объемов производства в промышленности обусловили сужение ресурсной базы экспорта в странах Содружества. Из-за высоких цен на товары и транспортные услуги и неурегулированности платежно-расчетных отношений между хозяйст-

вующими субъектами сдерживаются товарообменные операции и трудно восстанавливаются кооперационные и технологические связи.

Широкое распространение получили нелегальная миграция и неконтролируемая торговля, что в немалой степени влияет на ухудшение криминогенной обстановки в приграничных районах, распространение наркотиков.

На "круглом столе" отмечалось, что возможности развития межрегионального сотрудничества все еще сдерживаются из-за расхождений в национальных законодательствах в сфере внешнеэкономической и хозяйственной деятельности. Кроме того, часты случаи, когда на правительственном и парламентском уровне принимаются своевременные решения по укреплению межрегионального сотрудничества, но реализуются они не в полной мере или даже не выполняются.

Состоялся обмен мнениями по проблемам совершенствования правового обеспечения внешнеэкономических связей регионов, первоочередным направлениям гармонизации и унификации национальных законодательств в этой сфере, их соотношения с нормами международного права, а также поиску новых форм межрегионального взаимодействия и организационного решения этих вопросов.

Участники "круглого стола" считают, что межрегиональное и приграничное сотрудничество является важным фактором развития межгосударственного сотрудничества и при условии проведения совместных и скоординированных действий со стороны государственных и региональных органов власти стран СНГ может оказать позитивное воздействие на интенсификацию интеграционных процессов в Содружестве.

Участники "круглого стола" полагают возможным предложить следующие рекомендации.

Парламентам государств — участников Содружества Независимых Государств:

1. Используя возможности многостороннего и двустороннего межпарламентского сотрудничества, объединить усилия по подготовке совместных скоординированных мер по правовому обеспечению всестороннего взаимодействия регионов в странах Содружества.

Изучить возможности совершенствования и развития национальных законодательств в области межрегионального и приграничного сотрудничества в первую очередь на основе использования модельных законодательных и других актов, принятых межпарламентскими организациями государств — участников СНГ.

2. Парламентским делегациям в межпарламентских организациях, образованных государствами — участниками СНГ, инициировать разработку модельных и других законодательных актов, регулирующих вопросы внешнеэкономической деятельности регионов, налоговое, таможенное, банковское законодательство и нормы в области стандартизации, а также защиты прав потребителей.

3. Принять положения, в соответствии с которыми ратификация межгосударственных документов, принятых в рамках СНГ, будет осуществляться в первоочередном порядке.

4. Образовать на основе профильных комитетов межпарламентские группы для изучения конкретных проблем взаимодействия приграничных регионов сопредельных государств на местах. Внедрить практику совместной подготовки и проведения на двусторонней и многосторонней основе парламентских слушаний по вопросам сближения правовой основы приграничного сотрудничества.

Правительствам государств — участников Содружества Независимых Государств:

1. Подготовить по согласованию с руководителями приграничных административно-территориальных образований двусторонние межправительственные соглашения о принципах сотрудничества с приграничными регионами сопредельных государств, дополненные программами долгосрочного сотрудничества. Образовать межправительственные комиссии по приграничному сотрудничеству, возложив на них функции координации и контроля за выполнением программ.

2. Правительствам государств Таможенного союза рассмотреть вопрос о выполнении министерствами и ведомствами Мероприятий по реализации Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества между государствами — участниками Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года, утвержденных решением Совета глав правительств 17 февраля 2000 года.

3. Инициировать рассмотрение на заседании Совета глав правительств вопроса о создании при Исполнительном Комитете Содружества Независимых Государств координационного органа по межрегиональному и приграничному сотрудничеству.

4. Содействовать развитию различных форм совместного предпринимательства — транснациональных компаний, финансово-промышленных групп, совместных производственных и торгово-посреднических предприятий и др.

Органам власти административно-территориальных образований стран Содружества Независимых Государств:

1. Унифицировать комплекс налоговых, таможенных и иных льгот в целях создания на взаимной основе благоприятных условий для хозяйствующих субъектов в приграничных регионах, предусмотрев при этом использование части средств таможенных платежей и сборов в интересах развития приграничной инфраструктуры и меры ответственности в случае злоупотребления указанными льготами.

2. Содействовать предприятиям и организациям в осуществлении прямых взаимных поставок продукции и оказании услуг по межотраслевой и внутриотраслевой кооперации, создавая приоритетные условия для развития в регионах совместных предприятий, в том числе транснациональных финансово-промышленных групп, а также информационных и маркетинговых центров.

3. Согласовать с руководителями регионов сопредельных государств возможность взаимного использования трудовых ресурсов из приграничных регионов и при достижении договоренностей создать условия для их работы. В случае необходимости подготовить предложения о внесении изменений в действующее законодательство.

4. Содействовать наделению дополнительными полномочиями органов местного самоуправления приграничных территорий и оказывать им помощь в решении актуальных социальных и гуманитарных вопросов, в том числе получении образования, улучшении медицинского обслуживания, обеспечении транспортными услугами, а также в обеспечении взаимодействия правоохранительных органов и служб надзора за окружающей средой и рационального природопользования.

5. Завершить согласование упрощенного механизма оформления таможенных документов при ввозе сырья для переработки на предприятиях приграничных ре-

гионов и вывозе готовой продукции, ввести по согласованию с соответствующими государственными органами упрощенный режим перемещения трудовых ресурсов, техники в период сельскохозяйственных кампаний, сезонные сквозные коридоры для обмена сельскохозяйственной продукцией.

б. Отработать меры по упрощению процедур оформления пограничного, таможенного, иммиграционного и иных видов контроля в отношении граждан, постоянно проживающих на территории приграничных регионов.

Органам международного парламентского сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств

1. Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ уделять больше внимания разработке модельных и других законодательных актов, создающих основу для сближения национальных законодательств в области межрегионального и приграничного сотрудничества.

Ускорить доработку проекта Конвенции по приграничному сотрудничеству для государств — участников СНГ.

2. Межпарламентской Ассамблее Евразийского экономического сообщества (Межпарламентскому Комитету Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан) рассмотреть вопрос об использовании основных положений модельного закона "О регионах приграничного сотрудничества", принятого 16 июня 1998 года, и модельного закона "Об основах внешнеэкономической деятельности", принятого 4 апреля 1999 года, в национальных законодательствах государств-участников.

РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ "МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ И ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СООБЩЕСТВЕ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ"

5 марта 2003 года, Москва

В соответствии с графиком основных мероприятий Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества и Планом основных мероприятий Совета Федераций Федерального Собрания Российской Федерации 5 марта 2003 года в Москве состоялись межпарламентские слушания "Межрегиональное и приграничное сотрудничество в Евразийском экономическом сообществе: состояние и перспективы".

В слушаниях приняли участие Председатель Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества, руководители палат парламентов, члены Межпарламентской Ассамблеи, главы дипломатических представительств, представители правительств, руководители приграничных областей, научных организаций и деловых кругов государств — членов Сообщества, постоянные представители государств при ЕврАзЭС, сотрудники Секретариата Интеграционного Комитета ЕврАзЭС.

Участники межпарламентских слушаний всесторонне обсудили состояние и ключевые проблемы дальнейшего развития межрегионального и приграничного сотрудничества. Было отмечено, что сотрудничество на уровне регионов — один

из наиболее крупномасштабных и эффективных факторов, способствующих выходу государств Сообщества на реальную интеграцию и играющих важную роль в создании общего рынка товаров, капиталов, услуг и рабочей силы.

Подчеркивалось, что весь комплекс проблем, связанных с разрывом кооперационных связей, спадом производства, неплатежами, снижением уровня жизни населения в условиях перехода к рыночной экономике ощущается прежде всего в приграничных регионах. Особенно в тяжелом положении оказались те приграничные территории, где были разорваны или ограничены не только экономические связи, но и привычные трудовые, культурные и бытовые контакты жителей.

Участники межпарламентских слушаний всесторонне обсудили основные направления, по которым необходимо совершенствовать сотрудничество приграничных регионов. Наиболее важными среди них являются:

совершенствование торгово-экономических связей;

упрощение процедур оформления регистрации совместных предприятий и предприятий малого бизнеса;

вопросы инвестирования производства на приграничных территориях;

решение вопросов регистрации и временного проживания граждан;

упрощение порядка таможенного контроля;

решение вопросов получения образования и медицинских услуг.

Были рассмотрены вопросы реализации решений органов ЕврАзЭС по проблемам межрегионального и приграничного сотрудничества, в частности таких нормативно-правовых актов, как модельный закон "О регионах приграничного сотрудничества" и подготовленное на его базе Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества.

Непосредственное отношение к этой проблеме имеют международные договоры и соглашения, принятые в рамках Заявления глав государств "О десяти простых шагах навстречу простым людям", а также принятые в их развитие государствами — членами Евразийского экономического сообщества международные нормативно-правовые акты на двусторонней основе.

Анализ реализации принятых решений показывает, что государствами — членами Сообщества проделана значительная работа в вопросах трансграничного взаимодействия.

Так, государственными органами Беларуси и Казахстана в целях реализации Соглашения об обеспечении свободного и равного права пересечения физическими лицами границ приняты меры по организации приоритетного порядка перемещения товаров, ввозимых либо вывозимых физическими лицами, постоянно проживающими в государствах — членах ЕврАзЭС (в частности, создание в аэропортах "зеленого коридора"). Таможенный и пограничный контроль при пересечении границы России и Белоруссии вообще отменен.

Успешно реализуются положения двустороннего Соглашения между правительствами России и Казахстана о приграничном сотрудничестве на 1999—2007 годы. В результате доля приграничной торговли двух стран составила более 50 процентов от общего товарооборота. Между Казахстаном и Кыргызстаном достигнуто соглашение в вопросах использования водохозяйственных сооружений на реках Чу и Талас, пограничного переезда "Алматы — Бишкек".

Практически всеми государствами — членами ЕврАзЭС приняты конкретные меры по реализации Соглашения о создании благоприятных условий для занятий

малым предпринимательством, которые нашли отражение в государственных программах развития и поддержки малого и среднего бизнеса. В соответствии с данными программами проведена работа по совершенствованию нормативно-правовой базы в этой сфере, развитию системы финансово-кредитной поддержки малого бизнеса, информационному, научно-методическому и кадровому обеспечению.

Вместе с тем участники слушаний отметили, что государства ЕврАзЭС пока не используют в должной мере значительный потенциал межрегионального и приграничного сотрудничества для более активного вовлечения регионов во внешнеэкономическую деятельность. Несмотря на появившиеся в последние годы некоторые положительные тенденции, внутренний товарообмен в Сообществе все еще находится на уровне 25—30 процентов.

Недостаточно эффективно используются возможности, заложенные в принятом 26 февраля 1999 года Соглашении об основных принципах приграничного сотрудничества государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года, которое открывает новые перспективы для решения региональных и межрегиональных проблем приграничных территорий, являясь единственным в СНГ многосторонним документом в данной сфере правоотношений. Правительствами большинства государств, Интеграционным Комитетом ЕврАзЭС еще не принято достаточных мер по реализации Соглашения, а также контролю за выполнением решения Межгосударственного Совета от 17 февраля 2000 года о мерах по реализации данного Соглашения.

Участники слушаний также подчеркивали, что возможности развития межрегионального и приграничного сотрудничества во многом сдерживаются и из-за недостаточной проработанности данной сферы правоотношений в национальных законодательствах большинства государств — членов ЕврАзЭС, а также существующих расхождений в действующих правовых нормах.

Существенным тормозом в активизации социально-экономической деятельности регионов государств — членов Сообщества в ряде случаев является недостаточная скоординированность действий различных ветвей власти. Целый ряд других проблем требует решения непосредственно на региональном уровне. К их числу относятся: недостаточное обеспечение участников межрегионального сотрудничества нормативно-правовой информацией, отсутствие интегрированной базы данных о торгово-промышленном и инвестиционном потенциалах регионов, налаженного обмена данными о конъюнктуре рынков и ценах.

Состоявшийся обмен мнениями подтвердил актуальность и многоплановость проблемы межрегионального и приграничного сотрудничества, которая тесно связана с вопросами социально-экономического развития регионов стран Сообщества, миграционной, пограничной, таможенной, внешнеэкономической политикой государств.

Обменявшись мнениями по наиболее актуальным проблемам межрегионального и приграничного сотрудничества в Евразийском экономическом сообществе, а также учитывая, что такое сотрудничество затрагивает целый комплекс взаимосвязанных проблем и является одним из важнейших направлений интеграции, участники межпарламентских слушаний считают целесообразным предложить следующие **рекомендации** парламентам, правительствам, органам власти административно-территориальных образований государств — членов Евразийского эконо-

номического сообщества, а также Межпарламентской Ассамблее и Интеграционному Комитету ЕврАзЭС.

Учитывая важную роль создания прочной правовой основы для активизации участия регионов в международных и внешнеэкономических связях, **парламентам государств — членов Евразийского экономического сообщества** необходимо обратить внимание на решение следующих вопросов:

сосредоточить усилия на совершенствовании и унификации нормативно-правовой базы развития межрегионального и приграничного сотрудничества путем внесения соответствующих изменений в действующее законодательство и принятия новых законов;

обратиться к парламенту и Правительству Российской Федерации с просьбой ускорить подготовку и принятие федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации";

просить парламенты и правительства Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана подготовить аналогичные правовые акты с учетом норм и правил модельного закона "О регионах приграничного сотрудничества" и Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях;

внедрять в практику проведение на двусторонней и многосторонней основе парламентских слушаний по вопросам сближения правовой основы межрегионального и приграничного сотрудничества.

Участники слушаний предлагают **правительствам государств-членов** рассмотреть возможность решения следующих вопросов:

принять меры по реализации в полном объеме положений подписанного 26 февраля 1999 года Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года и мероприятий по его реализации, утвержденных Межгосударственным Советом Евразийского экономического сообщества 17 февраля 2000 года;

заключить двусторонние соглашения по жизнеобеспечению на приграничных территориях, способствующие созданию условий для поддержания исторически сложившихся связей и контактов в производственной, социальной, культурной, бытовой и других сферах на основе упрощенного механизма оформления и согласования таможенных документов и процедуры пересечения государственной границы;

изучить возможность подготовки и подписания двусторонних межправительственных программ долгосрочного сотрудничества, направленных на всестороннее развитие приграничных территорий и решение проблем межрегионального характера (в том числе в сфере регионального природопользования и охраны окружающей среды, борьбы с незаконной миграцией, оборотом наркотических средств, организованной преступностью), усиление взаимодействия в других представляющих общий интерес областях;

содействовать созданию финансовых механизмов для стимулирования экспортно-импортных операций, привлечения инвестиций, организации страховых и залоговых фондов, развития банковских структур на приграничных территориях;

принять меры по реализации решения Межгосударственного Совета от 10 октября 2000 года № 86 "Об укреплении внешней границы государств — участников Соглашения о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве".

Учитывая ключевую роль регионов в развитии межрегионального и приграничного сотрудничества, предложить **органам власти административно-территориальных образований** государств — членов Евразийского экономического сообщества:

согласовать с соответствующими государственными органами возможность введения упрощенного механизма оформления таможенных документов при ввозе сырья для переработки на предприятиях приграничных регионов и вывозе готовой продукции, а также введения упрощенного режима перемещения трудовых ресурсов, техники в период сельскохозяйственных кампаний, сезонных сквозных коридоров для обмена сельскохозяйственной продукцией;

внедрять современные средства связи и телекоммуникационные технологии, позволяющие проводить маркетинговые исследования, поиск партнеров по хозяйственной деятельности, налаживание устойчивых рынков реализации продукции и предоставления услуг, создавать информационно-консультативные центры по приграничному сотрудничеству, торгово-экономическим и культурным связям с сопредельными государствами;

оказывать органам местного самоуправления приграничных территорий помощь в расширении сети торговых домов и представительств, проведении выставок-ярмарок, совместных культурных и спортивных мероприятий;

поддерживать инициативу по созданию на местах общественных органов с участием депутатов всех уровней, представителей органов местного самоуправления, наиболее авторитетных жителей приграничных регионов в целях выработки рекомендаций и подготовки решений по наиболее злободневным вопросам приграничья.

Рекомендовать Межпарламентской Ассамблее Евразийского экономического сообщества как органу парламентского сотрудничества, рассматривающему вопросы гармонизации национальных законодательств:

разработать и утвердить Концепцию межрегионального и приграничного сотрудничества Евразийского экономического сообщества;

провести комплексный анализ национальных законодательств в области межрегионального и приграничного сотрудничества, разработать программу подготовки правовых актов МПА ЕврАзЭС в данной сфере правоотношений с учетом норм и правил международных организаций, прежде всего Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей;

совместно с Интеграционным Комитетом разработать типовые нормативно-правовые акты о правовом статусе приграничных территорий; о совместном природопользовании (водные ресурсы, нефть, газ, уголь); о налоговом режиме приграничных территорий; об упрощенном порядке транзитного транспортного обслуживания; об объектах приграничной торговли;

изучить возможность создания парламентской группы МПА ЕврАзЭС для решения вопросов конфликтного характера в сфере приграничных отношений;

в первом полугодии 2004 года провести семинар с целью мониторинга реализации рекомендаций межпарламентских слушаний "Межрегиональное и приграничное сотрудничество в Евразийском экономическом сообществе: состояние и перспективы" в государствах Сообщества.

Интеграционному Комитету Евразийского экономического сообщества, по мнению участников межпарламентских слушаний, было бы целесообразно в первую очередь:

обсудить вопрос о выполнении решения Межгосударственного Совета ЕврАзЭС о Мероприятиях по реализации принятого 17 февраля 2000 года Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года;

на основе изучения мирового опыта вовлечения регионов в международные и внешнеэкономические связи проработать возможность заключения многостороннего соглашения, регулирующего принципы и порядок осуществления государствами — членами Сообщества межрегионального сотрудничества, разработать долгосрочную программу сотрудничества государств-членов на уровне регионов;

изучить возможность создания специального координирующего органа — Совета регионов, который мог бы оказывать консультативные услуги руководителям органов власти и местного самоуправления регионов стран — членов ЕврАзЭС, организовывать на постоянной основе встречи предпринимателей приграничных регионов по обмену опытом и совершенствованию взаимодействия;

разработать общие принципы применения транспортных, прежде всего железнодорожных, тарифов, единых для государств — членов Сообщества, обеспечив их последовательное сближение и стабилизацию;

совместно с Ассоциацией "Деловой совет ЕврАзЭС" для оказания помощи предприятиям и предпринимателям сформировать информационный банк данных нормативно-правовых актов, инвестиционных проектов, предложений по внедрению инновационных технологий, спроса и предложений товаров и услуг, потоков грузов и транспортных средств. Наладить на постоянной основе обмен базами данных;

рассмотреть предложение о проведении межгосударственной выставки "Евразийское экономическое сообщество — развитие и сотрудничество";

обратиться в Ассоциацию "Деловой совет ЕврАзЭС" с предложением посвятить вопросам межрегионального и приграничного сотрудничества очередной Экономический форум ЕврАзЭС.

* * *

Участники слушаний выражают уверенность, что органы управления интеграцией Евразийского экономического сообщества, органы государственной власти Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан, органы власти административно-территориальных образований государств — членов ЕврАзЭС предпримут все необходимые усилия, с тем чтобы межрегиональное и приграничное сотрудничество стало одним из основных направлений развития Евразийского экономического сообщества в целях выхода на реальную интеграцию и повышения благосостояния народов государств, входящих в Сообщество.

ВЫПИСКА
ИЗ ПРОТОКОЛА № 116 ВЫЕЗДНОГО ЗАСЕДАНИЯ
КОМИТЕТА ПО ДЕЛАМ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
НА ТЕМУ "ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА"

4 июня 2003 года, Оренбург

Присутствовали:

члены Комитета: Густов В.А., Ковальский Л.И., Лушкин Л.А., Нефедов В.Л.,
Пантелеев О.Е.,
член Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике
Залепухин А.Г.

Вел заседание председатель Комитета Густов В.А.

Слушали: о повестке дня заседания Комитета.

Решили: повестку дня утвердить.

По вопросу "Приграничное сотрудничество: законодательство и правоприменительная практика" докладывал заместитель председателя Комитета по делам СНГ Нефедов В.Л.

Выступили:

председатель Комитета по делам СНГ Густов В.А.,
глава администрации Оренбургской области Чернышев А.А.,
заместитель главы администрации Оренбургской области Горшенин С.Г.,
председатель комитета по вопросам местного самоуправления, организации
деятельности органов государственной власти, международных связей и националь-
ной политики Законодательного Собрания Оренбургской области Ковалев А.В.,

заместитель начальника Службы общественной безопасности МВД России
Гетман Н.И.,

глава г. Новотроицка Оренбургской области Великанов А.А.,

ректор Оренбургского государственного аграрного университета Соловьев
С.А.,

первый заместитель начальника Приволжского таможенного управления Егоров
В.М.,

исполняющий обязанности начальника территориального отдела "Оренбург"
Юго-Восточного регионального управления ФПС России Пилюгин А.П.

С дополнениями и замечаниями по данному вопросу выступили участвовавшие
в заседании члены Совета Федерации.

Обсудив совместно с представителями исполнительных и законодательных
органов власти Оренбургской области состояние и направления совершенствования
федерального законодательства в сфере приграничного сотрудничества субъектов
Российской Федерации с регионами сопредельных государств, а также вопросы
дальнейшего развития приграничных связей Оренбургской области с областями
Республики Казахстан, Комитет считает, что состояние законодательной базы в
данной сфере правоотношений не отвечает объективной тенденции возрастания
роли субъектов Федерации в развитии международных и внешнеэкономических
связей России, значительно отстает от запросов практики, не обеспечивает
решение самых насущных проблем российского приграничья.

Приграничное сотрудничество по-прежнему осуществляется главным образом на основе общих законодательных норм, регламентирующих международную и внешнеэкономическую деятельность субъектов Федерации, которые не учитывают всего спектра и специфики взаимоотношений приграничных регионов с регионами сопредельных с Россией государств. Вопросы приграничного сотрудничества оказались вне сферы деятельности федеральных министерств и ведомств. Предложения приграничных субъектов Федерации по совершенствованию законодательства в данной сфере правоотношений фактически остаются не востребованными.

Из-за несовершенства правового инструментария в регионах, граничащих с государствами СНГ, до сих пор не решены самые элементарные вопросы, связанные с необходимостью поддержания исторически сложившихся и жизненно важных контактов в производственной, торговой, социальной, культурной, бытовой и других сферах сотрудничества.

Многие аспекты приграничного взаимодействия реализуются в приграничных регионах фактически за пределами правового поля. Это не только сдерживает потенциально мощный внешнеэкономический фактор социально-экономического развития приграничного пояса страны, но и зачастую способствует распространению коррупции и криминала на стратегически важных для России территориях.

Кроме того, уровень развития законодательной базы не позволяет в полном объеме реализовать: рекомендации заседания Государственного совета от 22 января 2003 года; обязательства, взятые Россией при подписании Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей; цели, намеченные в Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утвержденной Правительством 9 февраля 2001 года.

Комитет считает, что острота проблем, накопившихся в приграничных регионах Российской Федерации из-за недостаточного развития законодательства в данной сфере правоотношений, требует реализации самых радикальных мер.

С учетом состоявшегося обмена мнениями Комитет **решил:**

1. Поддержать опыт работы исполнительных и законодательных органов власти Оренбургской области в сфере приграничного сотрудничества с областями Республики Казахстан.

Учитывая особую роль Оренбургской области в развитии сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, совместно с Законодательным Собранием и администрацией области подготовить предложения в Правительство Российской Федерации об установлении на ее территории экономико-правового режима, способствующего апробации идеи о создании евро-азиатских регионов приграничной интеграции и сотрудничества.

2. Принять к сведению информацию о ходе подготовки законодательной инициативы Совета Федерации — проекта федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации".

3. Рабочей группе по подготовке законопроекта "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" учесть предложения по его доработке, высказанные на выездном заседании Комитета.

4. Направить законопроект "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" в органы власти приграничных субъектов Российской Федерации для экспертизы и подготовки возможных замечаний и предложений.

5. Провести в Совете Федерации парламентские слушания на тему "Приграничное сотрудничество в законодательстве Российской Федерации: задачи, перспективы, мировой опыт".

6. Обратиться к Правительству Российской Федерации с предложениями: возобновить деятельность Межведомственной комиссии по развитию приграничного сотрудничества;

в целях реализации Концепции развития приграничного сотрудничества в Российской Федерации от 9 февраля 2001 года завершить разработку Плана мероприятий по развитию приграничного сотрудничества в Российской Федерации;

ускорить подготовку необходимых материалов для решения вопроса о присоединении Российской Федерации к Дополнительному протоколу и Протоколу № 2 Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей.

7. Предусмотреть в перспективном плане работы Комитета проработку вопросов:

о подготовке проекта федерального закона об особенностях организации местного самоуправления на приграничных территориях;

о возможности предоставления приграничным регионам права на получение фиксированной части таможенных платежей и сборов.

8. Оказать содействие Законодательному Собранию и администрации Оренбургской области по вопросу о создании Ассоциации субъектов Российской Федерации, граничащих с Республикой Казахстан.

9. Обсудить на заседании Комитета состояние дел со строительством и оснащением в Оренбургской области дополнительных пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации с Республикой Казахстан.

**РЕКОМЕНДАЦИИ
"КРУГЛОГО СТОЛА" НА ТЕМУ
"ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО
КАК ВАЖНЫЙ ФАКТОР ИНТЕГРАЦИИ РОССИИ И КАЗАХСТАНА"**

29 октября 2003 года, Москва

29 октября 2003 года Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств, Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности, а также Комитет Сената Парламента Республики Казахстан по международным делам, обороне и безопасности, Комитет Сената Парламента Республики Казахстан по вопросам регионального развития и местному самоуправлению провели "круглый стол" на тему "Приграничное сотрудничество как важный фактор интеграции России и Казахстана". Мероприятие состоялось в рамках Дней Сената Парламента Республики Казахстан в Совете Федерации.

В заседании "круглого стола" приняли участие члены Совета Федерации, депутаты Сената Парламента Республики Казахстан, руководители органов исполнительной власти, а также представители межгосударственных и межпарламентских организаций, образованных государствами — участниками СНГ, деловых и научных кругов.

Участники "круглого стола",

основываясь на договоренностях, отраженных в совместном Заявлении Президента Российской Федерации и Президента Республики Казахстан от 15 апреля 2003 года, сделанном в г. Омске (Российская Федерация);

опираясь на существующую межгосударственную договорно-правовую базу в области приграничного сотрудничества;

считая, что приграничное сотрудничество является важным фактором интеграции России и Казахстана, который может оказать воздействие на весь ход интеграционных процессов между нашими странами, в том числе в контексте формирования единого экономического пространства;

учитывая, что взаимовыгодное сотрудничество сопредельных регионов двух стран является одним из наиболее эффективных резервов социально-экономического развития приграничных территорий, повышения деловой активности, занятости и жизненного уровня проживающего здесь населения;

отмечая определенные успехи, достигнутые на пути превращения российско-казахстанской границы в зону добрососедства и сотрудничества;

подчеркивая вместе с тем, что возможности приграничного сотрудничества используются далеко не в полной мере;

обращая внимание на недостаточную проработанность данной сферы правоотношений в национальных законодательствах;

всесторонне обсудив проблемы дальнейшего широкомасштабного вовлечения субъектов Российской Федерации и областей Республики Казахстан в приграничное сотрудничество,

полагают возможным предложить следующие рекомендации Федеральному Собранию Российской Федерации и Парламенту Республики Казахстан:

1. Активизировать взаимодействие в законодательной и других сферах парламентской деятельности, представляющих взаимный интерес, в целях дальнейшего углубления приграничного сотрудничества, развития интеграционных процессов, добрососедских и равноправных отношений между нашими странами.

2. Разработать национальные законодательные акты, определяющие правовой статус и полномочия приграничных территорий, на основе использования положений модельного закона МПА ЕврАзЭС "О регионах приграничного сотрудничества" (1998 г.), а также опыта создания и функционирования еврорегионов.

3. Уделить особое внимание развитию согласованной правовой основы для активизации сотрудничества между сопредельными регионами Российской Федерации и Республики Казахстан, законодательно закрепить комплекс налоговых, таможенных и иных льгот, обеспечивающих благоприятные условия для взаимодействия хозяйствующих субъектов, развития торговли, свободных поездок граждан, обменов в области культуры, науки и образования.

4. Одобрительно отнестись к предложениям Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств:

об обмене опытом и о сближении норм законодательства России и Казахстана с учетом подготовленного в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации";

о внесении в установленном порядке в правительства обоих государств проекта Протокола к Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о приграничном сотрудничестве регионов

от 24 сентября 1999 года о содействии нормальному жизнеобеспечению на приграничных территориях.

5. Обратиться в правительства Российской Федерации и Республики Казахстан с предложениями:

провести инвентаризацию договоров и соглашений, подписанных на межрегиональном уровне, обеспечить их приведение в соответствие с законодательствами России и Казахстана, а также с конкретными потребностями регионов;

включить в повестку дня заседания подкомиссии по приграничному сотрудничеству Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан вопроса о реализации основных положений Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества, подписанного государствами — участниками Таможенного союза в феврале 1999 года.

6. Поддержать инициативу администрации и Законодательного Собрания Оренбургской области Российской Федерации о целесообразности создания евро-азиатских регионов приграничной интеграции и сотрудничества. Совместно с правительствами и органами власти приграничных регионов проработать вопрос о возможности установления на их территории соответствующего экономико-правового режима.

КОММЮНИКЕ ПО ИТОГАМ ВСТРЕЧИ РОССИЙСКИХ И УКРАИНСКИХ ПАРЛАМЕНТАРИЕВ, ПРЕДСТАВЛЯЮЩИХ ПРИГРАНИЧНЫЕ ТЕРРИТОРИИ ДВУХ СТРАН

11 июня 2004 года, Харьков

По приглашению Верховной Рады Украины 10—11 июня 2004 года состоялся официальный визит делегации Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Украину. В рамках визита в городе Харькове 11 июня 2004 года проведена встреча членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и народных депутатов Украины — представителей приграничных регионов в парламентах Российской Федерации и Украины, в ходе которой парламентарии обменялись мнениями о путях дальнейшего развития приграничного сотрудничества. Во встрече приняли участие представители органов законодательной и исполнительной власти ряда областей России и Украины.

Накануне встречи парламентарии побывали на российско-украинской государственной границе, посетили пункты пропуска через границу, встретились с представителями пограничных, таможенных и иных служб двух стран, ознакомились с практикой взаимодействия органов местного самоуправления приграничных территорий, обсудили проблемы, с которыми сталкивается население этих территорий.

Участники встречи:

отмечая важность вступления в силу Договора между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе от 28 января 2003 года и Договора между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива от 24 декабря 2003 года,

учитывая положения Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 года и Согла-

шения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве приграничных областей Российской Федерации и Украины от 27 января 1995 года,

стремясь ускорить законодательное обеспечение реализации Программы межрегионального и приграничного сотрудничества Российской Федерации и Украины на 2001—2007 годы от 12 февраля 2001 года,

на основании статей 1 и 2 Протокола о развитии сотрудничества между Федеральным Собранием Российской Федерации и Верховной Радой Украины от 9 января 2002 года

договорились о нижеследующем:

1. Развивать сотрудничество в законодательной и других сферах парламентской деятельности, используя возможности многостороннего и двустороннего межпарламентского взаимодействия, в целях создания благоприятных правовых условий для активизации приграничного сотрудничества Российской Федерации и Украины.

2. Рекомендовать Межпарламентской комиссии по сотрудничеству Федерального Собрания Российской Федерации и Верховной Рады Украины (далее — Межпарламентская комиссия) обсудить на своем заседании в ноябре 2004 года вопрос о ходе рассмотрения подготовленного в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" и проекта закона Украины "О трансграничном сотрудничестве".

3. Принять к сведению информацию представителей внешнеполитических ведомств России и Украины о ходе переговоров по подготовке межправительственного соглашения о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями приграничных территорий, предусматривающего меры по упрощению процедур пограничного, таможенного, иммиграционного и иных видов контроля в отношении граждан, постоянно проживающих на приграничных территориях. Рекомендовать Правительству Российской Федерации и Кабинету Министров Украины ускорить заключение такого соглашения.

4. Рассмотреть подготовленный в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проект протокола к Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве приграничных областей Российской Федерации и Украины от 27 января 1995 года о жизнеобеспечении на приграничных территориях. Изучить предложения и замечания по указанному проекту протокола народных депутатов Украины. В соответствии с национальными законодательствами обратиться в Правительство Российской Федерации и Кабинет Министров Украины с предложением рассмотреть возможность подписания этого Протокола.

5. Рекомендовать подкомиссии по межрегиональному и приграничному сотрудничеству Межпарламентской комиссии изучить опыт работы органов государственной власти Белгородской области (Россия) и Харьковской области (Украина) по созданию на территориях этих областей региона приграничного сотрудничества (российско-украинского еврорегиона Слобожанщина), подготовить и внести в Федеральное Собрание Российской Федерации и Верховную Раду Украины соответствующие предложения.

6. Обратиться к сопредседателям Межправительственной смешанной российско-украинской комиссии по сотрудничеству с предложением образовать совме-

стную рабочую группу по подготовке проекта межгосударственного договора о приграничном сотрудничестве с учетом положений одобренной на третьем заседании Межпарламентской комиссии Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества Украины и Российской Федерации.

7. Обратиться в Правительство Российской Федерации и Кабинет Министров Украины с просьбой поддержать предложения органов власти Белгородской (Россия) и Харьковской (Украина) областей:

об ускорении реализации мероприятий в рамках межрегиональных бассейновых экологических программ по оздоровлению трансграничных рек Днепра и Северского Донца, имеющих первоочередное значение для устойчивого развития приграничных территорий;

завершить до конца текущего года согласование документов по созданию торгово-выставочного комплекса на приграничной территории, прилегающей к международному автомобильному пункту пропуска через российско-украинскую государственную границу "Нехотеевка — Гоптовка";

содействовать организации Приграничного российско-украинского университетского консорциума, создаваемого в развитие образовательного проекта между приграничными университетами "Знания без границ".

РАЗДЕЛ 3

**О РАЗРАБОТКЕ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
"О ПРИГРАНИЧНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

**ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
"О ПРИГРАНИЧНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

*(вариант текста, обсуждавшийся на парламентских слушаниях
"Законодательное регулирование приграничного сотрудничества:
задачи, перспективы, мировой опыт")*

Вносится Комитетом Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
по делам Содружества Независимых Государств

Проект

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации**

Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, учитывая положения Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 года, а также на основе накопленного опыта взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации с органами государственной власти и местного самоуправления сопредельных государств регулирует вопросы приграничного сотрудничества с целью создания благоприятных условий для устойчивого развития приграничных территорий, обеспечения интересов Российской Федерации и приграничных территорий, налаживания, развития и укрепления взаимовыгодных и дружественных связей между Российской Федерацией и сопредельными государствами.

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования закона

Предметом настоящего Федерального закона являются правоотношения в сфере приграничного сотрудничества.

Статья 2. Объект регулирования закона

Объектом настоящего Федерального закона является деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, общественных объединений в сфере приграничного сотрудничества, а также совместных с сопредельными государствами органов по приграничному сотрудничеству, наделенных в соответствии с соглашениями правосубъектностью и находящихся на территории Российской Федерации

Статья 3. Основные понятия, используемые в законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1. Приграничное сотрудничество — согласованные действия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, общественных объединений с соответствующими участниками приграничного сотрудничества сопредельных государств, направленные на создание благоприятных условий для устойчивого экономического и социального развития приграничных территорий, установление, развитие и укрепление взаимовыгодных и дружественных связей приграничных территорий Российской Федерации с приграничными территориями сопредельных государств.

2. Участники приграничного сотрудничества — федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, юридические и физические лица, общественные объединения, а также совместные с сопредельными государствами органы по приграничному сотрудничеству, наделенные в соответствии с соглашениями правосубъектностью и находящиеся на территории Российской Федерации.

3. Приграничная территория — часть территории субъекта Российской Федерации, административная граница которого совпадает с линией Государственной границы Российской Федерации.

Перечень приграничных территорий, на которых осуществляется приграничное сотрудничество, устанавливается в международных договорах Российской Федерации с сопредельными государствами, а также в соглашениях приграничных субъектов Российской Федерации с компетентными органами государственной власти сопредельных государств.

4. Приграничный субъект Российской Федерации — субъект Российской Федерации, административная граница которого полностью или частично совпадает с линией Государственной границы Российской Федерации.

5. Регион приграничной интеграции и сотрудничества — приграничный субъект Российской Федерации, приграничные территории в субъекте Российской Феде-

рации и соответствующие территории сопредельных государств, участвующих в соглашении о приграничном сотрудничестве, на основании которого создаются совместные органы по приграничному сотрудничеству, их компетенция и местонахождение закрепляются в соглашениях.

6. Сопредельные государства — государства, граничащие с Российской Федерацией.

7. Население приграничных территорий Российской Федерации — граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, имеющие вид на жительство, постоянно проживающие на приграничной территории Российской Федерации.

8. Сфера приграничного сотрудничества — совокупность видов деятельности, направленной на реализацию задач приграничного сотрудничества.

Статья 4. Задачи приграничного сотрудничества

Задачами приграничного сотрудничества являются:

- 1) установление и развитие дружественных связей между Российской Федерацией и сопредельными государствами;
- 2) создание обстановки доверия, взаимопонимания и добрососедства на приграничных территориях Российской Федерации и сопредельных государств;
- 3) содействие взаимопониманию и дружбе между населением приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств;
- 4) создание условий по развитию и упрощению взаимных связей участников приграничного сотрудничества;
- 5) поддержка соотечественников, проживающих на приграничных территориях сопредельных государств;
- 6) обеспечение поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления российских хозяйствующих субъектов, участвующих в создании приграничной инфраструктуры;
- 7) создание условий, способствующих прохождению экспортных, импортных и транзитных товаров через приграничную территорию Российской Федерации, включая содействие обустройству пунктов пропуска через Государственную границу, складов, терминалов, развитию транспортной инфраструктуры, обустройству и развитию приграничной инфраструктуры в целом;
- 8) повышение эффективности использования производственной и социальной базы приграничных территорий;
- 9) реализация согласованной стратегии регионального развития, в том числе в осуществлении градостроительной, промышленной, аграрной, экологической, инвестиционной политики;
- 10) создание условий для интеграции систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций сопредельных государств с целью повышения эффективности реагирования на чрезвычайные ситуации, имеющие трансграничные последствия;
- 11) создание условий, способствующих прекращению оттока населения из малонаселенных приграничных территорий;
- 12) противодействие проявлениям национализма, шовинизма, этнического и религиозного сепаратизма, межэтнической напряженности на приграничных территориях;

13) содействие реализации российской внутренней и внешней политики, обеспечению национальных интересов и национальной безопасности на Государственной границе Российской Федерации, в том числе в сфере борьбы с терроризмом, незаконным оборотом оружия, наркотических средств и психотропных веществ, другими правонарушениями;

14) эффективное и бережное использование природных ресурсов приграничных территорий, сохранение памятников истории и культуры;

15) осуществление согласованных мер в области охраны окружающей среды на приграничных территориях;

16) создание условий для обмена в области образования, культуры, изучения населением приграничных территорий Российской Федерации культурного наследия и языка сопредельных государств.

Статья 5. Принципы приграничного сотрудничества

Принципами приграничного сотрудничества являются:

1) конституционность;

2) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

3) приоритет интересов Российской Федерации и населения ее приграничных территорий;

4) взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности государств, осуществляющих приграничное сотрудничество;

5) мирное разрешение приграничных вопросов;

6) взаимное соблюдение законодательства государств, осуществляющих приграничное сотрудничество;

7) ненанесение ущерба экономическим и иным интересам государств, осуществляющих приграничное сотрудничество;

8) учет особенностей приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств;

9) государственная поддержка инициатив органов местного самоуправления, населения приграничных территорий, направленных на реализацию задач, закрепленных в статье 4 настоящего Федерального закона;

10) разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

11) скоординированность действий участников приграничного сотрудничества;

12) правовая определенность и конкретность процедуры осуществления приграничного сотрудничества.

Статья 6. Правовые основы приграничного сотрудничества в Российской Федерации

Приграничное сотрудничество в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, нормативными правовыми

актами Президента Российской Федерации, законами, иными нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации, соглашениями субъектов Российской Федерации с компетентными органами государственной власти сопредельных государств, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, соглашениями органов местного самоуправления с соответствующими органами власти сопредельных государств.

Статья 7. Виды приграничного сотрудничества

Приграничное сотрудничество осуществляется в виде хозяйственных, торговых, культурных, гуманитарных, экологических, спортивных и иных связей, направленных на решение задач, установленных в настоящем Федеральном законе.

Статья 8. Формы приграничного сотрудничества

Формами приграничного сотрудничества являются:

- 1) деятельность совместных органов по приграничному сотрудничеству, создаваемых в регионах приграничной интеграции и сотрудничества;
- 2) встречи и консультации уполномоченных представителей и согласованная работа органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и соответствующих органов власти и самоуправления сопредельных государств;
- 3) договоренности и сделки между хозяйствующими субъектами и населением приграничных территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации и хозяйствующими субъектами и населением приграничных территорий сопредельных государств в соответствии с их национальным законодательством;
- 4) создание рабочих групп и подкомиссий по отдельным направлениям приграничного сотрудничества в рамках двусторонних межправительственных комиссий;
- 5) совместное создание и развитие экономической и социальной инфраструктуры на приграничных территориях;
- 6) совместное решение транспортных, энергетических, коммунальных, экологических, социально-демографических и иных проблем приграничных территорий;
- 7) совместное обеспечение решения вопросов безопасности приграничных территорий;
- 8) другие формы приграничного сотрудничества, не противоречащие законодательству Российской Федерации и направленные на решение задач, установленных настоящим законом.

ГЛАВА II. ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРЕДМЕТЫ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Статья 9. Предметы ведения Российской Федерации

В ведении Российской Федерации находятся:

- 1) международные договоры Российской Федерации;
- 2) определение в соответствии с международными договорами Российской Федерации порядка и механизма разрешения чрезвычайных ситуаций, возникающих на приграничных территориях Российской Федерации и сопредельных государств;
- 3) принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам приграничного сотрудничества;
- 4) контроль за соблюдением федерального законодательства по приграничному сотрудничеству;
- 5) федеральные программы развития приграничных территорий;
- 6) передача органам государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий федеральных органов государственной власти по вопросам приграничного сотрудничества;
- 7) финансирование и компенсация приграничным территориям дополнительных бюджетных расходов или потерь бюджетных доходов, возникших в результате выполнения ими решений, принятых федеральными органами государственной власти по вопросам приграничного сотрудничества;
- 8) правовое регулирование основ миграционной политики и осуществление контроля за миграционными процессами на приграничной территории.

Статья 10. Предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества находятся:

- 1) обеспечение соответствия Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству законов, иных нормативных актов субъектов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества;
- 2) принятие федеральных законов по вопросам приграничного сотрудничества;
- 3) правовой режим приграничных территорий;
- 4) программы развития приграничных территорий;
- 5) предупреждение и пресечение проявлений национализма, шовинизма, этнического и религиозного сепаратизма на приграничных территориях;
- 6) разработка и реализация специальных природоохранных программ и проектов для приграничных территорий;

7) реализация мер по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на приграничных территориях;

8) проведение согласованной с сопредельными государствами политики в области трудовых отношений граждан Российской Федерации и граждан сопредельного государства, проживающих на приграничной территории Российской Федерации;

9) установление квоты въезда иностранных граждан и лиц без гражданства на приграничные территории Российской Федерации для постоянного или временного проживания, иные вопросы в соответствии с законодательством Российской Федерации;

10) установление квот и порядка ведения промысловой деятельности в акватории пограничных водных пространств;

11) обеспечение условий для работы всех видов транспорта, осуществляющего перевозки пассажиров и грузов в приграничных территориях, а также их транзит.

Статья 11. Предметы ведения субъектов Российской Федерации

В ведении субъектов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества находятся:

1) принятие законов, иных нормативных правовых актов по вопросам приграничного сотрудничества, не находящимся в ведении Российской Федерации и в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) принятие законов, иных нормативных правовых актов по вопросам приграничного сотрудничества, находящимся в совместном ведении федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами;

3) наделение законом органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам приграничного сотрудничества;

4) финансирование и компенсация приграничным территориям дополнительных расходов, возникших в результате выполнения решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

5) обеспечение благоприятных условий для инвестиций и функционирования действующих и создающихся на приграничных территориях предприятий и организаций, являющихся собственностью хозяйствующих субъектов сопредельного государства, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) содействие федеральным органам государственной власти в осуществлении контроля за миграционными процессами, в том числе за незаконной миграцией на приграничных территориях.

ГЛАВА III. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Статья 12. Полномочия федеральных органов государственной власти

Федеральные органы государственной власти в сфере приграничного сотрудничества полномочны:

- 1) заключать международные договоры;
- 2) устанавливать специальный налоговый режим;
- 3) разрабатывать, принимать и реализовывать федеральные программы развития приграничных территорий;
- 4) устанавливать порядок, формы и размеры компенсации органам власти на приграничных территориях дополнительных расходов, возникших в результате выполнения ими решений, принятых федеральными органами государственной власти;
- 5) устанавливать порядок и формы ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц за нарушение федерального законодательства по вопросам приграничного сотрудничества в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 6) предоставлять сопредельному государству информацию по вопросам приграничного сотрудничества в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 7) обращаться в суды, в том числе в международные судебные инстанции, с исками о защите нарушенных прав в процессе приграничного сотрудничества;
- 8) принимать меры совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации по упрощению процедур пограничного, таможенного, иммиграционного и иных видов контроля в отношении граждан, постоянно проживающих на приграничных территориях и пересекающих Государственную границу с целью посещения родственников, проживающих на приграничной территории сопредельных государств;
- 9) определять в соответствии с законодательством Российской Федерации порядок упрощенного пересечения Государственной границы Российской Федерации группами специалистов и транспортными средствами для совместного экологического контроля и для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на приграничных территориях;
- 10) устанавливать в международных договорах Российской Федерации с сопредельными государствами упрощенный порядок пропуска через Государственную границу Российской Федерации граждан Российской Федерации и граждан сопредельных государств;
- 11) согласовывать с органами государственной власти субъектов Российской Федерации перечень отраслей и видов производства, а также приграничных территорий, на которых запрещается или ограничивается деятельность иностранных хозяйствующих субъектов;

12) устанавливать совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации основные параметры льготного режима приграничной торговли;

13) разрабатывать совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации специальные меры по обеспечению занятости населения приграничных территорий;

14) разрабатывать совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации специальные меры по охране природы приграничных территорий, по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и по обеспечению устойчивого функционирования субъектов защиты Государственной границы в условиях указанных ситуаций;

15) регулировать совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации внешнеэкономическую деятельность хозяйствующих субъектов на приграничных территориях;

16) представлять интересы Российской Федерации по вопросам приграничного сотрудничества в международных организациях;

17) координировать деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам приграничного сотрудничества;

18) совместно с уполномоченными органами государственной власти сопредельных государств решать вопросы в области охраны и рационального использования трансграничных вод и их экосистем путем разработки и реализации согласованных планов, программ, проектов по использованию и охране вод, принятия мер по предотвращению или сокращению до согласованного минимума поступлений загрязняющих веществ, принятия мер по недопущению ухудшения гидрологического и гидрохимического режима трансграничных вод и состояния их экосистем, осуществления согласованного надзора в области охраны окружающей природной среды;

19) вырабатывать унифицированные правила рыболовства, взаимодействовать с уполномоченными органами государственной власти сопредельных государств в решении вопросов распределения национальных квот на вылов водных биологических ресурсов, осуществлять совместные меры по сохранению и воспроизводству рыбных запасов и контролю за их использованием;

20) совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации реализовывать согласованные с сопредельными государствами проекты землепользования на приграничных территориях, создавать особо охраняемые природные территории и акватории;

21) определять формы и порядок взаимодействия соответствующих миграционных служб при решении вопросов, связанных с депортацией и административным выдворением иностранных граждан с приграничных территорий;

22) во взаимодействии с уполномоченными органами государственной власти сопредельных государств и совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации создавать условия для взаимного предоставления медицинских услуг и признания документов медицинского страхования, изучения санитарно-эпидемиологической обстановки, ведения статистики заболеваний на

приграничных территориях, реализации иных мер в области медицинского обслуживания населения приграничных территорий;

23) осуществлять общий контроль за созданием и деятельностью совместных органов по приграничному сотрудничеству в регионах интеграции и сотрудничества;

24) открывать по представлениям субъектов Российской Федерации, согласованным с федеральным органом исполнительной власти по обеспечению безопасности, других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и с учетом интересов сопредельных государств в сфере приграничного сотрудничества пункты пропуска через Государственную границу Российской Федерации, строительство и оборудование которых производятся за счет средств федерального бюджета, средств заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и средств бюджета приграничных субъектов Российской Федерации;

25) координировать взаимодействие соответствующих служб по усилению контроля за перемещением культурных ценностей через Государственную границу;

26) устанавливать по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации территории, на которых осуществляется приграничное сотрудничество с сопредельными государствами;

27) разрабатывать совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации порядок и формы осуществления прямых партнерских связей образовательных учреждений приграничных территорий, обмена учащимися и научно-педагогическими работниками, а также других направлений взаимодействия в области науки, образования, культуры;

28) реализовывать иные полномочия по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам приграничного сотрудничества.

Статья 13. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества полномочны:

1) участвовать в выполнении положений международных договоров по вопросам приграничного сотрудничества;

2) заключать в порядке, установленном федеральным законодательством, соглашения с уполномоченными органами сопредельных государств по вопросам приграничного сотрудничества в пределах своего ведения;

3) создавать с уполномоченными органами власти приграничных территорий сопредельных государств регионы интеграции и сотрудничества, совместные органы по вопросам приграничного сотрудничества;

4) в соответствии с федеральным законодательством решать вопросы налогообложения и взимания сборов на приграничных территориях;

5) участвовать в разработке и реализации федеральных программ развития приграничных территорий;

6) в пределах своего ведения и в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставлять уполномоченным органам сопредельного государства необходимую информацию в целях приграничного сотрудничества;

7) участвовать в разработке федеральными органами государственной власти мер по упрощению процедур пограничного, таможенного, иммиграционного и иных видов контроля в отношении граждан, постоянно проживающих на приграничных территориях сопредельных государств;

8) совместно с федеральными органами государственной власти участвовать в установлении перечня отраслей, видов производства и приграничных территорий, на которых запрещается или ограничивается деятельность иностранных юридических и физических лиц;

9) устанавливать в пределах своей компетенции дополнительные льготы для приграничной торговли;

10) принимать участие в разработке специальных мер по обеспечению занятости населения приграничных территорий;

11) принимать участие в разработке специальных мер по охране природы приграничных территорий, по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и по обеспечению устойчивого функционирования субъектов защиты Государственной границы Российской Федерации в условиях указанных ситуаций;

12) регулировать в соответствии с федеральным законодательством внешне-экономическую деятельность хозяйствующих субъектов на приграничной территории;

13) представлять интересы субъекта Российской Федерации по вопросам приграничного сотрудничества во взаимоотношениях с сопредельными государствами;

14) вносить предложения в федеральные органы государственной власти относительно порядка упрощенного пересечения Государственной границы Российской Федерации группами специалистов и транспортными средствами для совместного экологического контроля и для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на приграничных территориях;

15) вносить предложения в федеральные органы государственной власти по открытию в соответствии с законодательством Российской Федерации пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

16) вносить предложения в федеральные органы государственной власти по упрощению порядка пропуска через Государственную границу Российской Федерации граждан Российской Федерации и сопредельного государства в части определения документов на право въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации;

17) участвовать в реализации согласованных с сопредельными государствами проектов землепользования на приграничных территориях, создавать особо охраняемые природные территории и акватории;

18) участвовать в создании условий для взаимного со стороны приграничных территорий сопредельных государств предоставления медицинских услуг и реали-

зации иных мер в области медицинского обслуживания населения приграничных территорий;

19) участвовать в осуществлении контроля за перемещением культурных ценностей через Государственную границу Российской Федерации;

20) создавать комиссии по вопросам приграничного сотрудничества при органах государственной власти;

21) совместно с органами местного самоуправления участвовать в совершенствовании порядка учета прибывающих на приграничную территорию иностранных граждан и лиц без гражданства;

22) вносить предложения о порядке ведения экономической и иных видов деятельности населения на приграничной территории в соответствующие федеральные органы государственной власти;

23) совместно с органами местного самоуправления разрабатывать порядок и формы прямых партнерских связей образовательных учреждений приграничных территорий, обмена учащимися и научно-педагогическими работниками, совместных исследовательских программ и проектов сотрудничества в области изучения и преподавания языков и культуры народов Российской Федерации и сопредельных государств, других направлений взаимодействия в области науки, образования, культуры;

24) оказывать помощь соотечественникам, проживающим на приграничных территориях сопредельных государств, в сохранении ими своей культурной, языковой и религиозной самобытности;

25) вести в пределах своего ведения переговоры с уполномоченными органами государственной власти сопредельных государств;

26) вносить предложения в федеральные органы государственной власти по вопросам установления территорий, на которых осуществляется приграничное сотрудничество с сопредельными государствами;

27) принимать и реализовывать региональные инвестиционные и иные программы в сфере приграничного сотрудничества;

28) участвовать и представлять интересы субъектов Российской Федерации в международных организациях в рамках органов, созданных специально для целей развития приграничного сотрудничества;

29) осуществлять иные полномочия по предметам своего ведения в сфере приграничного сотрудничества и в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 14. Перераспределение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

1. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий в сфере приграничного сотрудничества, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий в сфере приграничного сотрудничества.

ГЛАВА IV. ВОПРОСЫ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Статья 15. Вопросы ведения органов местного самоуправления

В ведении органов местного самоуправления в сфере приграничного сотрудничества находятся:

- 1) нормативное правовое обеспечение приграничного сотрудничества в пределах своих полномочий;
- 2) финансовое обеспечение приграничного сотрудничества в пределах своих полномочий;
- 3) контроль за выполнением своих решений в сфере приграничного сотрудничества;
- 4) заключение соглашений в области приграничного сотрудничества в пределах своих полномочий по вопросам местного значения.

Статья 16. Полномочия органов местного самоуправления в сфере приграничного сотрудничества

Органы местного самоуправления в сфере приграничного сотрудничества вправе:

- 1) принимать нормативные правовые акты в пределах своих полномочий;
- 2) разрабатывать и утверждать собственные инвестиционные программы;
- 3) устанавливать местные налоги и сборы;
- 4) обращаться с предложениями, ходатайствами в компетентные органы о принятии решений о перемещении через Государственную границу Российской Федерации машин, механизмов, материальных ресурсов, рабочей силы в соответствии с договорами и соглашениями, заключенными Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации с сопредельными государствами в соответствии с федеральным законодательством;
- 5) заключать с органами власти приграничных территорий сопредельных государств соглашения об экономическом, гуманитарном, экологическом сотрудничестве;
- 6) создавать с уполномоченными органами власти приграничных территорий сопредельных государств регионы интеграции и сотрудничества, совместные органы по вопросам приграничного сотрудничества;

7) принимать участие в разработке порядка пропуска граждан сопредельного государства на территорию муниципального образования, отнесенную к приграничным территориям;

8) устанавливать дополнительные льготы хозяйствующим субъектам в пределах своей компетенции;

9) вносить в федеральные органы государственной власти предложения по вопросам установления особенностей землепользования на приграничных территориях;

10) устанавливать местонахождение и размеры земельных участков, сдаваемых в аренду иностранным физическим и юридическим лицам на приграничных территориях в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации;

11) осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации внешнеэкономические связи с местными органами власти приграничных территорий сопредельных государств, с их юридическими и физическими лицами;

12) заключать с иностранными партнерами гражданско-правовые договоры по вопросам приграничного сотрудничества в области культуры, образования, торговли, медицинского обслуживания, градостроительства, развития транспорта, дорожного строительства, благоустройства сел, поселков, городов, строительства школ, учреждений физкультуры и спорта, иным вопросам местного значения, находящимся в ведении органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

13) назначать в соответствии с уставами муниципальных образований должностных лиц местного самоуправления по вопросам приграничного сотрудничества;

14) принимать участие в реализации федеральных и региональных программ развития приграничных территорий;

15) принимать участие в разработке порядка и форм прямых партнерских связей образовательных учреждений приграничных территорий, обмена учащимися и научно-педагогическими работниками, совместных исследовательских программ и проектов сотрудничества в области изучения и преподавания языков и культуры народов Российской Федерации и сопредельных государств, других направлений взаимодействия в области науки, образования, культуры;

16) в пределах своей компетенции обмениваться информацией с органами власти приграничных территорий сопредельного государства;

17) иные полномочия в интересах приграничного сотрудничества в соответствии со своей компетенцией, установленной законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 17. **Внесение изменений и дополнений в федеральное законодательство в связи с принятием настоящего Федерального закона**

1. Правительству Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов о внесении необходимых изменений и дополнений в федеральные законы, а также принять иные нормативные правовые акты Российской Федерации в целях реализации настоящего Федерального закона.

2. До принятия законов в соответствии с частью первой статьи 17 настоящего Федерального закона федеральные законы в части, касающейся приграничного сотрудничества, действуют в пределах, не противоречащих настоящему Федеральному закону.

3. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора.

Статья 18. **Вступление в силу настоящего Федерального закона**

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

МАТЕРИАЛЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ
"ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИГРАНИЧНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА:
ЗАДАЧИ, ПЕРСПЕКТИВЫ, МИРОВОЙ ОПЫТ"

17 марта 2004 года, Москва

СТЕНОГРАММА

*Председательствует председатель Комитета Совета Федерации
по делам Содружества Независимых Государств В.А. Густов*

Густов В.А. Уважаемые участники парламентских слушаний! Прежде всего разрешите поприветствовать собравшихся в этом зале членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, руководителей и представителей федеральных министерств и ведомств, международных организаций, а также научных организаций, деловых кругов, средств массовой информации.

Мы особенно признательны нашим гостям из приграничных регионов, которые нашли возможность приехать к нам.

Слушания проводят Комитет по делам Содружества Независимых Государств и Комитет по делам Федерации и региональной политике.

Являясь палатой регионов, Совет Федерации всегда рассматривал приграничное сотрудничество в качестве одного из основных приоритетов своей деятельности. Тем более что сегодня приграничные связи — это действительно наиболее актуальное направление мировых интеграционных процессов. О высокой эффективности приграничного взаимодействия убедительно свидетельствует и опыт государств Евросоюза, достигших на пути интеграции наибольших успехов.

В Российской Федерации ресурс приграничного сотрудничества отличается совершенно особой масштабностью. Наша страна на первом месте в мире как по протяженности государственной границы, так и по количеству стран-соседей, а из 89 субъектов Федерации 49 приграничных.

Российское приграничье — это своего рода огромные ворота в мировую экономику, которые мы сами зачастую держим на замке. А ведь это перекрывает доступ к выгодам сотрудничества и не позволяет приграничным регионам реализовать уникальный ресурс своего особого географического положения.

И здесь огромное поле для скоординированной работы законодательных и исполнительных органов власти федерального центра и регионов, деловых и научных кругов — всех, кого мы сегодня пригласили принять участие в парламентских слушаниях.

Тема нашего разговора — состояние и перспективы развития приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации с регионами сопредельных государств. Надеюсь, что особое внимание будет уделено вопросам совершенствования федерального законодательства в данной сфере правоотношений.

Комитет по делам СНГ выносит на ваше обсуждение проект федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации". Текст законопроекта и пояснительная записка к нему рассылались большинству приглашенных. Мы надеемся, что сегодня состоится предметный разговор, который поможет нам завершить работу над законопроектом и внести его в Государственную

Думу в качестве законодательной инициативы Совета Федерации. Хотел бы сказать несколько слов по существу обсуждаемых сегодня вопросов.

За многие годы в российском приграничье накопился целый клубок проблем самого разного характера. И здесь об этом еще будет немало сказано, особенно представителями приграничных регионов. В то же время отрадно отметить, что в последние годы после длительного бездействия на федеральном уровне был наконец предпринят целый ряд шагов по решению социально-экономических проблем приграничных регионов и развитию приграничного сотрудничества. Чтобы не занимать время, позволю себе просто перечислить наиболее важные меры:

утверждение Правительством России в 2001 году Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации;

присоединение Российской Федерации в январе 2003 года к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, подписанной в 1980 году в Мадриде;

обсуждение вопросов межрегионального и приграничного сотрудничества на заседании Государственного совета, состоявшемся 22 января 2003 года;

утверждение Правительством в июле 2003 года Перечня мероприятий по реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации. Фактически этот документ является программой действий, которая носит очень конкретный характер.

Таким образом, на сегодняшний день проблемы в основном изучены, а необходимые мероприятия намечены. Пора их выполнять.

И здесь сразу же возникает вопрос, который особенно актуально звучит на фоне реорганизации Правительства: кто будет координировать эту работу? В последние годы вообще не было министерства, уполномоченного заниматься координацией вопросов приграничного сотрудничества, при том, что Перечень мероприятий по реализации Концепции включает более 50 пунктов и в нем задействованы практически все министерства и ведомства.

В 2000 году была создана Межведомственная комиссия по развитию приграничного сотрудничества. Прямо скажем, орган без особых полномочий. Но сегодня нет и его. То есть организационной основы у этой действительно масштабной и толковой правительственной программы пока нет. Надеюсь, что этот вопрос удастся решить новому Правительству. А нам сегодня следовало бы выработать по этому поводу соответствующие рекомендации.

Другая серьезная проблема — это отсутствие федерального законодательства в сфере приграничного сотрудничества. Сегодня федеральные законы не содержат даже понятия приграничной территории, на которой может осуществляться приграничное сотрудничество. Поэтому в юридическом смысле вообще не ясно, кому адресованы те документы, которые были перечислены.

Залатать эту дыру в нашем законодательстве за счет внесения поправок в действующие законы просто невозможно. Попробуйте внести хотя бы одну поправку, если вы не знаете, на какой территории она будет действовать. Ориентироваться на международные договоры, в которых всегда определяется приграничная территория, тоже нельзя. Россия только по суше граничит с 14 государствами, а договоры о приграничном сотрудничестве подписаны едва ли с третью из них.

Значит, первое, что необходимо сделать, это ввести в законодательство определение приграничной территории, а также приграничного сотрудничества, опре-

делить круг его участников, ввести другие понятия, необходимые для полноценного юридического оформления этого процесса.

Далее возникает чисто российская проблема — федерального законодательства о приграничном сотрудничестве нет, а сотрудничество, как всем известно, есть, ведь жизнь не остановишь. Как же это происходит? Следует признать, что зачастую за пределами правового поля. Особенно яркие тому примеры — на границе с государствами СНГ. Если ткацкая фабрика на одной стороне границы, а отделочная оказалась на другой, то руководители этих предприятий не будут ждать заключения международных договоров и принятия федеральных законов. Они сами решат все проблемы. Если ваши близкие живут на другом конце села, который теперь "заграница", то за разрешением пойти к ним в гости вы не поедете ни в федеральный центр, ни даже в областную администрацию, а на определенных условиях решите все на месте. Таким же образом зачастую вынуждены действовать и предприниматели, и мигранты, и другие категории населения. В значительной степени именно поэтому на границе возникает коррупция, криминал и прочее.

В рамках СНГ многие из этих вопросов мы направляем в правовое русло — как за счет межправительственных соглашений, так и за счет формирования Таможенного союза, создания зоны свободной торговли и некоторых других мер. И это дает свои результаты. С Казахстаном, например, торгуют практически все субъекты Федерации, но более половины товарооборота обеспечивают 12 приграничных областей.

О возможностях приграничного сотрудничества убедительно свидетельствуют и другие данные. Алтайский край, Брянская, Воронежская, Курская, Новосибирская, Ростовская области более половины, а Белгородская, Курганская, Омская, Оренбургская области даже до 80—90 процентов всего объема внешней торговли в рамках СНГ осуществляют с сопредельными государствами — Белоруссией, Казахстаном и Украиной. Реальные объемы товарооборота по разным причинам пока невелики, но его направленность на ближайших соседей совершенно очевидна.

Комитет по делам СНГ разработал протоколы к межправительственным соглашениям о приграничном сотрудничестве с Казахстаном и Украиной, которые позволят максимально упростить ежедневные контакты и создать нормальные условия для жизнеобеспечения населения. Пока эти документы проходят согласование на парламентском и правительственном уровнях.

Кроме того, очень большую роль играет региональное законодательство. Нужно отдать должное регионам: они сами создают условия для решения многих вопросов.

Приграничные субъекты Федерации уже заключили сотни соглашений с регионами сопредельных государств и взаимодействуют с ними в самых разных областях. В этой работе большую помощь им оказывает МИД России, умело направляя процесс приграничного сотрудничества в узкие рамки общих правил международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Федерации. С этой целью министерство разработало ряд типовых соглашений, дает регионам постоянные консультации.

На наш взгляд, развитие регионального законодательства — это процесс в целом позитивный. У нас 49 приграничных субъектов Федерации, и ни один федеральный закон, ни один международный договор не может полностью учесть их

специфические проблемы и особенности осуществления приграничного сотрудничества.

Но в процессе сотрудничества приграничные регионы сталкиваются с вопросами, отнесенными Конституцией России 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. И, конечно, здесь не удалось избежать разночтений и разного рода искажений.

Все это и предопределяет необходимость принятия специального федерального закона о приграничном сотрудничестве. Сегодня такая постановка вопроса уже не вызывает сомнений на самых разных уровнях, но первыми об этом заговорили сами регионы.

На заседании Государственного совета, состоявшемся 22 января 2003 года, Президент Российской Федерации обратил внимание на "недостатки законодательной базы в части международной работы регионов", отметив при этом, что "многие субъекты Федерации предлагают принять специальный федеральный закон, регулирующий круг вопросов приграничного сотрудничества". На этом же заседании Госсовета были одобрены Предложения по системе мер по развитию приграничного сотрудничества в Российской Федерации, которые предусматривают подготовку проекта федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации". В Перечне мероприятий по реализации правительственной Концепции также предусматривается разработка законопроекта о приграничном сотрудничестве.

Проект федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" был включен в число плановых законодательных инициатив палаты еще в 2002 году. Головным его разработчиком определен Комитет по делам СНГ. И это не случайно. Нашим комитетом в свое время был подготовлен целый ряд документов в этой области. Мы разработали модельный закон государств — членов ЕврАзЭС "О приграничном сотрудничестве", принимали участие в подготовке многостороннего Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества между государствами "пятерки", как я уже сказал, подготовили проекты протоколов к соглашениям с Украиной и Казахстаном, провели целый ряд международных мероприятий и выездных заседаний комитета, посвященных приграничному сотрудничеству.

Сегодня мы выносим на ваше обсуждение законопроект, который не просто является результатом длительной работы, но в значительной мере обобщает накопленный комитетом опыт.

Закон вводит в федеральное законодательство много нового. Это понятия приграничной территории, приграничного сотрудничества, участников приграничного сотрудничества, регионов приграничной интеграции и сотрудничества и другие. В нем детально расписаны полномочия органов власти разных уровней, в том числе и органов местного самоуправления, в процессе осуществления приграничного сотрудничества. Мы надеемся, что наш закон позволит максимально эффективно заполнить правовой вакуум в российском законодательстве. Кроме того, он предоставит регионам равные права и возможности в реализации пригра-

ничных контактов и создаст основу для дальнейшего развития регионального законодательства.

Более подробно о законопроекте расскажет руководитель группы разработчиков, доктор юридических наук, профессор Российской академии государственной службы Любовь Федоровна Болтенкова.

В работе над законопроектом приняли участие МИД, Пограничная служба ФСБ, ГТК, Минэкономразвития, Минюст, Минфин, МВД, Минтруд и Минпромнауки России.

В рабочей группе, конечно же, есть представители ряда приграничных регионов. Кроме того, мы рассылали законопроект в органы законодательной и исполнительной власти практически всех приграничных субъектов Федерации и из 42 регионов получили отклики.

Сегодня я хочу выразить искреннюю признательность всем, кто принял участие в этой большой и трудоемкой работе. Комитет предполагает издать сборник, посвященный приграничному сотрудничеству, в котором будут упомянуты все участники работы над законопроектом. Сегодня многие из них находятся в этом зале.

Это, конечно, не значит, что здесь присутствуют только наши единомышленники. Полагаю, что состоится серьезный и обстоятельный разговор, поскольку мы пригласили и наших оппонентов, которых я призываю к конструктивной критике. Все ваши предложения по доработке этого документа будут рассмотрены и учтены.

Приглашаю всех к активной работе и думаю, что эти слушания могут открыть новую страницу в развитии правовой основы международных и внешнеэкономических связей регионов.

Слово предоставляется профессору Российской академии государственной службы, доктору юридических наук, руководителю группы разработчиков проекта федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" Любви Федоровне Болтенковой.

Болтенкова Л.Ф. Уважаемые коллеги! Как уже было сказано, в январе 2003 года была создана и рабочая группа, и группа экспертов в составе рабочей группы. Назову членов экспертной группы: профессор Болтенкова Любовь Федоровна, профессор Вардомский Леонид Борисович, профессор Крылов Борис Сергеевич и Ходченков Михаил Николаевич. В таком составе экспертная группа начала работать над проектом закона о приграничном сотрудничестве в Российской Федерации.

Однако данный законопроект — плод труда не только этих людей, а всего состава рабочей группы. Наиболее стабильно и активно работали представители МИДа, Минфина, МВД, Государственного таможенного комитета, Пограничной службы ФСБ России. Особую помощь и понимание мы всегда находили со стороны Министерства иностранных дел и Пограничной службы ФСБ России. В своем интервью Владимир Проничев сказал, что границы должны не разъединять, а соединять страны и народы, а для преступников они должны быть закрыты. Думаю, что как раз этому направлению в деятельности соответствующих служб будет способствовать представленный вам сегодня проект федерального закона.

Я бы сразу хотела оговориться по поводу юридических требований. У нас нет никаких расхождений с методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов, подготовленными Главным государствен-

но-правовым управлением Президента Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Государственной Думы, Правовым управлением Аппарата Правительства Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации и Минюста России.

Иногда ставят вопрос: а нужен ли такой федеральный закон? Мы считаем, что нужен, и вот почему.

Во-первых, когда мы проанализировали Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, к которой Россия присоединилась, когда мы проанализировали Концепцию приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утвержденную Правительством, то пришли к выводу, что есть проблемы, которые должны быть урегулированы именно федеральным законом, а не подзаконными актами.

Во-вторых, мы изучили много документов, чтобы определить предмет закона, ознакомились с существующей законодательной базой и пришли к выводу, что даже близко нет таких федеральных законов, которые регулировали бы вопросы приграничного сотрудничества в Российской Федерации. Можно назвать ряд законов, которые как-то касаются этого направления, но в комплексе эти вопросы пока не регулируются.

Когда все это было изучено, мы решили, что нужно как можно оперативнее организовать работу над этим законопроектом. Прежде всего мы сформулировали его преамбулу, в которой объясняется, на основании чего и что именно закон будет регулировать.

В статье 1 определяется предмет регулирования данного закона: правоотношения в сфере приграничного сотрудничества.

Объектом закона является непосредственная деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц и общественных объединений в сфере приграничного сотрудничества, а также совместных с сопредельными государствами органов по приграничному сотрудничеству. Последнее дополнение вошло в определение предметного регулирования данного закона на основе накопленного опыта и благодаря тем дополнениям, предложениям, замечаниям, которые поступали со стороны приграничных субъектов Федерации и ряда министерств и ведомств.

Известно, что русский язык настолько богат, что каждое конкретное слово можно толковать и понимать в контексте какого-то события или явления. Поэтому в тексте закона мы оговариваем, что все понятия даются применительно к этому федеральному закону. И если где-то дается определение приграничного сотрудничества, не совпадающее с тем, которое содержится в нашем законопроекте, это еще не значит, что оно не имеет права на существование.

Итак, все понятия даются применительно к целям данного федерального закона. На первое место ставится понятие приграничного сотрудничества, затем — приграничной территории. А, например, в Федеральном законе "О Государственной границе Российской Федерации" дается несколько иное определение приграничной территории.

Кто же участвует в приграничном сотрудничестве? Понятие "участники приграничного сотрудничества" рождалось в больших спорах. Целый ряд субъектов Федерации, министерств и ведомств предлагали не включать в него федеральные органы государственной власти. Эксперты эту точку зрения не приняли, потому

что именно на этом уровне государственной власти принимаются федеральные законы и заключаются международные договоры о приграничном сотрудничестве.

Дается также определение понятия "приграничный субъект Российской Федерации". Здесь споров не было.

Ввели понятие "регион приграничной интеграции и сотрудничества". Это сделано на основе анализа существующей практики, которая семимильными шагами идет в сторону интеграции, глобализации и так далее. А регион приграничной интеграции и сотрудничества — это, на мой взгляд, очень серьезный инструмент или рычаг этого глобального процесса интеграции.

Далее дается понятие "население приграничных территорий", потому что население у нас тоже является субъектом приграничного сотрудничества. Кроме того, дается определение сферы приграничного сотрудничества.

Далее формулируются задачи приграничного сотрудничества.

Надо сказать, что на каких-то стадиях разработки были упреки в том, что в законопроекте мало конкретики. Сразу хочу оговориться, что у нас не было замысла создавать инструкцию по приграничному сотрудничеству. Практика российских регионов настолько богата, что ее просто невозможно отразить в полном объеме.

На первое место нами выдвигается принцип конституционности. Второй принцип — соблюдение прав и свобод гражданина и человека. И так далее — всего 12 принципов.

На каких документах базируется наш законопроект? На Конституции Российской Федерации, на общепризнанных нормах международного права и международных договорах. Они перечислены исходя из правовой логики дифференциации нормативных и правовых актов.

В законопроекте перечисляются виды приграничного сотрудничества. Не сферы, а именно виды, потому что сферы — это совокупность видов. Это хозяйственные, торговые, культурные, гуманитарные, экологические, спортивные и иные связи, которые направлены на решение задач, установленных настоящим федеральным законом.

Обращаю ваше внимание на термин "хозяйственные связи", потому что потом в тексте появится термин "хозяйствующий субъект". Может быть, не всем юристам это нравится, мы уже слышали возражения по этому поводу, но я стою на той позиции, что термины "хозяйствующий субъект" и "хозяйственные связи" наиболее оптимальны, емки, они включают практически все.

А то, что раньше этих терминов не было, еще ничего не значит. Пусть будут новые термины, которые, может быть, войдут в терминологию права.

Далее формулируются предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации и предметы ведения субъектов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества. Нам нередко говорили, что Конституция уже устанавливает предметы ведения и делать это в законе не нужно. Как правовед я не вижу здесь ничего противоправного, мы последовательно следуем принципу конституционности. Потому что в статьях 71 и 72 Конституции можно найти очень много вопросов, которые необходимо конкретизировать применительно к приграничному сотрудничеству.

Следующая глава посвящена полномочиям органов власти разных уровней в процессе приграничного сотрудничества. Полномочия — это уже тот вопрос, который ни у кого не вызывает сомнений.

Были такие вопросы: почему законопроект не выделяет особо те регионы, которые граничат со странами СНГ? Этот вопрос возник еще на первом заседании рабочей группы, но, изучив его, мы пришли к выводу, что этого не следует делать. Еще раз повторяю, что это рамочный закон, он носит принципиальный характер, это не инструкция, где следует говорить о льготах, допустим, Украине или Казахстану. Мы с вами так далеко не уйдем. На то существуют международные договоры и соглашения между регионами.

Густов В.А. Есть вопросы к докладчику? Пожалуйста.

Абдулатипов Р.Г., представитель в Совете Федерации от правительства Саратовской области.

Первый вопрос касается принципа конституционности. Статья 72 Конституции очень четко говорит о совместных полномочиях по пограничному режиму. В законе я фактически этого не увидел. Насколько расшифрован и согласован с субъектами Федерации этот пункт?

Второй. Есть ли такие законы в странах СНГ?

Третий вопрос. Мы даем перечень полномочий федерального центра, перечень полномочий субъекта Федерации, а когда дело касается местного самоуправления, мы фактически уходим от этого вопроса и говорим: в рамках своих полномочий. А что это за рамки — непонятно.

Болтенкова Л.Ф. Да, мы старались не отходить от принципа конституционности. Статья 72 Конституции не регулирует вопросы приграничного сотрудничества. Там лишь записано, что режим приграничных зон находится в совместном ведении. Вы же знаете, что статья 72 Конституции запятая в запятую переписана с Федеративного договора. С тех пор прошло 12 лет, и мы сейчас этот вопрос конкретизируем.

По второму вопросу. Аналогичный закон разрабатывается в Украине.

Густов В.А. Мы передали законопроект в Парламент Республики Казахстан, они изучают наш опыт.

Болтенкова Л.Ф. Я знаю, что нашим законопроектом заинтересовались в Монголии.

Теперь что касается полномочий органов местного самоуправления. Статья 82 федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления предусматривает принятие специального закона, регулирующего эти вопросы на приграничных территориях.

Озеров В.А., председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности, представитель в Совете Федерации от Законодательной Думы Хабаровского края.

Любовь Федоровна, у меня первый вопрос связан с определением приграничной территории. Мне кажется, в Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации, которая утверждена Правительством, дается более развернутое определение приграничной территории, и оно совпадает с определением, данным в федеральном законе о Государственной границе.

А в законопроекте записано "часть территории субъекта Российской Федерации, административная граница которого...", то есть граница субъекта Федерации совпадает с государственной границей. А как далеко она распространяется в глубину территории, из этого определения не понятно. Не лучше ли взять определение, данное в Концепции?

Второй вопрос. Все-таки органы местного самоуправления территорий, непосредственно примыкающих к границе, должны как-то отличаться от других органов местного самоуправления приграничного субъекта Федерации, потому что именно они непосредственно и первыми вступают в приграничное сотрудничество и больше всех в нем заинтересованы.

Вот Вы говорите о разработке какого-то особого закона. Но не кажется ли Вам, что в вашем законопроекте следовало бы прописать полномочия органов местного самоуправления?

Болтенкова Л.Ф. Что касается определения приграничной территории, то тут дискуссий было много. В итоге год работы убедил членов рабочей группы в том, что мы должны отойти от уже имеющихся определений. Но раз и на парламентских слушаниях возникает этот вопрос, то будем еще думать.

По вопросу о полномочиях местного самоуправления. Думаю, те полномочия, которые включены в законопроект, являются оптимальным вариантом, в том числе и с точки зрения прохождения законопроекта.

Густов В.А. Руководство Карелии предлагает, чтобы вся республика была признана приграничной территорией.

Рокецкий Л.Ю., председатель Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления, представитель в Совете Федерации от Думы Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа.

В законопроекте есть термин "сопредельные государства". Имеется в виду сопредельное государство по сухопутной границе или по морской? Прибрежные регионы исключаются из приграничной торговли и всех остальных взаимоотношений, и закон распространяется только на те приграничные территории, которые имеют сухопутную границу?

Болтенкова Л.Ф. Все эти вопросы возникали. Посмотрите, насколько лаконично мы сформулировали: "государства, граничащие с Российской Федерацией". Что такое "граничащие"? Берите закон о Государственной границе, все там есть.

Рокецкий Л.Ю. Кроме того, на основе данного закона будут разрабатываться конкретные соглашения, международные договоры, в которых может быть отражена вся специфика.

Плотников В.К., представитель в Совете Федерации от Московской городской Думы.

Глава II законопроекта — это нарушение Конституции Российской Федерации. Непонятно, как эта глава могла появиться.

Густов В.А. Сформулируйте свой вопрос, пожалуйста.

Плотников В.К. Я поражен тем обстоятельством, что предлагается поправить Конституцию федеральным законом. Кроме Конституции, никакой другой законодательный акт не может устанавливать предметы ведения Российской Федерации или предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вы вторглись в конституционное поле. Это комментарий. А вопрос у меня по главе III, где устанавливаются полномочия федеральных органов государственной власти и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Статья 73 Конституции гласит: "Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти". Почему вы устанавливаете полномочия органов власти субъектов Российской Федерации? Можно установить только полномочия федеральных органов власти по предметам совместного ведения. Вот единственное, что можно сделать. Не считаете ли Вы, что и здесь имеет место нарушение Конституции? А главу II нужно убрать.

Болтенкова Л.Ф. Нет, мы не будем ничего убирать. Мы попытаемся отстаивать на всех уровнях свою позицию. В конечном счете есть последняя инстанция, которая поставит точку в этом вопросе, — это Государственная Дума.

Плотников В.К. Последняя инстанция — Конституционный Суд, а промежуточные инстанции — Государственная Дума и Совет Федерации. Вы не ответили на мой вопрос

Болтенкова Л.Ф. Я Вам отвечаю, что как правовик полагаю возможным освещать в данном федеральном законе те вопросы, которые освещены, и объяснила это в своем выступлении. Повторяться не буду.

Относительно главы III. Приграничное сотрудничество — это сфера совместного ведения и полномочий, и они могут устанавливаться федеральным законом. Посмотрите Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Там появилась целая новая глава и статьи, которые устанавливают полномочия.

Плотников В.К. Этот закон тоже нарушает Конституцию, Вы совершенно правы.

Густов В.А. Но он принят.

Плотников В.К. Он принят. Думаю, что будет решение Конституционного Суда по этому поводу. Но мы не должны принимать закон, который в двух главах грубо нарушает Конституцию Российской Федерации.

Болтенкова Л.Ф. Зачем мы сейчас будем задумываться о том, что потом скажет Конституционный Суд, да и будет ли Конституционный Суд вообще что-то говорить? Мы должны исходя из конкретной задачи делать максимально возможное в пределах существующих правовых понятий, мы это делаем и немного движем практику вперед.

Густов В.А. А потом Конституцию менять будем.

Болтенкова Л.Ф. Мы не выходим за пределы допустимого, Вадим Анатольевич.

Густов В.А. Критическая масса накопится, тогда и поменяем.

Болтенкова Л.Ф. Кстати, девять министерств, в том числе Минюст России, и все приграничные субъекты Федерации обсудили этот законопроект и по поводу нарушения Конституции у них не было никаких замечаний.

Густов В.А. Прежде чем предоставить слово председателю Законодательного Собрания Оренбургской области Юрию Вячеславовичу Трофимову, хочу сказать, что Оренбургская область — это не просто приграничье, это крупный промышленный регион. Кроме того, это исторический центр, где издавна пересекаются торгово-экономические интересы России и государств Центральной Азии. Приграничными проблемами здесь занимаются особенно основательно, с глубоким пониманием специфики этого тонкого и сложного дела. В результате Оренбург-

ская область сегодня — это уже своего рода научно-практический центр, где осуществляется широкий обмен опытом, проводятся семинары, конференции, в том числе международные, а также регулярно издаются тематические сборники по приграничному сотрудничеству.

В Оренбурге в июне 2003 года состоялось выездное расширенное заседание Комитета Совета Федерации по делам СНГ, на котором наш законопроект обсуждался всеми участниками приграничного сотрудничества.

Пожалуйста, Юрий Вячеславович.

Трофимов Ю.В., председатель Законодательного Собрания Оренбургской области.

Уважаемые участники парламентских слушаний, коллеги! Оренбургская область является приграничным субъектом Российской Федерации. Оренбургский участок российско-казахстанской границы составляет 1876 километров. Приграничное положение области, направленность и характер внешнеэкономических связей оказывают огромное влияние на развитие экономики региона.

По итогам 2003 года внешнеторговый оборот области составил 2 млрд. долларов. Республика Казахстан является крупнейшим торговым партнером Оренбуржья, на ее долю приходится более 20 процентов объема внешней торговли области.

Вместе с тем приграничный фактор привносит и серьезные негативные явления. За 2003 год усилиями таможенных, пограничных и правоохранительных органов области выведено из незаконного оборота более 600 килограммов наркотических средств, в том числе 400 килограммов героина, изъято большое количество оружия, взрывчатых и взрывоопасных веществ, задержано контрабандных товаров на сумму более 20 млн. рублей.

Органы государственной власти области уделяют огромное внимание решению проблем приграничья. Сформирована приграничная инфраструктура, на территории области открыто 17 пунктов пропуска — 3 авиационных, 3 железнодорожных и 11 автомобильных. На границе силами соответствующих служб осуществляются все виды государственного контроля, в том числе санитарно-эпидемиологического. Мы должны создать безопасные и легальные условия для приграничной торговли, способствовать ведению традиционной хозяйственной деятельности населения приграничных территорий. Оказывается реальная помощь в обустройстве пограничных подразделений, осуществляется их финансовая и материальная поддержка, за счет средств областного бюджета строятся погранзаставы.

Вместе с тем существует комплекс нерешенных проблем в сфере законодательного обеспечения и законодательного взаимодействия. В настоящее время практически отсутствует российское законодательство, регламентирующее вопросы приграничного сотрудничества. Необходимо формирование пакета законодательных актов, призванных стимулировать субъекты Российской Федерации к развитию приграничных связей с регионами стран ближнего и дальнего зарубежья. Эти законы должны определить правовой статус, преференции распределения полномочий между федеральным центром и регионами по пограничным вопросам. Необходимо ускорить разработку и принятие федеральных законов о приграничном сотрудничестве в Российской Федерации, о приграничной торговле в Российской Федерации, о государственной поддержке социально-экономического развития приграничных территорий Российской Федерации.

Вадим Анатольевич Густов сказал, что 4—5 июня 2003 года в Оренбурге состоялось выездное заседание Комитета Совета Федерации по делам СНГ, в ходе которого с участием депутатов Законодательного Собрания и специалистов областной администрации обсуждены проблемы развития законодательства в сфере приграничного сотрудничества. Обсуждались основные проблемы, существующие на границе с Казахстаном, обсуждался и законопроект "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации", в комитет были направлены предложения по его доработке, часть из них учтена.

В последней редакции данного законопроекта есть положение о предоставлении органам местного самоуправления права заключать соглашения о сотрудничестве с органами власти приграничных территорий сопредельных государств (это подпункт 5 статьи 16).

Согласно Федеральному закону от 4 января 1999 года "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации" соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей вправе заключать органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Считаем целесообразным детализировать понятие "органы власти приграничных территорий сопредельных государств" с тем, чтобы органы местного самоуправления в Российской Федерации при заключении соглашения не выходили за рамки своей компетенции.

По большому счету, многие положения главы IV проекта закона, где речь идет о вопросах ведения и полномочиях органов местного самоуправления в сфере приграничного сотрудничества, вызывают сомнения. Прежде всего сомнения в возможностях органов местного самоуправления осуществлять данные полномочия, когда речь идет о местных органах самоуправления в муниципальных образованиях. Одно дело города и районы, которые сегодня, наверное, могли бы реализовать эти полномочия. Но есть большие сомнения в том, что сельские малые муниципальные образования готовы принять, а самое главное, реализовать предоставленные им данным законопроектом полномочия. Пусть будет меньше полномочий, но они будут реальные.

Не менее серьезная проблема для нас — обеспечение финансирования программы обустройства участка российско-казахстанской границы. В рамках разрабатываемой целевой программы на 2003—2010 годы только на строительство, реконструкцию пунктов пропусков планируется выделить около 9 млрд. рублей. Приоритет в устройстве границы отдается российско-казахстанскому участку, но необходимо данное решение обеспечить в финансовом отношении. Назову только одну цифру — за период с 2000 по 2004 год целевые средства из федерального бюджета на реконструкцию пунктов пропуска на оренбургском участке границы составили всего 1 млн. рублей, то есть затраты областного бюджета в разы превышают затраты федерального бюджета, который обязан финансировать эту программу.

По расчетам, на обустройство оренбургского участка границы требуется около 3,5 млрд. рублей. Мы уже в который раз предлагаем рассмотреть возможность перераспределения финансовых потоков между федеральным центром и регионами, направляя целевым порядком часть таможенных платежей и штрафов на укрепление границы. Оренбургская таможня только в 2003 году перечислила в федеральный бюджет более 5 млрд. рублей. А что вернулось в область на обустройство границы? Одни слезы.

Говоря о современной системе приграничного взаимодействия, защиты и охраны государственной границы, следует особое внимание уделить работе пунктов пропуска на границе. Особенно это касается пропускного режима на границе России со странами СНГ. Назрела необходимость оптимизации количества и уточнения статуса пунктов пропуска через границу. Предлагаем концептуально разграничить понятия универсальных пунктов пропуска, через которые могут следовать грузы, транспорт, физические лица, коммерческие партии товаров, и пунктов пропуска, работающих по упрощенной схеме. В последних необходимо разрешить пересечение границы только гражданам, не осуществляющим коммерческую деятельность. Нами подготовлены соответствующие предложения Правительству Российской Федерации по открытию на оренбургском участке 20 дополнительных упрощенных пунктов пропуска.

В рамках Евразийского экономического сообщества предполагается нормативно закрепить создание общей унифицированной системы регулирования пропуска через границу лиц, транспортных средств, грузов, предусматривающей единые правила оформления и осуществления совместных контрольных функций. Для российско-казахстанской границы это является своеобразным ключом к решению многочисленных проблем, которые сегодня есть. Сегодня нескоординированность в законодательном поле приводит к серьезным практическим издержкам на границе. Примером тому может служить одностороннее введение механизма автогражданской ответственности владельцев иностранных транспортных средств на границах Российской Федерации. Российской стороной введено страхование с 1 июля 2003 года, при этом российский тариф на такого рода страховые услуги превысил казахстанский в 8—10 раз. Въезжая в Российскую Федерацию на 1—2 дня, владелец иностранного транспортного средства обязан оформить страховку не менее чем на 15 дней. Казахстанской стороной страхование введено лишь в начале 2004 года, при этом минимальные сроки действия страхового полиса — 5 дней против наших 15. Подобные разночтения вызывают по меньшей мере недопонимание у рядовых граждан, это не способствует приграничному сотрудничеству.

Далее. Одним из основных препятствий в организации эффективного пропускного режима на российско-казахстанской границе является отсутствие нормативно закреплённого механизма координации работы служб госконтроля на границе пунктов пропуска. Вы говорили о федеральном уровне, я говорю сейчас о региональном уровне. Необходимы законодательные решения по созданию координирующих администраций в пунктах пропуска через границу Российской Федерации с регламентацией их функций, полномочий, финансирования. Приграничное взаимодействие, защита и обустройство границ Российской Федерации, безусловно, дело государственной важности. Несмотря на это, в приграничных субъектах Российской Федерации, в том числе в Оренбургской области, есть понимание важности укрепления государственных границ России. Мы этим занимались и будем заниматься впредь очень серьезно. Граница по своей сути должна не разделять, а объединять.

Будущее в СНГ за единым экономическим пространством, для чего необходимо укреплять приграничное сотрудничество. В связи с этим мы приветствуем инициативу Совета Федерации по разработке проекта закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации", желание совершенствовать федеральное законодательство в данной сфере правоотношений.

Густов В.А. Слово предоставляется председателю Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления Рокецкому Леониду Юлиановичу.

Рокецкий Л.Ю. Проблема приграничного сотрудничества актуальна для всей территории Российской Федерации: 49 из 89 субъектов Российской Федерации — приграничные.

Сегодня необходимо говорить о проблемах, возникающих у приграничных муниципальных образований в сфере приграничного сотрудничества. Не во всех пограничных с Россией странах есть местное самоуправление в том смысле, как мы его понимаем, однако всегда есть низовые территориальные единицы, имеющие примерно тот же набор полномочий, что и муниципальные образования. Поэтому основания для взаимодействия низовых территориальных единиц всегда имеются.

Участие субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в международной деятельности полностью отвечает сути задач внешней политики России: создать максимально благоприятные условия для устойчивого социально-экономического развития страны, ее полноправного вхождения в мировую экономику, активно формировать пояс добрососедства по всему периметру границ.

Необходимо отметить созидательную работу Министерства иностранных дел Российской Федерации, при активном участии которого были разработаны Федеральный закон "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации", принятый в марте 1999 года, а также ряд других правовых актов федерального и регионального уровня, заложивших правовую базу международной деятельности регионов. При участии Министерства иностранных дел разработана Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, которая утверждена Правительством Российской Федерации в феврале 2001 года. Этот документ определяет цели, принципы и приоритеты в деятельности органов власти различных уровней по развитию этого сотрудничества, а также задачи и основные направления реализации государственной политики в этой сфере.

Международные связи на уровне субъектов Российской Федерации стали одним из важнейших направлений внешней политики России. Растет роль российских регионов в торгово-экономических, гуманитарных, культурных и других обменах. Границы России самые протяженные в мире: свыше 60 тыс. километров. С Россией граничат 16 государств, различных по уровню экономического развития и форме государственного устройства. Сегодня действует свыше 1200 соглашений субъектов Федерации с зарубежными партнерами в 70 государствах, 55 процентов этих соглашений приходится на долю СНГ.

Но, к сожалению, приграничное сотрудничество муниципальных образований оказывается обделенным государственным вниманием.

В законодательстве Российской Федерации преобладает подход, в соответствии с которым внешние связи муниципалитетов рассматриваются в рамках внешних связей Российской Федерации и ее субъектов. Формы взаимодействия российских муниципалитетов во внешней сфере не выходят за пределы использования гражданско-правовых форм.

Согласно Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий имеют право:

осуществлять в установленном порядке внешнеэкономические связи с муниципальными образованиями, административно-территориальными образованиями, организациями и гражданами сопредельных государств;

заключать в установленном законодательством Российской Федерации порядке с иностранными партнерами соглашения (гражданско-правовые договоры) о приграничном сотрудничестве.

При этом внешнеторговая деятельность как важнейшая составляющая внешнеэкономических связей может быть реализована органами местного самоуправления непосредственно только в случаях, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

Данный вывод вытекает из требования статьи 11 Федерального закона "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности". Вместе с тем указанные рамки прав муниципалитетов в сфере внешней торговли ни в федеральном, ни в региональном законодательстве специально не устанавливаются. В заключенных с участием Российской Федерации договорах о приграничном сотрудничестве (в частности, в рамках СНГ) не уделено должного внимания межмуниципальным формам сотрудничества и кооперации.

И в проекте нового федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вопросы внешних связей муниципалитетов закрепляются лишь в аспекте сотрудничества с международными и зарубежными организациями через общероссийское объединение муниципальных образований.

Таким образом, приграничное сотрудничество с участием российских муниципалитетов не имеет пока необходимой правовой основы и, как следствие, его потенциал не может быть до конца раскрыт.

В то же время хотелось бы отметить, что с 5 января 2003 года на территории Российской Федерации действует Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 года. Она распространяется в том числе на муниципальные образования, однако носит рамочный характер. Конечно, она распространяется на приграничное сотрудничество с европейскими странами, подписавшими Конвенцию, но может иметь и более общее значение как некий правовой ориентир для развития законодательства.

Конвенция исходит из того, что сердцевину приграничного сотрудничества составляют "отношения между соседними территориальными сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией двух и более Договаривающихся Сторон" (ст. 2). Это подчеркивает право муниципальных образований в известной степени самостоятельно осуществлять приграничное сотрудничество. В Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации приграничное сотрудничество рассматривается как согласованные действия органов управления всех уровней (Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления), "направленные на укрепление взаимодействия Российской Федерации и сопредельных государств" в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий.

Конечно, не может ставиться под сомнение необходимость существования контрольных полномочий федеральных органов государственной власти в этой сфере. То есть приграничное сотрудничество муниципальных образований должно быть в значительной степени самостоятельным и инициативным, но не может

не зависеть от осуществляемой Российской Федерацией внешней политики и должно согласовываться с интересами национальной безопасности Российской Федерации. Безопасность границы — это компетенция центра. И муниципальные образования, находящиеся на границе, не могут оставаться в стороне от этих проблем. Тем более что по внесённому в федеральный закон о Государственной границе изменению все примыкающие к государственной границе муниципальные образования попали в пограничную зону.

Как представляется, именно такой подход должен найти свое отражение в федеральном законе о приграничном сотрудничестве, о разработке которого давно идет речь. Наряду с другими законодательными актами этот закон мог бы четко определить уровни компетенции федеральных, региональных и местных властей в сфере приграничного сотрудничества.

Наиболее актуальные формы приграничного сотрудничества для муниципальных образований:

экологическое сотрудничество. В пределах полномочий соответствующих территориальных единиц может осуществляться обмен экологической информацией, включая предупреждение о негативном экологическом воздействии, носящем трансграничный характер, но затрагивающем незначительные территории (территории соответствующих территориальных единиц. Речь, например, может идти о выбросах на небольших трансграничных реках;

решение вопросов водоснабжения и водоотведения (канализации). Это чисто муниципальная проблематика;

и, как главная форма, внешнеторговое сотрудничество. Приграничные территории имеют определенные потенциальные экономические возможности. Это заложено прежде всего в прямых хозяйственных связях приграничных регионов и территорий. До 70 процентов товарооборота формируется сегодня на уровне прямых хозяйственных связей организаций всех форм собственности.

Развитие экономики приграничных районов является важным еще и потому, что две трети приграничных субъектов Российской Федерации относятся к депрессивным. По базовым показателям социально-экономического развития большинство из них существенно уступает другим российским регионам. Экономический кризис 90-х годов ударил по ним особенно сильно.

Налаживание полноценного, всеобъемлющего экономического сотрудничества с соседями по границе — непереносимое условие экономического роста приграничных муниципальных образований. Для этого необходимо создание соответствующей инфраструктуры — рядом с трансграничными дорогами могли бы быть построены оптовые торговые базы. Конечно, надо будет найти и привлечь инвестора. Рядом с пограничными переходами могли бы быть построены и сданы в аренду банковским структурам обменные пункты, сервис-центры.

Что касается законопроекта "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации". В целом законопроект направлен на установление комплексного правового регулирования отношений в сфере приграничного сотрудничества и четкое определение полномочий всех уровней публичной власти в указанной сфере.

Но при всех своих достоинствах данный законопроект не лишен и недостатков. Так, например, в соответствии с пунктом 6 статьи 9 законопроекта в ведении Российской Федерации находится передача органам государственной власти

субъектов Российской Федерации отдельных полномочий федеральных органов государственной власти по вопросам приграничного сотрудничества.

В то же время в законопроекте отсутствует норма о возможности наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества, что не согласуется с нормами закона о местном самоуправлении, предусматривающими возможность наделения органов местного самоуправления федеральными полномочиями.

Далее. В соответствии с пунктом 4 статьи 12 законопроекта к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере приграничного сотрудничества отнесено установление порядка, форм и размеров компенсации органам власти на приграничных территориях дополнительных расходов, возникших в результате выполнения ими решений, принятых федеральными органами государственной власти.

В то же время аналогичная обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении органов местного самоуправления в законопроекте не закреплена, что является ограничением конституционных гарантий местного самоуправления и на практике может привести к дополнительным расходам местных бюджетов без их соответствующей компенсации.

Чтобы этого не допустить и защитить местное самоуправление, необходимо предусмотреть в законопроекте обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации компенсировать органам местного самоуправления дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 21 статьи 13 законопроекта органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества полномочны совместно с органами местного самоуправления участвовать в совершении порядка учета прибывающих на приграничную территорию иностранных граждан и лиц без гражданства.

Из предлагаемой нормы не ясно, на каком из уровней публичной власти лежит обязанность учета прибывающих на приграничную территорию иностранных граждан и лиц без гражданства и в какой форме должно осуществляться такое взаимодействие.

Следующий момент. Главы II и IV законопроекта закрепляют предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предметы ведения субъектов Российской Федерации, а также предметы ведения органов местного самоуправления в сфере приграничного сотрудничества.

Однако предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации закреплены в Конституции Российской Федерации, а предметы ведения органов местного самоуправления, то есть вопросы местного значения, — в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Поэтому в законопроекте речь может идти только о полномочиях того или иного уровня публичной власти в сфере приграничного сотрудничества, а не о предметах ведения.

В заключение хотел бы отметить, что законопроект хороший, нужный. Комитет Совета Федерации по делам СНГ давно с ним работает, совершенствует его. Но, как говорится, совершенству нет предела.

Считаю, что такой закон может занять достойное место в правовой системе России, но до этого законопроект необходимо доработать с учетом высказанных замечаний с тем, чтобы не были ущемлены права и интересы местного самоуправления, которые на федеральном уровне в Совете Федерации выражает и защищает возглавляемый мной комитет.

Густов В.А. А пока мы живем без закона, что очень характерно для России.

Слово предоставляется Тулаеву Николаю Петровичу, председателю Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности.

Тулаев Н.П., представитель в Совете Федерации от Калининградской областной Думы.

Я не буду говорить о значимости самой проблематики, с этим все ясно. Тем более что здесь присутствует мой товарищ и коллега вице-губернатор Калининградской области Шлык Олег Васильевич, который в недавнем прошлом возглавлял район приграничной Багратионовки и имеет колоссальный опыт решения проблем приграничного сотрудничества. Он расскажет, как же на практике осуществляется приграничное сотрудничество в такой области, как Калининградская. Хотя там проблемы одни, в других регионах совершенно другие, но есть много общего. С чем можно согласиться, так это с тем, что есть предмет для обсуждения, каковым является правовое регулирование приграничного сотрудничества.

По законопроекту. Я с некоторой тревогой отношусь к попытке создания рамочных системных законов, которые ставят главным образом одну задачу — четко закрепить в правовом поле понятийный аппарат, определения и предметы ведения или полномочия. Я согласен, что такие законы очень важны, но в то же время и весьма трудны как с точки зрения их прохождения, так и с точки зрения приведения к единому знаменателю. Тем не менее я готов согласиться, что необходимость этого закона объективно назрела.

Что касается его содержательной части, то, мне кажется, наиболее тревожные моменты и самые спорные точки уже проявились. Я разделяю мнение о необходимости убрать главу II. Для чего она нужна? Что там такое сказано, без чего жить нельзя, чего нет в сфере правового регулирования? Там содержатся банальные, внятные вещи, которые были определены еще до Конституции 1993 года и содержатся в действующей Конституции. Это первое.

Второе, с чем я бы согласился и что меня очень волнует, — это необходимость переработки понятий приграничной территории и приграничного сотрудничества. У нас некоторые регионы являются участниками важнейших, уже исторически сформировавшихся в Европе институтов еврорегионов. Если мы столь жестко определим предмет приграничного сотрудничества, то законодательно ограничим возможность использования и европейских конвенций, и других актов. Наверное, нам надо в этом отношении либерализировать законопроект, ведь его суть и задача — создать более благоприятные условия для приграничного сотрудничества, а не сузить их по отношению к уже существующим нормам международного и российского права.

И последнее. Вернусь к своему главному тезису о сложности рамочных концептуальных описательных законов. Как только мы начинаем их обсуждать, как на сегодняшних парламентских слушаниях, разговор сразу же переходит с предмета, содержания закона, на то, что из этого вытекает, на практику. А она не может быть урегулирована по своей правовой природе в рамках такого закона, по-

скольку он не направлен на то, чтобы урегулировать пограничные проблемы, проблемы экономического сотрудничества, организационные, управленческие, административные проблемы, они вне этого предмета. Невозможно себе представить, что мы найдем серьезную поддержку при прохождении этого закона, если параллельно не поставим перед собой цель в рамках подготовки этого закона предложить Федеральному Собранию, Правительству и тем, от кого зависит принятие закона, соответствующие поправки и дополнения в ныне существующую правовую базу. Вот тогда это будет солидный подход.

В Рекомендациях я предлагаю зафиксировать нашу поддержку законодательных инициатив Совета Федерации, в частности, подготовленного ко второму чтению закона о документах, удостоверяющих личность, в части изменения положения о сроках выдачи и пользования загранпаспортами. Трудно себе представить приграничное сотрудничество, если не будет либерализован и обеспечен льготный порядок для гражданина при взаимодействии с соседним правовым и государственным пространством.

У нас с 1 января все граждане могут выехать из Российской Федерации и въехать в Российскую Федерацию только по загранпаспортам. Мы сегодня все ресурсы сконцентрировали, чтобы максимально обеспечить миллион наших граждан этими паспортами. Если оставить срок 5 лет, как настаивает МВД в лице иммиграционной службы... Понятны и ясны мотивы интереса, у нас ежегодно 300 тысяч паспортов надо менять, они из оборота выходят. Я не говорю о личных затратах граждан, это в среднем 500 рублей, для многих это солидные деньги, а на семью это и 2—3 тысячи. Я говорю о государственных многомиллиардных затратах. Может ли в такой ситуации развиваться приграничное сотрудничество? Наверное, не может. Я только об одном аспекте сказал, а таких аспектов много, и их нужно отразить.

Такой путь, мне кажется, приведет нас к успеху, и мы сможем сказать, что не просто написали общий закон, не просто сформулировали новые понятия или систематизировали уже существующие, а дали толчок, сделали несколько шагов к практической реализации приграничного сотрудничества.

Густов В.А. Слово предоставляется вице-губернатору Калининградской области Олегу Васильевичу Шлыку.

Шлык О.В. Добрый день, уважаемые коллеги! Благодарю вас за возможность принять участие в парламентских слушаниях. Калининградская область специфична, это один из тех 49 субъектов Федерации, которые имеют и сухопутную, и морскую границу.

Что касается законопроекта. Конечно, его разработчики не могут в полной мере учесть интересы всех приграничных субъектов Российской Федерации, это просто невозможно, потому что каждый регион имеет свою специфику. Но то, что такой закон разрабатывается, мы приветствуем. Сейчас каждый может что-то взять из Конституции, что-то из закона об общих принципах организации местного самоуправления, что-то из закона о Государственной границе Российской Федерации и по мере возможности применять это на практике.

Я хотел бы остановиться на проблемах местного самоуправления, связанных с приграничным сотрудничеством. Если говорить о Калининградской области, то на ее территории создано пять еврорегионов, которые успешно работают. Калининградская область на западе граничит с Польшей, на востоке — с Литвой. Если

Литва раньше входила в Советский Союз, то с 1 мая она вступает в Евросоюз, и мы будем иметь границу с Евросоюзом, то же самое касается Польши.

Еще года не прошло с тех пор, когда каждому калининградцу можно было, не имея заграничного паспорта, по общегражданскому паспорту посетить Польшу. В течение суток, заплатив 18 рублей, можно было пересечь эту границу и 10, и 15, и 20 раз, чем и пользовались те, кто занимался челночным бизнесом. Сегодня это уже совершенно другие отношения — визовые, а соответственно, и другие требования при пересечении государственных границ. Поэтому для нас закон "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" сегодня очень важен и нужен. Особенно то, что касается местного самоуправления.

Среди созданных еврорегионов есть еврорегион Балтика. От Калининградской области в него входят ассоциации муниципальных образований, 22 муниципальных образования, администрация области тоже подписала это соглашение. От Швеции — округ Крунуберг, Кальмар, Блекинге, от Дании — округ Борнхольм, от Польши — Поморское и Варминьско-Мазурское воеводства, от Литвы — Клайпедский округ, от Латвии — пять районов с центрами в Лиепая и Вентспилсе.

И это только один еврорегион, который сегодня успешно работает — прежде всего по реализации проектов, что позволяет привлекать инвестиции как со стороны Польши и Литвы на территорию Калининградской области, так и со стороны Калининградской области на территорию этих государств. Совместные приграничные предприятия созданы и работают на территории Калининградской области, фактически вся Калининградская область — это приграничная территория, ее протяженность с запада на восток 200 километров. 2 тысячи предприятий работает, из них 450 польских и 540 литовских. Вот вам практическое сотрудничество.

Кроме того, осуществляется проект по возрождению древнейшего торгового пути из центра Европы в Россию — через Прибалтику до Санкт-Петербурга с выходом на Нижний Новгород. Это уже развитие всей территории вокруг транспортного коридора — строительство сервисной зоны, заправок, гостиниц и так далее.

Существуют и другие еврорегионы. Это российско-литовский еврорегион Саули, что в переводе с литовского означает "солнце", еврорегион Неман по реке Неман, которая объединяет Белоруссию, Литву, Польшу и Калининградскую область, а также еврорегион Лынала, который с польской стороны объединяет 13 приграничных районов, а с российской — 9 районов. Чем они занимаются? Это, например, строительство велосипедных дорожек. Мы знаем, что в Европе они существуют, а в России, в том числе в Калининградской области, к сожалению, понятия не имеют, что это такое. Туристические маршруты, совместные решения, касающиеся различных чрезвычайных ситуаций. К примеру, река, которая на польской стороне называется Налына, а на российской — Лава. Она протекает через всю Калининградскую область и впадает в Куршский залив. Шлюзы существуют на территории Польши. Конечно, при паводке можно поднять эти шлюзы, но тогда весь сброс воды произойдет на территории Калининградской области и река смоет несколько поселков или городов.

Здесь правильно было сказано, что закона нет, но люди живут и сотрудничают и без этого закона. Я был руководителем Багратионовского района, там в год заключалось в среднем 10 российско-польских браков. Каким законом это можно отрегулировать или приостановить? Конечно, государство не должно оставаться в стороне от тех процессов, которые происходят на границе. Действительно, на гра-

нице много криминала. Закон этот не может полностью приостановить криминал, но воспрепятствовать ему может. И я, выражая пожелания жителей Калининградской области, ее муниципальных образований, говорю, что такой закон нужен.

Здесь поднималась проблема паспортов, она действительно существует. И первыми ее ощутили калининградцы, потому что мы не можем выехать никуда без загранпаспорта. Мы такие же россияне, как все, но мы отрезаны от основной территории, без загранпаспорта мы можем выехать только воздушным транспортом. Только 10 километров проедешь, требуют загранпаспорт, визу, проводят таможенный досмотр, пограничный досмотр и так далее. Пять лет проходит — паспорт нужно менять. Это и в финансовом, и в моральном плане для каждого из нас тяжело. Для того чтобы получить загранпаспорт, нужно пройти проверку и ФСБ, и милиции.

При проезде через другие государства, через Литву например, выписывают упрощенный таможенный документ. А литовцы могут и не дать разрешение, причем без объяснения причин. Может быть, лицо не понравилось, может, национальность не понравилась, может быть, потому, что вы носите очки. Есть и другие проблемы.

Поэтому сегодня хотелось бы решить эти проблемы, чтобы мы не чувствовали себя отделенными от России. Выборы Президента Российской Федерации, кстати, показали, что мы живем проблемами Российской Федерации. Калининградская область повернута не на запад, она повернута на восток, на Москву, на всю территорию Российской Федерации, потому что без России Калининградская область — это просто ничто. Все эти слухи о сепаратизме беспочвенны.

Во всех приграничных районах усиленно изучают язык сопредельного государства, потому что без этого нельзя, — немецкий, английский, польский, литовский.

В заключение хочу сказать, что закон о приграничном сотрудничестве очень важен и актуален. И я хотел бы просить председателя Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления Леонида Юлиановича Рокецкого о том, чтобы он тоже принял активное участие в разработке этого закона. Надо, чтобы обязательно были учтены интересы муниципальных образований. Президент России 20 июня 2003 сказал: там, где сильное местное самоуправление, там сильная государственная власть.

Густов В.А. Слово предоставляется Евгению Федоровичу Гузееву, заместителю директора Департамента по связям с субъектами Федерации, парламентом и общественно-политическими организациями Министерства иностранных дел России.

Гузеев Е.Ф. Уважаемые участники парламентских слушаний! Задача номер один на данном этапе развития правовой базы приграничного сотрудничества — это, безусловно, принятие федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации".

По мнению нашего Департамента МИДа, законопроект содержит все необходимое для правового регулирования приграничного сотрудничества. Он полностью отвечает положениям Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, а также Дополнительного протокола и Протокола № 2 к этой Конвенции.

Закон, на наш взгляд, предоставит четкие полномочия органам власти субъектов Федерации и муниципальных образований в сфере приграничного сотрудни-

чества, расширит их возможности, установит степень адекватного контроля и надзора.

Действительно, в мировой практике нет подобного закона о приграничном сотрудничестве. Совет Европы, куда мы направили на экспертизу этот законопроект, полностью его поддерживает и считает одним из наиболее передовых документов в этой области. Более того, Комиссия Европейских сообществ запросила наши рекомендации для того, чтобы самим создать закон о приграничном сотрудничестве. То есть Европейский союз собирается разрабатывать закон о приграничном сотрудничестве именно с нами, со странами, которые не входят в Европейский союз, но граничат с входящими в него странами.

Мы знаем, что наши украинские коллеги разработали проект закона о трансграничном сотрудничестве, и он уже находится на рассмотрении в Верховной Раде Украины.

Более того, проект Конвенции о приграничном сотрудничестве государств — участников СНГ тоже уже находится на последней стадии разработки, и многие положения этого проекта закона учтены там.

Поэтому я хотел бы поблагодарить Вадима Анатольевича Густова, Виктора Леонидовича Нефедова, Любовь Федоровну Болтенкову за колоссальный труд по продвижению этого важнейшего закона в рамках развития правовой основы приграничного сотрудничества. Конечно, этот закон нам нужен, потому что у России такая специфика, которая не поддается регулированию той же Европейской рамочной конвенцией по приграничному сотрудничеству территориальных сообществ и властей. Поэтому мы, принимая во внимание хотя бы географический фактор, обязательно должны иметь свой закон, даже если у других его не будет.

Задача номер два, как нам кажется, это подписание Дополнительного протокола и Протокола № 2 к Европейской рамочной конвенции, потому что эти протоколы позволят нам расширить нашу правовую базу и предоставят особые полномочия органам местного самоуправления. Конвенцию подписали 34 страны Европы, 32 из них уже ратифицировали этот документ. Дополнительный протокол подписала 21 страна, Протокол № 2 подписали 15 стран.

Вы знаете, что Европейская рамочная конвенция вступила в силу для Российской Федерации 5 января 2003 года, и она обязует федеральное правительство оказывать всяческое содействие органам власти местного самоуправления и органам государственной власти субъектов Федерации в развитии приграничного сотрудничества. Правительство теперь обязано оказывать такое содействие, об этом в Конвенции прямо написано.

Правительство 3 июля 2003 года утвердило Перечень мероприятий по развитию приграничного сотрудничества. Этот Перечень, состоящий из 51 пункта, предусматривает конкретные меры, в том числе развитие правовой базы в этой области.

Сейчас мы полностью подготовили материалы для подписания Дополнительного протокола и Протокола № 2 к Европейской конвенции. Это все дополнит наш законопроект, здесь никакого противоречия нет. Но у нас возникли трудности. Одно из министерств выступает против подписания, поскольку там считают, что создание так называемых регионов интеграции и сотрудничества, то есть еврорегионов, может нарушить правила ВТО и осложнит вступление России в ВТО. Но 45 европейских стран уже участвуют в Европейской рамочной конвенции, подписали протоколы к ней. При этом они не нарушают правила ВТО. Почему же Россия нарушит эти правила, если подпишет протоколы? Получается, если мы

вписываем в законопроект параграф о регионах интеграции и сотрудничества, то нарушаем правила вступления в ВТО. На мой взгляд, здесь никакой логики нет.

Правильно отметил уважаемый господин Рокеций, что необходимо подработать терминологию законопроекта. С этим я должен согласиться. Ведь, по существу, Якутия и Красноярский край могут участвовать в сотрудничестве через океан, если создадут такой регион интеграции и сотрудничества. Коллега из Калининградской области очень хорошие примеры приводил. Швеция входит в евро-регион, в который входит и Калининградская область. Это все правильно, это возможно, и это обязательно нужно отразить в законопроекте. Если мы это пропишем в федеральном законе, то, может быть, тогда и министерство согласится с подписанием протоколов к Европейской конвенции.

Задача номер три — это заключение межправительственных соглашений о содействии межрегиональному и приграничному сотрудничеству. К настоящему времени подписано 19 таких соглашений с 15 государствами. Этот процесс надо продолжать. Мы сейчас планируем рассмотреть вопрос о подписании соглашений о содействии приграничному сотрудничеству с Норвегией, Литвой, Польшей, США, КНР, Эстонией, Азербайджаном.

Правда, с Литвой и с Польшей у нас достаточно хорошая правовая база, с Норвегией нужно договариваться, мнения Соединенных Штатов мы пока не знаем.

Еще одна задача — это заключение соглашений с иностранными партнерами на уровне субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Соглашения, в названии которого фигурировало бы именно приграничное сотрудничество, я еще ни разу не видел, но, по сути, их большое количество. К настоящему времени подписано 2000 таких соглашений, из них эффективно работают около 1200. Субъекты Федерации и органы местного самоуправления имеют на это право в соответствии с уже действующим законодательством, а наш законопроект предоставит им еще больше полномочий подписывать прямые соглашения.

Кстати, 21 января этого года Правительство одобрило Типовое соглашение о приграничном сотрудничестве субъектов Федерации с зарубежными партнерами, и мы его направили во все приграничные субъекты Федерации.

Думаю, что в ближайшее время с принятием этого закона, который крайне необходим, мы создадим солидную правовую основу для развития приграничного сотрудничества.

Густов В.А. Слово предоставляется Нефедову Виктору Леонидовичу, депутату Государственной Думы. Будучи в свое время членом Совета Федерации, Виктор Леонидович возглавлял рабочую группу, которая занималась разработкой этого закона.

Нефедов В.Л. Уважаемые коллеги! Я бы хотел очень кратко рассказать о работе нашей группы, пояснить, что в законопроекте согласовано, а что нет, остановиться на некоторых спорных вопросах и показать, что они не такие страшные, как может показаться на первый взгляд.

Сразу о составе рабочей группы. До избрания в Государственную Думу я занимался разработкой законопроекта. Это естественно, я представитель Оренбургской области, и те проблемы, которые здесь сегодня обсуждаются, у нас в области стоят особенно остро.

В состав рабочей группы входили представители МИДа, Минэкономразвития, Минфина, ГТК, Минюста, МВД, Пограничной службы ФСБ, Минпромнауки России, аппарата Уполномоченного по правам человека, а также видные уче-

ные — профессор Болтенкова Любовь Федоровна, профессор Крылов Борис Сергеевич, профессор Вардомский Леонид Борисович. В группе работали и представители приграничных территорий (Оренбургской области, Курганской области, Краснодарского края), а также работники Аппарата Совета Федерации, Правового и Аналитического управлений.

Я очень удивлен выступлениями бывших моих коллег-сенаторов, которые говорили о том, что закон противоречит Конституции. Мы проводили согласования со всеми заинтересованными министерствами и ведомствами, в том числе с Минюстом, и ни в одном заключении никто не написал, что законопроект противоречит Конституции.

Вы сейчас слышали, как представитель МИДа Евгений Федорович Гузеев сказал, отвечая, видимо, на выступление Леонида Юлиановича Рокецкого, что законопроект полностью соответствует Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве.

Я открыто скажу, что наш законопроект не устраивает очень многих. Почему? Потому что он продукт компромисса. Когда мы только начинали работать, то хотели четко написать об упрощенном пересечении границы и так далее. Но, к сожалению, представители Правительства, всех заинтересованных структур вполне логично доказали, что так предметно сделать закон не удастся, потому что он будет противоречить многим нормативным документам Российской Федерации. Поэтому и получился такой действительно рамочный закон.

Когда мы приехали в Оренбург на выездное заседание Комитета по делам СНГ, мы столкнулись с совершенно другим видением этого закона. Юрий Вячеславович Трофимов за неимением времени не сказал, что на этом выездном заседании Комитета по делам СНГ присутствовали главы администраций приграничных районов, представители региональных таможенных и других структур, всех, кто непосредственно связан с приграничным взаимодействием. Они в один голос говорили, что закон слишком рамочный.

Поэтому, повторюсь, то, что сейчас выносится на парламентские слушания, — это продукт компромисса, достигнутого в ходе тяжелой, изнурительной работы. Как известно, было уже несколько попыток создать подобный федеральный закон. Они были завалены. Поэтому сегодня мы говорим о том, что вопросы приграничного сотрудничества надо решать немедленно. Если сейчас мы и эту попытку провалим, то как минимум на три-четыре года отложим решение острейших приграничных проблем.

Я, кстати, предлагаю в констатирующей части наших Рекомендаций обязательно отразить проделанную работу: сколько согласований мы прошли, в какие регионы направлялся законопроект, чтобы показать, что это продукт работы не какой-то одной группы ученых и сенаторов, а коллективный труд.

Что касается конституционности законопроекта. С трибуны можно говорить что угодно, а на бумаге никто официально не написал, что законопроект противоречит Конституции. Меня также удивляет поведение моих бывших коллег-сенаторов. Я и в Чите, и в Калининграде неоднократно выступал на различных мероприятиях, рассказывал об этом законопроекте, раздавал его текст всем присутствовавшим. Никто на той стадии (а это было более полугода назад) подобной озабоченности не высказывал. Мы могли бы что-то отрегулировать, обсудить и выработать компромиссные формулировки.

Но даже если принять тезис о неконституционности законопроекта, то хочу отметить, что сейчас Государственная Дума вплотную подошла к изменению Конституции. Сегодня в трех чтениях будет принят закон о создании Пермского края. Поэтому не надо думать, что Конституция Российской Федерации священна и неприкосновенна. Жизнь подвела к тому, что ее надо менять.

Густов В.А. Виктор Леонидович, в принципе это хорошо, что есть разные позиции. Мы все это запишем, систематизируем, обсудим.

Нефедов В.Л. Я еще хочу сказать по конкретике, по сухопутным границам. Возможно, вы и правы, мы больше задумывались о том, чтобы людям упростить общение на границе, это главная идея законопроекта. А вот с морской границей гораздо сложнее. Но давайте вводить новые понятия. Думаю, что разработчики готовы внимательно поработать совместно с вами и ввести какие-то новации для того, чтобы решить и этот вопрос. Что я имею в виду?

Ввели же в законе о местном самоуправлении такую новацию, как пешая доступность. Давайте будем вводить новый термин — "водная доступность". Я, например, считаю, что предложение очень конструктивное, и разработчикам необходимо над этим подумать.

Густов В.А. Слово предоставляется Борису Сергеевичу Крылову, профессору Московской юридической академии, доктору юридических наук.

Крылов Б.С. Я много лет связан с подготовкой проектов законов. Но должен сказать, что редко мне приходилось работать в такой интересной области, как эта. И обстановка была очень хорошая, была и свобода, и понимание взаимных трудностей. Мне кажется, самое главное, с чем сегодня все согласны, — это понимание того, что такой закон нужен. Но при этом надо учесть еще одну вещь. Занимаясь проблемой приграничного сотрудничества, мы вступаем в новую сферу, в новую область, она не регулировалась раньше. Отсюда и проблемы соотношения вновь принятого закона с тем законодательством, которое существовало. У нас почему-то есть тенденция держаться того, что было, и тем самым не давать обществу развиваться. А это надо делать, и делать двумя путями.

Первый. Когда будет принят этот закон, проанализировать, что мешает его реализации, и изменить то, что следует изменить. Это неизбежный процесс. Не будет этого — не будет движения вперед.

И второй путь. Я не вполне согласен с выступавшими передо мной относительно вольного отношения к Конституции. Я не вижу в законопроекте никаких противоречий Конституции. Нам сейчас нужно решить, можем ли мы в таком виде представить этот законопроект как законодательную инициативу Совета Федерации. Мне кажется, не только можем, но и должны. Он готов. Все ли проблемы в нем решены? Можно, конечно, считать, что он распространяется только на сухопутные границы. А почему? Где это сказано? В законе этого нет. А осуществляют ли сейчас определенные взаимосвязи между Чукоткой и недалеко расположенным другим континентом? Да, на самом разном уровне.

Возникают ли в связи с этим законом проблемы, скажем, с паспортами? Возникают. Но это другая область права, и надо ею заниматься отдельно. Если мы все попытаемся в один котел свалить, то суп будет не пригоден к употреблению.

Что нам нужно еще сделать? Нужна небольшая редакционная правка. Понимаете, когда слишком долго работают над текстом и пытаются его "переломить" в

ту или другую сторону, всегда бывает известная неудовлетворенность общим содержанием, общими формулировками.

Но существует и другая сложная и до конца не решенная проблема. Ее нельзя решить и в этом законе. Я имею в виду правила пересечения государственной границы. Это сфера интересов пограничников и таможенников. Они могут решить эту задачу, а мы здесь никогда ее не решим.

Вот что хотелось бы отметить. Здесь выступали представители различных министерств и ведомств, и была видна их разобщенность в понимании проблем.

Граница не должна быть "на замке". В Европе сейчас все легко и просто. И когда мы приезжаем в Европу, тоже передвигаемся без особых трудностей. А уж местный гражданин всегда может это сделать.

Считаю, что надо принять решение: этот законопроект в принципе готов к тому, чтобы считать его законодательной инициативой Совета Федерации. Он будет обсуждаться в Государственной Думе и еще раз вернется в Совет Федерации. Многого может проясниться. А можем ли мы сегодня прояснять его до бесконечности? Нет. Надо поставить точку, иначе мы задержим развитие экономической, социальной, политической сфер.

Густов В.А. Слово предоставляется Введенскому Владимиру Георгиевичу, заведующему отделом региональных экономических проблем Совета по изучению производительных сил Минэкономразвития России.

Введенский В.Г. Уважаемые коллеги! Я экономист, а не юрист. Поэтому у меня несколько другое видение. Необходимость принятия такого закона, именно рамочного закона, не вызывает, по-моему, сомнений ни у кого, кто этими проблемами занимается.

Менястораживает его недостаточная системность. Но если посмотреть действующие законы, которые касаются координации международных связей, то большинство из них вступает в противоречие с законодательством, при этом не предлагается никаких поправок, изменений. Очевидно, при доработке законопроекта стоит подумать о его увязке с действующим законодательством.

Со многими положениями законопроекта можно согласиться, особенно в связи с принятием Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Как вы понимаете, новый закон о местном самоуправлении предусматривает делегирование полномочий органам местного самоуправления как от федерального центра, так и от субъекта Федерации, и это должно соответствующим образом финансироваться. Очевидно, решение проблем приграничного сотрудничества потребует дополнительных средств, и средств существенных.

Очень актуален вопрос сухопутных и морских границ. Никто пока не знает, в чем тут разница в плане приграничного сотрудничества. Может быть, целесообразно ввести понятие трансграничного сотрудничества в отношении морских границ, но законопроект не дает на это четкого ответа. Очевидно, такой вопрос все равно возникнет при дальнейшем его прохождении.

Густов В.А. Слово предоставляется Анатолию Николаевичу Барковскому, заместителю директора Центра внешнеэкономических исследований Российской Академии наук, доктору экономических наук.

Барковский А.Н. Сразу хочу сказать, что присоединяюсь к тем, кто положительно оценивает обсуждаемый проект федерального закона, хотя я к нему ника-

кого отношения не имею и, казалось бы, руки у меня развязаны в плане критики. Но я считаю, что вопрос о принятии этого документа давно назрел, поскольку мне приходилось работать, в частности, в приграничной Белгородской области. По просьбе Комитета Совета Федерации по делам СНГ мы анализировали эти проблемы и побывали на самой границе, в примыкающих к ней районах. При продвижении этого законопроекта надо сделать акцент на его колоссальной востребованности, особенно в регионах, в низовом звене.

Действительно, это закон непрямого действия, его даже называют рамочным законом. Но именно такой характер закона показывает глубокое уважение его разработчиков к низовым органам власти, которым задаются самые общие параметры действия с тем, чтобы они уже в своих нормативных документах имели возможность развить эти положения. Что касается критики законопроекта с позиций его соответствия Конституции, то, может быть, следует сделать в тексте ссылки на соответствующие ее статьи.

Я, как экономист, считаю, что потребность в этом законе перекрывает все критические соображения.

Хотел бы также солидаризироваться с последним выступающим в том, что текст нуждается в редакторской правке. В качестве примера можно взять статью 8 "Формы приграничного сотрудничества", где деятельность руководителей смешивается с хозяйственными функциями. Надо соблюсти здесь какую-то последовательность и, может быть, лишнее убрать. А в целом, я считаю, проделана очень большая и интересная работа, это большой вклад в решение проблем приграничного сотрудничества.

Густов В.А. Слово предоставляется Александру Ивановичу Манжосову, руководителю Правового департамента Секретариата Евразийского экономического сообщества.

Манжосов А.И. В Евразийском экономическом сообществе одной из приоритетных задач является создание международно-правовой основы интеграционного взаимодействия государств, входящих в ЕврАзЭС, в сферах экономики, культуры, социально-гуманитарного сотрудничества. Следует отметить, что на сегодня наиболее важными являются вопросы, связанные с правоприменительной практикой реализации актов сообщества, особенно по вопросам приграничного сотрудничества, поскольку именно этим регионам отводится роль своеобразного двигателя интеграционных процессов, а само межрегиональное сотрудничество становится одним из эффективных факторов, способствующих достижению реальной интеграции, то есть формированию Таможенного союза и созданию Единого экономического пространства. В этой связи тему парламентских слушаний, организованных Комитетом Совета Федерации по делам СНГ, следует признать весьма актуальной, необходимой, значимой и востребованной современным обществом.

Инициатива Комитета Совета Федерации по делам СНГ по принятию федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" приобретает еще большую значимость, если посмотреть на эту проблему через призму имплементации двусторонних и многосторонних международных договоров, принимаемых в рамках СНГ, и внедрения их в национальные правовые системы. Маленькая справка: только между Россией и Казахстаном действует более 200 международных соглашений, так или иначе направленных на решение проблем приграничного характера; в их числе 69 соглашений между приграничными субъекта-

ми Российской Федерации и приграничными областями Казахстана, готовится к заключению еще 18 соглашений.

В рамках ЕврАзЭС в феврале 1999 года было подписано межправительственное соглашение "Об основных принципах приграничного сотрудничества государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях", которое вступило в силу в декабре 2000 года. Это соглашение призвано содействовать процессам расширения и развития интеграции между приграничными регионами и установлению взаимовыгодных связей между странами. Основным достоинством данного соглашения, как нам кажется, является то, что оно дает возможность для сотрудничества приграничных регионов на основе дву- и многосторонних соглашений, заключенных непосредственно между государственными органами управления, регионами, а также различными хозяйствующими субъектами. На его основании можно делать двусторонние соглашения. Ввиду того, что соглашение носит достаточно рамочный характер, в 2000 году решением Совета глав правительств были утверждены мероприятия по реализации его положений. Механизм исполнения мероприятий предусматривал двусторонний формат, в основном путем заключения двусторонних соглашений.

Здесь следует отметить попытку наших государств и международных организаций в рамках СНГ урегулировать правоотношения между нашими странами исключительно международно-правовыми актами, не уделяя при этом достаточного внимания актам национального законодательства. Но нельзя забывать, что в международно-правовых отношениях важным является сочетание именно двух методов правового регулирования с использованием как норм международного права, так и норм национального законодательства. В этой связи разработка и принятие Российской Федерацией закона по вопросам приграничного сотрудничества, на наш взгляд, является тем недостающим звеном интеграционного взаимодействия наших стран, который даст новый импульс сотрудничеству.

По содержанию данного закона могут быть замечания, их здесь прозвучало достаточно. Многие из них мы готовы либо оспаривать, либо поддерживать. Но свои замечания мы представим разработчикам в любое удобное для них время. Еще раз подчеркну, что мы готовы к сотрудничеству, открыты для сотрудничества и приглашаем вас к этому.

Кроме того, желательно распространить опыт по разработке национальных актов и на другие страны. Здесь уже прозвучало, что казахстанские коллеги также занимаются этой проблематикой. Секретариат Интеграционного Комитета ЕврАзЭС, в свою очередь, готов принять участие в этих процессах не только в сфере приграничного сотрудничества, но и по другим направлениям интеграционных взаимодействий. Мы, как международная организация, находимся на этом рубеже и чувствуем необходимость и потребность в разработке мер, регламентирующих характер отношений на этом участке. Следует отметить, что сама специфика приграничных регионов требует более тесного и глубокого взаимодействия. Вместе с тем его развитие применяемыми способами и методами на современном этапе не позволяет добиться требуемых результатов. На региональном уровне требуются новые согласованные подходы к развитию торгово-экономических связей, сотрудничеству в социальной и гуманитарной областях, необходимы также новые механизмы приграничного сотрудничества.

В настоящее время Секретариатом Интеграционного Комитета ЕврАзЭС проведен анализ ситуации по приграничному сотрудничеству в рамках ЕврАзЭС. На

основании предварительных результатов данного анализа делается попытка разработать межрегиональный пилотный проект в виде Программы устойчивого развития приграничной интеграции в рамках ЕврАзЭС. Планируется, что сторонами в принятии и исполнении данной программы будут администрации Астраханской и Атыраусской областей. Разработчиком и координатором предлагается определить международный экспертный и научный центр ЕврАзЭС, созданный решением Совета министров юстиции при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС на базе Международного юридического института. Основная цель этого проекта — содействие местных властей двух регионов — Астраханской области России и Атыраусской области Казахстана — в разработке стратегии устойчивого развития приграничной интеграции на основе действующих в рамках ЕврАзЭС дву- и многосторонних международных договоров путем имплементации их норм в нормы региональных законов с учетом условий приграничной интеграции.

Густов В.А. А Оренбургскую область можно включить туда?

Манжосов А.И. Да, с большим удовольствием, рады будем.

Подводя итог, хотелось бы сказать, что обсуждаемый сегодня законопроект необходим, он будет востребован и его нужно продвигать.

Густов В.А. Спасибо, Александр Иванович, за интересную информацию. Слово предоставляется Владиславу Андреевичу Кувшинову, представителю Департамента по законодательству Торгово-промышленной палаты России.

Кувшинов В.А. Я представляю федеральную Торгово-промышленную палату, которая, как известно, призвана представлять и защищать интересы предпринимателей. Поэтому законопроект я оцениваю именно с этой точки зрения.

Есть такое понятие, как экономическая эффективность законопроектов. Понятно, что в интересах предпринимателей России поддержать и приветствовать данный законопроект, но здесь прозвучали слова о том, что законопроект носит рамочный характер. С точки зрения законодательной техники, любой закон, прямого действия или рамочный, должен содержать новеллы, то есть нормы, которые несут конкретные правовые последствия, в нем должны быть сведены до минимума или вообще отсутствовать любые декларативные положения. К сожалению, здесь таковые присутствуют.

Далее. Прозвучала мысль о том, что раз этот закон рамочный, то нужно внести изменения и дополнения в другие законы. Все правильно, но опять же в том случае, если в данном законопроекте присутствуют новеллы. Скажем, приняли закон о соглашении о разделе продукции, изменили административный порядок на договорный, только после этого последовали изменения и дополнения.

В связи с этим представляется, что после статьи о формах приграничного сотрудничества нужно включить если не раздел, то новую статью о приграничной торговле, или шире — о приграничном торгово-экономическом сотрудничестве.

Скажем, новый Таможенный кодекс содержит норму об упрощенных таможенных процедурах. Хорошая норма, соответствует международной конвенции об упрощении таможенных процедур, но она опять отсылает к будущему постановлению Правительства. Почему в этом законе прямо не описать правила применения этих процедур?

Следующее. Все предприниматели толкуют: нужна автоматизированная информационная система, включающая данные о конъюнктуре рынка, импортных потребностях, экспертных возможностях потенциальных партнеров. Давайте зафиксируем это положение в статье о межрегиональных хозяйственных связях. Та-

кую тему, как организация выставок, ярмарок и конкретные направления рекламы товаров местного производства, тоже можно включить в эту статью.

Далее. В Госдуме, как вы знаете, долгое время лежит закон о свободных экономических зонах. Его идея — это прямое или косвенное финансирование за счет налоговых льгот, таможенных тарифов. Но есть общепризнанные нормы международного права, которые позволяют создавать и определяют статус локальных свободных экономических зон.

Или, скажем, не упомянута традиционная хозяйственная деятельность, нужно включить ее в число понятий. Как известно, это исторически сложившаяся в течение длительного времени деятельность населения приграничных регионов.

Есть и другие моменты. Можно упомянуть закон о валютном регулировании. Там, на мой взгляд, довольно странные нормы в отношении машинно-технической продукции. Там все строится на коммерческом кредитовании, рассрочке платежей. Нужно резервировать сумму до 50 процентов предварительной оплаты. Но для дорогостоящего оборудования это обременительная норма. Можно поставить вопрос об исключении для участников этой нормы, если мы всерьез говорим, чтобы вместо сырьевой ориентации экспорта переходить на экспорт высоких технологий.

Густов В.А. Слово предоставляется Льву Николаевичу Васильеву, президенту Международной ассоциации развития свободных экономических зон.

Васильев Л.Н. Уважаемые коллеги! Необходимость принятия такого закона давно назрела. Он достаточно актуален. И, конечно, Вадим Анатольевич Густов, как человек государственный, взял на себя очень трудную задачу.

Хочу обратить ваше внимание на одно очень важное обстоятельство — учет решений Совета Безопасности по этим вопросам, ведь законопроект имеет прямое отношение к внешнеэкономическим связям.

В Концепции экономической безопасности говорится о том, что необходимо осуществлять процесс международной интеграции российской экономики, способствовать расширению рынков сбыта и переходу на геоэкономическую, производственную, инновационную модель развития внешних экономических связей.

Думаю, что многие наши проблемы возникают в связи с тем, что мы находимся вне общемирового процесса. Идет процесс глобализации, разрушаются границы. Этому и должен служить закон. И я думаю, что надо не просто поддержать Комитет Совета Федерации по делам СНГ и этот законопроект, необходимо решить принципиальный вопрос о расширении прав приграничных регионов в вопросах организации сотрудничества. Как его решить? Это невозможно сделать ни одним законом, мы должны создать целую систему и механизмы принятия решений. Поэтому я предлагаю прописать в законе о необходимости создания при Правительстве России Межведомственной комиссии по вопросам приграничного сотрудничества. Это, по-моему, позволит решать те конкретные вопросы, которые мы ни одним законом не решим. Создав такой механизм, мы можем двигаться в нужном направлении.

Густов В.А. Здесь прозвучало много замечаний, я не хочу их комментировать, это не входит в мои обязанности, для этого у нас есть рабочая группа. Думаю, что наши эксперты обсудят все прозвучавшие сегодня замечания и пожелания по доработке законопроекта "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации", как и замечания по проекту Рекомендаций.

Ходченков М.Н., заместитель генерального директора по правовой работе ООО "Стройнерудинвест".

Полностью поддерживаю мнение Виктора Леонидовича Нефедова о том, что в Рекомендациях нужно отразить работу рабочей группы, указать, какие замечания из каких министерств были получены, отметить, что есть 42 официальных мнения приграничных регионов из 49, которым рассылался законопроект. Тогда получится ясная картина того, что это за проект, откуда он появился.

Далее. Сейчас мы выходим на этап согласования проекта, который создавался под эгидой Совета Федерации, с Государственной Думой. Может быть, следует записать в Рекомендациях о необходимости создания комиссии из представителей Совета Федерации и Государственной Думы, чтобы довести до ума этот законопроект.

Нефедов В.Л. Надо также направить его на заключение в Совет Безопасности, серьезнейший орган, возглавляемый новым руководителем. Тем более что закон разрабатывается по поручению Президента Российской Федерации.

Рокецкий Л.Ю. Много было сказано о том, что этим делом должны заниматься приграничные территории, и в то же время мы снова замыкаемся на субъекте Федерации. В Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей четко записано, что нет понятия "регион интеграции", есть понятие "территория интеграции", а под территорией интеграции может пониматься и поселок, и район, и группа районов.

Поэтому я бы все-таки предложил сослаться на конвенцию, тем более что она ратифицирована.

Попельнюхов С.Н., представитель в Совете Федерации от Белгородской областной Думы.

Уважаемые коллеги! Я только что вернулся из Белгородской области, это приграничная область, которая достаточно активно сотрудничает с соседями. Хотел бы обратить ваше внимание на некоторые конкретные проблемы.

У нас есть опыт в решении проблем инфраструктуры границы, проблемы приграничного сотрудничества мы также знаем не понаслышке. Если смотреть в корень и иметь в виду экономический аспект данной проблемы, то все сведется к совершенно банальным вещам — товары и люди пересекают государственную границу с той и другой стороны.

На сегодняшний момент действительно есть проблемы приграничного сотрудничества, и они решаются достаточно келейно, приказами Государственного таможенного комитета. Приведу пример. Ежегодно через белгородскую таможню проходит порядка 45 тыс. тонн свежих овощей и фруктов, потому что на Украине они немного раньше созревают и их везут в Белгород, в Москву. По поводу больших очередей было обращение в белгородскую таможню, в Государственный таможенный комитет, и был издан приказ об упрощенном порядке оформления товарной номенклатуры.

Но по существующему законодательству граждане-нерезиденты не имеют права перевозить через границу товары народного потребления и торговать ими. Поэтому, может быть, стоит более активно отработать таможенный режим и упрощенный порядок пересечения границы. Потому что говорить мы можем долго в глобальном аспекте об опыте европейцев, об интеграции регионов. Но ведь надо

решать и конкретные проблемы. Думаю, надо более активно поработать с Государственным таможенным комитетом.

Густов В.А. Думаю, это другой предмет регулирования и совершенно другие задачи. Это внешняя торговля, не совсем наш предмет, не предмет ведения нашего комитета. Но вопрос ставится совершенно справедливо.

Наша задача определена не только Комитетом по делам СНГ, но и Советом Федерации, и состоит она в том, чтобы в первом полугодии проект федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" попал в повестку дня заседания Совета Федерации и был внесен в Государственную Думу.

Всех разработчиков благодарю за участие. Считаю, что рассмотрение этого очень важного для России вопроса было конструктивным. Спасибо всем участникам встречи.

**РЕКОМЕНДАЦИИ
ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ
"ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА:
ЗАДАЧИ, ПЕРСПЕКТИВЫ, МИРОВОЙ ОПЫТ"**

*Совет Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации*

17 марта 2004 года

Участники слушаний всесторонне обсудили состояние и перспективы развития приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации с регионами сопредельных государств, уделив особое внимание ключевым вопросам совершенствования федерального законодательства в данной сфере правоотношений и обсуждению проекта федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации", разработанного в качестве законодательной инициативы Совета Федерации.

В докладах и выступлениях подчеркивалось, что успешное развитие приграничного сотрудничества, несмотря на его во многом объективный характер, требует целенаправленных и скоординированных усилий государства и регионов, о чем особенно убедительно свидетельствует опыт стран Евросоюза. В России из 89 субъектов Федерации 49 занимают приграничное положение, причем 37 регионов примыкают к сухопутному участку границы и в той или иной мере сотрудничают с сопредельными территориями 14 государств, 8 из которых — страны СНГ и страны Балтии, поэтому для нее эти вопросы отличаются особой актуальностью.

Было отмечено, что в последние годы на федеральном уровне предпринят целый ряд шагов, направленных на решение накопившихся проблем. Это утверждение Правительством Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации (9 февраля 2001 года) и Перечня мероприятий по ее реализации (3 июля 2003 года), присоединение России к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (5 января 2003 года), а также одобрение Государственным советом Предложений по системе мер по развитию приграничного сотрудничества в Российской Федерации (22 января 2003 года).

Намеченные меры должны способствовать динамичному расширению многоплановых контактов и превращению приграничного сотрудничества в действительно весомый фактор интеграции России с сопредельными государствами, а также улучшению социально-экономической ситуации на приграничных территориях, созданию здесь пояса мира и добрососедства.

Однако участники слушаний подчеркивали, что главным препятствием для их реализации является неудовлетворительное состояние законодательной базы, которая не обеспечивает решение даже самых насущных вопросов, касающихся жизнеобеспечения населения и хозяйственной деятельности регионов. В результате многие аспекты приграничного взаимодействия реализуются за пределами правового поля, что является одной из основных причин распространения коррупции и криминала на стратегически важных для России территориях.

Выступившие выразили неудовлетворенность тем, что на федеральном уровне правовая база приграничного сотрудничества представлена лишь международными правовыми актами, заключенными с рядом сопредельных государств. Эти акты имеют принципиально важное значение, однако, как правило, страдают отсутствием механизмов реализации.

В то же время в федеральных законодательных актах данная сфера правоотношений вообще не отражена. Федеральное законодательство не только не учитывает всего спектра и специфики приграничного сотрудничества, но и не содержит таких ключевых понятий, как "приграничное сотрудничество", "участники приграничного сотрудничества". Кроме того, отсутствует определение приграничной территории, что, в частности, делает безадресными возможные поправки в действующие федеральные законы.

Возникший правовой вакуум еще в начале 90-х годов начал активно заполняться усилиями приграничных регионов. Однако этот в целом позитивный законотворческий процесс до сих пор носит стихийный характер и не всегда вписывается в рамки федерального законодательства.

В результате состоявшейся дискуссии участники слушаний пришли к выводу, что решить проблемы, накопившиеся в данной сфере правоотношений, можно лишь путем реализации целого комплекса мероприятий, основным звеном которых должно стать принятие федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации". Было подчеркнуто, что это также позволит предоставить регионам равные права и возможности в реализации приграничных контактов, создаст основу для дальнейшего развития регионального законодательства.

Большинство выступавших отметили высокий уровень готовности проекта федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации", разработанного рабочей группой Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации при участии МИДа, Минэкономразвития, Минфина, Минюста, МВД, Минпромнауки, ГТК, Пограничной службы ФСБ России, а также органов законодательной и исполнительной власти 42 приграничных субъектов Российской Федерации, представивших свои предложения к данному законопроекту.

С учетом состоявшегося обмена мнениями участники парламентских слушаний рекомендуют:

1. Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

принять федеральный закон "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации", разработанный в качестве законодательной инициативы Совета Фе-

дерации. Направить указанный законопроект на официальное заключение в Правительство Российской Федерации;

делегациям Федерального Собрания Российской Федерации в международных парламентских организациях обратить особое внимание на формирование международно-правовой основы приграничного сотрудничества, разработать и внести предложения, учитывающие интересы и специфику участия российских регионов в международных и внешнеэкономических связях.

2. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

активизировать работу по совершенствованию правовой базы, регулирующей процесс дальнейшего укрепления федеративных отношений и реализации важнейших положений государственной региональной политики в Российской Федерации, в том числе относительно статуса приграничных территорий;

ускорить подготовку и принятие федеральных законов "Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации", "О федеральных целевых программах регионального развития", "Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий".

3. Правительству Российской Федерации:

принять меры по обеспечению реальной государственной поддержки приграничного сотрудничества, повышению уровня координации этой деятельности, привлечению к этой работе заинтересованных министерств и ведомств. Возобновить деятельность Межведомственной комиссии по развитию приграничного сотрудничества или создать другой координирующий орган;

поручить министерствам и ведомствам при участии приграничных регионов внести предложения по дальнейшему развитию и совершенствованию федерального законодательства с целью правового обеспечения мероприятий, намеченных в Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации (от 9 февраля 2001 года), Перечне мероприятий по ее реализации (от 3 июля 2003 года), Предложениях по системе мер по развитию приграничного сотрудничества в Российской Федерации, одобренных Государственным советом 22 января 2003 года, а также с целью выполнения обязательств, взятых Россией при подписании Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1980 г.);

поручить соответствующим министерствам и ведомствам проанализировать действующие международные договоры в области приграничного сотрудничества и внести предложения по их более эффективной и полной реализации, в том числе за счет подготовки и принятия новых документов;

расширять практику заключения двусторонних соглашений, реализация которых базируется на перспективных программах приграничного сотрудничества и деятельности соответствующих межправительственных комиссий, как наиболее эффективную и оправдавшую себя форму взаимодействия российских регионов с приграничными территориями сопредельных государств;

ускорить работу по присоединению Российской Федерации к Дополнительному протоколу и Протоколу № 2 Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 года;

поручить Минэкономразвития России совместно с заинтересованными министерствами, ведомствами и приграничными регионами подготовить предложения по социально-экономическому развитию российского приграничья, которые мог-

ли бы способствовать решению наиболее актуальных проблем этих территорий с учетом их особой стратегической и политической значимости для всей страны;

поручить заинтересованным министерствам и ведомствам с привлечением Торгово-промышленной палаты Российской Федерации и других организаций деловых кругов подготовить предложения по оказанию помощи приграничным субъектам Российской Федерации в определении перспектив развития взаимовыгодного сотрудничества и совершенствования его форм и методов, особенно в сфере малого и среднего предпринимательства;

разработать дополнительные меры, направленные на завершение правового оформления Государственной границы между Российской Федерацией и государствами — участниками Содружества Независимых Государств, ускорить процесс строительства и обустройства пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также развитие транспортной и таможенной инфраструктуры, особенно на участках, граничащих со странами СНГ.

4. Совету глав субъектов Российской Федерации и Консультативному совету субъектов Российской Федерации по международным и внешнеэкономическим связям при МИД России, региональным ассоциациям экономического взаимодействия, Ассоциации приграничных регионов

внести в Правительство Российской Федерации пакет предложений, направленных на создание в федеральном законодательстве максимально благоприятных условий для реализации возможностей многопланового приграничного сотрудничества и решения конкретных вопросов взаимодействия с регионами сопредельных государств.

5. Региональным ассоциациям экономического взаимодействия

на взаимовыгодных условиях шире использовать транзитный и экспортный потенциал приграничных территорий, рассмотреть возможности долевого участия в его инфраструктурном обеспечении.

6. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

провести анализ соглашений, заключенных с приграничными регионами сопредельных государств, на предмет их соответствия международным договорам Российской Федерации. При подготовке новых документов полнее учитывать мировой и отечественный опыт, в том числе в деле образования совместных координирующих органов. Изучить возможности создания совместных регионов интеграции и сотрудничества или участия в уже действующих;

проанализировать акты регионального законодательства, регулирующие вопросы приграничного сотрудничества с целью приведения их в соответствие с федеральным законодательством в области международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, более полно использовать возможности федерального законодательства для совершенствования региональной правовой базы в данной сфере правоотношений;

разработать программы развития приграничной торговли, других направлений экономического сотрудничества как важного фактора социально-экономического развития региональных хозяйственных комплексов;

изучить возможности передачи части своих полномочий органам местного самоуправления приграничных территорий, особенно при решении ими вопросов, касающихся обеспечения жизни и деятельности населения и хозяйственной деятельности на этих территориях.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О проекте федерального закона
"О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации"**

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" (прилагается).

2. Назначить представителем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении указанного проекта федерального закона Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации члена Совета Федерации **Густова** Вадима Анатольевича.

3. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

**Председатель Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
С.М. МИРОНОВ**

Москва
15 июля 2004 года
№ 250-СФ

ПРИЛОЖЕНИЕ
к постановлению Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
от 15 июля 2004 года № 250-СФ

Проект

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации**

Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, с учетом положений Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 года, а также на основе накопленного опыта взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации с органами власти сопредельных государств направлен на регулирование вопросов приграничного сотрудничества с целью создания благоприятных условий для устойчивого развития приграничных территорий Российской Федерации, обеспечения интересов Российской Федерации, установления, развития и укрепления взаимовыгодных и дружественных связей между Российской Федерацией и сопредельными государствами.

Статья 1. Основные понятия и их определения

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) приграничное сотрудничество — согласованные действия участников приграничного сотрудничества Российской Федерации и участников приграничного сотрудничества сопредельных государств, направленные на создание благоприятных условий для устойчивого экономического и социального развития приграничных территорий, установление, развитие и укрепление взаимовыгодных и дружественных связей приграничных территорий;

2) участники приграничного сотрудничества Российской Федерации — органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных образований, полностью или частично расположенных на приграничных территориях Российской Федерации (далее — органы местного самоуправления на приграничных территориях), юридические лица и общественные объединения, не обладающие статусом юридического лица, расположенные на приграничных территориях Российской Федерации, физические лица, а также находящиеся на территории Российской Федерации совместные с сопредельными государствами органы по приграничному сотрудничеству, созданные на основании международных договоров Российской Федерации и соглашений о приграничном сотрудничестве (далее — совместные органы по приграничному сотрудничеству);

3) соглашение о приграничном сотрудничестве — правовая форма взаимного согласия по вопросам приграничного сотрудничества между органами государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на приграничных территориях в пределах полномочий, установленных федеральным законодательством, и территориальными сообществами и властями сопредельных государств (далее — уполномоченные органы сопредельных государств);

4) приграничный субъект Российской Федерации — субъект Российской Федерации, административная граница которого частично совпадает с государственной границей Российской Федерации;

5) территория приграничного сотрудничества Российской Федерации — территория, на которой осуществляется приграничное сотрудничество в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соглашениями о приграничном сотрудничестве органов государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации с уполномоченными органами сопредельных государств в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В настоящем Федеральном законе термины "территория приграничного сотрудничества Российской Федерации" и "приграничная территория Российской Федерации" используются в одном значении;

6) население приграничных территорий Российской Федерации — граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на приграничных территориях Российской Федерации.

Статья 2. Правовые основы приграничного сотрудничества в Российской Федерации

Приграничное сотрудничество в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законами, иными нормативными правовыми актами приграничных субъектов Российской Федерации, соглашениями приграничных субъектов Российской Федерации с уполномоченными органами сопредельных государств, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления на приграничных территориях, соглашениями органов местного самоуправления на приграничных территориях с уполномоченными органами сопредельных государств.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора.

Статья 3. Задачи приграничного сотрудничества в Российской Федерации

Задачами приграничного сотрудничества в Российской Федерации являются:

- 1) создание условий по установлению, развитию и укреплению взаимовыгодных и дружественных связей участников приграничного сотрудничества Российской Федерации и сопредельных государств;
- 2) содействие взаимопониманию и дружбе, созданию обстановки доверия и добрососедства между населением приграничных территорий;
- 3) поддержка соотечественников, проживающих на приграничной территории сопредельного государства;
- 4) совместное (согласованное) решение вопросов в области транспорта, энергетики, сельского хозяйства, эффективного и бережного использования природных ресурсов, охраны окружающей среды, социально-демографических, коммунальных и других проблем приграничных территорий;
- 5) создание условий, способствующих прохождению экспортных и импортных товаров через приграничную территорию, включая содействие обустройству пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, складов, терминалов, развитию транспортной инфраструктуры, обустройству и развитию приграничной инфраструктуры в целом;
- 6) повышение эффективности использования производственной и социальной базы приграничных территорий;
- 7) осуществление согласованной градостроительной и инвестиционной политики на приграничных территориях;
- 8) создание условий для интеграции систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на приграничных территориях;
- 9) содействие уполномоченным органам Российской Федерации в обеспечении национальных интересов и национальной безопасности на приграничных территориях, в том числе в сфере борьбы с терроризмом, незаконным оборотом оружия, наркотических средств и психотропных веществ, другими правонарушениями;

10) создание условий для взаимодействия в области образования, культуры, изучения населением приграничных территорий культурного наследия и языков сопредельных государств, сохранения памятников истории и культуры.

Статья 4. Принципы приграничного сотрудничества в Российской Федерации

Основными принципами приграничного сотрудничества в Российской Федерации являются:

- 1) защита государством прав и законных интересов участников приграничного сотрудничества Российской Федерации и населения приграничных территорий Российской Федерации;
- 2) ненанесение ущерба экономическим и иным интересам сопредельных государств;
- 3) взаимность в отношении с сопредельным государством (группой сопредельных государств);
- 4) учет особенностей приграничных территорий;
- 5) разграничение полномочий в сфере приграничного сотрудничества между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на приграничных территориях;
- 6) скоординированность действий участников приграничного сотрудничества.

Статья 5. Направления приграничного сотрудничества в Российской Федерации

Направлениями приграничного сотрудничества в Российской Федерации являются экономические, научно-технические, информационные, культурные, гуманитарные, экологические, спортивные и иные связи, способствующие решению задач, установленных настоящим Федеральным законом.

Статья 6. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества

1. К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества относятся:

- 1) заключение международных договоров Российской Федерации с сопредельными государствами в сфере приграничного сотрудничества;
- 2) проведение федеральной политики в сфере приграничного сотрудничества;
- 3) установление на приграничных территориях Российской Федерации особого режима осуществления внешнеторговой деятельности;
- 4) представление интересов Российской Федерации по вопросам приграничного сотрудничества в международных организациях;
- 5) установление основных требований, предъявляемых к соглашениям о приграничном сотрудничестве;
- 6) координация внешнеэкономической деятельности субъектов предпринимательской деятельности на приграничных территориях Российской Федерации;
- 7) решение вопросов об установлении по представлениям приграничных субъектов Российской Федерации двусторонних пунктов пропуска через государ-

ственную границу Российской Федерации для пересечения границы населением приграничных территорий, в том числе в упрощенном порядке;

8) координация деятельности органов государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации по вопросам приграничного сотрудничества;

9) установление порядка разрешения споров в случае возникновения разногласий между участниками приграничного сотрудничества Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества;

10) обращение в суды, в том числе в международные судебные инстанции, с исками о защите нарушенных прав в процессе приграничного сотрудничества;

11) предоставление сопредельному государству информации по вопросам приграничного сотрудничества в соответствии с законодательством Российской Федерации;

12) регулирование через международные договоры Российской Федерации процедуры пограничного, таможенного, иммиграционного и иных видов контроля на приграничных территориях Российской Федерации, в том числе в упрощенном порядке;

13) определение форм и порядка взаимодействия соответствующих миграционных служб при решении вопросов, связанных с депортацией и административным выдворением иностранных граждан с приграничных территорий Российской Федерации;

14) реализация иных полномочий по вопросам приграничного сотрудничества.

2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти приграничных субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий в сфере приграничного сотрудничества, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Статья 7. Полномочия органов государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества

1. К полномочиям органов государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества относятся:

1) обеспечение соответствия законов и иных нормативных правовых актов приграничного субъекта Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

2) разработка региональных программ социально-экономического развития приграничной территории Российской Федерации, финансирование и контроль их исполнения;

3) проведение переговоров и заключение соглашения о приграничном сотрудничестве с уполномоченными органами сопредельных государств, определение при этом границы территории приграничного сотрудничества и перечня муниципальных образований на территории приграничного субъекта Российской Федерации, участвующих в приграничном сотрудничестве;

4) создание с уполномоченными органами сопредельных государств регионов приграничной интеграции и сотрудничества и участие в финансировании совместного органа по приграничному сотрудничеству;

5) координация деятельности органов местного самоуправления и совместных органов по приграничному сотрудничеству на приграничной территории Российской Федерации в вопросах приграничного сотрудничества;

6) назначение в соответствии с соглашениями о приграничном сотрудничестве должностных лиц в совместные органы по приграничному сотрудничеству;

7) открытие представительств на территориях сопредельных государств и содержание своих представителей в целях реализации соглашений о приграничном сотрудничестве в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

8) представление интересов приграничного субъекта Российской Федерации по вопросам приграничного сотрудничества во взаимоотношениях с уполномоченными органами сопредельных государств;

9) заключение договоров с субъектами предпринимательской деятельности о выполнении работ, связанных с решением задач приграничного сотрудничества, и их финансирование;

10) регулирование в соответствии с законодательством Российской Федерации внешнеэкономической деятельности субъектов предпринимательской деятельности на приграничной территории Российской Федерации;

11) решение во взаимодействии с уполномоченными органами сопредельного государства вопросов в области транспорта, энергетики, сельского хозяйства, градостроительства, экологии, науки, образования, культуры, а также трудоустройства, медицинского обслуживания населения и других вопросов приграничного сотрудничества;

12) разработка специальных мер по охране окружающей среды, по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на приграничных территориях;

13) оказание помощи соотечественникам, проживающим на территориях сопредельных государств, в сохранении ими своей культурной, языковой и религиозной самобытности;

14) установление порядка, формы и размеров компенсации органам местного самоуправления на приграничной территории дополнительных расходов, возникших в результате выполнения ими решений, принятых органами государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации;

15) в соответствии со своей компетенцией решение вопросов налогообложения и взимания сборов на приграничной территории Российской Федерации;

16) установление порядка совместного с органами местного самоуправления приграничной территории учета прибывающих на приграничную территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

17) содействие созданию благоприятных условий для инвестиций и функционирования действующих на приграничной территории Российской Федерации иностранных предприятий и организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации;

18) содействие федеральным органам государственной власти в осуществлении контроля за миграционными процессами, в том числе в борьбе с незаконной миграцией на приграничных территориях Российской Федерации;

19) содействие уполномоченным органам Российской Федерации в обеспечении правопорядка на приграничных территориях Российской Федерации, в том

числе в сфере борьбы с терроризмом, незаконным оборотом оружия, наркотических средств и психотропных веществ, другими правонарушениями;

20) в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставление уполномоченным органам сопредельного государства необходимой информации в целях развития приграничного сотрудничества;

21) осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Органы исполнительной власти приграничных субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий в сфере приграничного сотрудничества.

Статья 8. Полномочия органов местного самоуправления на приграничных территориях в сфере приграничного сотрудничества

1. К полномочиям органов местного самоуправления на приграничных территориях в сфере приграничного сотрудничества относятся:

1) разработка совместно с уполномоченными органами сопредельных государств совместных инвестиционных программ;

2) проведение переговоров и заключение с уполномоченными органами сопредельных государств соглашений о приграничном сотрудничестве;

3) создание с уполномоченными органами сопредельных государств регионов приграничной интеграции и сотрудничества и участие в финансировании совместного органа по приграничному сотрудничеству;

4) назначение в соответствии с соглашениями о приграничном сотрудничестве должностных лиц в совместные органы по приграничному сотрудничеству;

5) заключение договоров с субъектами предпринимательской деятельности о выполнении работ, связанных с решением задач приграничного сотрудничества, и их финансирование;

6) участие в реализации региональных программ развития приграничных территорий Российской Федерации;

7) осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации внешнеэкономических связей с уполномоченными органами сопредельных государств, с их юридическими и физическими лицами;

8) обращение в компетентные органы с предложениями, ходатайствами о принятии решений о перемещении через государственную границу Российской Федерации машин, механизмов, материальных ресурсов, рабочей силы в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соглашениями о приграничном сотрудничестве;

9) участие в разработке порядка пропуска населения сопредельного государства на территорию муниципального образования, отнесенную к приграничным территориям Российской Федерации;

10) внесение в органы государственной власти предложений по вопросам установления особенностей землепользования на приграничных территориях Российской Федерации;

11) установление местонахождения и размеров земельных участков, сдаваемых в аренду иностранным юридическим и физическим лицам на приграничной

территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством и законодательством приграничного субъекта Российской Федерации;

12) участие в решении вопросов в области транспорта, энергетики, сельского хозяйства, градостроительства, экологии, науки, образования, культуры, а также трудоустройства, медицинского обслуживания населения и других вопросов приграничного сотрудничества;

13) содействие уполномоченным органам Российской Федерации в обеспечении правопорядка на приграничных территориях Российской Федерации;

14) осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Органы местного самоуправления на приграничных территориях могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями в сфере приграничного сотрудничества с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Статья 9. Формы взаимодействия участников приграничного сотрудничества

Формами взаимодействия участников приграничного сотрудничества являются:

1) регион приграничной интеграции и сотрудничества как форма деятельности совместных органов по приграничному сотрудничеству на постоянной основе;

2) координирующий орган по приграничному сотрудничеству и рабочие группы при нем как форма деятельности совместных органов по приграничному сотрудничеству, создаваемых для решения конкретных задач в сфере приграничного сотрудничества;

3) договоренности между юридическими лицами, населением приграничных территорий;

4) встречи и консультации уполномоченных представителей органов государственной власти Российской Федерации, приграничных субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления на приграничных территориях и уполномоченных органов сопредельных государств;

5) другие формы взаимодействия участников приграничного сотрудничества, не противоречащие законодательству Российской Федерации и направленные на решение задач, установленных настоящим Федеральным законом.

Статья 10. Совместные органы по приграничному сотрудничеству

1. Совместные органы по приграничному сотрудничеству создаются органами государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на приграничных территориях с уполномоченными органами сопредельных государств на основе международных договоров Российской Федерации и соглашений о приграничном сотрудничестве.

2. Совместный орган по приграничному сотрудничеству может обладать или не обладать правосубъектностью.

Условия наделения правосубъектностью совместного органа по приграничному сотрудничеству, находящегося на территории Российской Федерации, определяются законодательством Российской Федерации.

3. Компетенция и местонахождение совместных органов по приграничному сотрудничеству определяются международными договорами Российской Федерации и соглашениями о приграничном сотрудничестве.

4. Совместный орган по приграничному сотрудничеству финансируется за счет средств участников соглашения о приграничном сотрудничестве, а также за счет поступлений от деятельности в сфере приграничного сотрудничества.

5. В зависимости от договоренности между участниками соглашения о приграничном сотрудничестве совместный орган по приграничному сотрудничеству может принимать акты в сфере приграничного сотрудничества, имеющие такие же последствия, как если бы они были приняты участниками соглашения. В то же время участники соглашения о приграничном сотрудничестве могут предусмотреть, что совместный орган по приграничному сотрудничеству не может быть уполномочен принимать акты общего характера.

6. Споры, связанные с деятельностью совместного органа по приграничному сотрудничеству, находящегося на территории Российской Федерации, разрешаются в соответствии с законодательством Российской Федерации или в соответствии с международным договором Российской Федерации.

Статья 11. Приведение законодательных актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

1. Правительству Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов о внесении необходимых изменений в федеральные законы.

2. До принятия федеральных законов в соответствии с частью 1 настоящей статьи федеральные законы в части, касающейся приграничного сотрудничества, действуют в пределах, не противоречащих настоящему Федеральному закону.

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
"О ПРИГРАНИЧНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

Проект федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" разрабатывается в соответствии с Планом основных мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на весеннюю сессию 2004 года (пункт 3.5), а также во исполнение Предложений по системе мер по развитию приграничного сотрудничества в Российской Федерации (пункт 7), одобренных на заседании Государственного совета 22 января 2003 года, и Перечня мероприятий по реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации (пункт 6), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 3 июля 2003 года № 907-р.

Целью законопроекта "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" являются: регулирование правоотношений в сфере приграничного сотрудничества; создание благоприятных условий для устойчивого развития приграничных территорий; налаживание, развитие и укрепление взаимовыгодных и дружественных связей между Российской Федерацией и сопредельными государствами.

Вопросы осуществления приграничного сотрудничества в федеральном законодательстве пока не отражены. Единственным исключением является приграничная торговля, определение которой содержится в Федеральном законе "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности", принятом в 2003 году.

В законопроект впервые включены такие понятия, как приграничное сотрудничество, территория приграничного сотрудничества, участники приграничного сотрудничества, регион приграничной интеграции и сотрудничества и другие. Кроме того, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и действующими федеральными законами разграничиваются полномочия государственных органов власти и органов местного самоуправления применительно к осуществлению приграничного взаимодействия в различных сферах деятельности.

При этом в законопроекте предусматривается, что наиболее характерные и специфические особенности приграничных связей будут учитываться в международных договорах Российской Федерации, в соглашениях приграничных субъектов Российской Федерации с компетентными органами власти сопредельных государств и в актах регионального законодательства. В соответствии с Европейской рамочной конвенцией о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей органам местного самоуправления дается больше возможностей для решения вопросов приграничного сотрудничества. Предусматривается также создание регионов приграничной интеграции и сотрудничества как формы деятельности совместных органов по приграничному сотрудничеству.

Планируемые юридические последствия принятия данного законопроекта состоят в возможности восполнения существенного пробела в федеральном законодательстве, который затрагивает интересы 49 субъектов Российской Федерации, занимающих приграничное положение. Его вступление в силу позволит установить правовые рамки осуществления приграничного сотрудничества, регламентировать деятельность всех его участников, а также унифицировать региональное законодательство и предоставить регионам равные права и возможности в реализации приграничных контактов.

В качестве политических и социально-экономических последствий прогнозируется укрепление федеративных отношений, превращение приграничных регионов в пояс мира и добрососедства, передовой рубеж интеграции Российской Федерации и сопредельных государств, сокращение проявлений коррупции и криминала на стратегически важных для России территориях, улучшение экономической ситуации в приграничных регионах и повышение уровня жизни проживающего здесь населения.

Настоящий проект федерального закона соответствует Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации. Его принятие, так же, как и присоединение Российской Федерации 5 января 2003 года к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, не является препятствием для вступления России в ВТО.

Законопроект разработан рабочей группой Совета Федерации при участии МИДа, Минэкономразвития, Минфина, Минюста, МВД, Минпромнауки, ГТК, ФСБ России. Свои предложения по проекту закона представили органы законодательной и исполнительной власти 42 приграничных субъектов Российской Федерации.

Реализация законопроекта не потребует расходов федерального бюджета.

В связи с принятием федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" потребуется внесение изменений в статью 41 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" в части определения приграничных территорий.

**АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ,
ПОДГОТОВЛЕННЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ДЕЛАМ СНГ**

**О ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОГЛАШЕНИЯ
ОБ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПАХ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА**

Аналитическая записка

Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года было подписано 26 февраля 1999 года главами правительств Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана. Данное Соглашение остается единственным в Содружестве многосторонним документом, определяющим направления и порядок осуществления приграничного сотрудничества. Оно укрепляет юридическую базу для взаимодействия регионов сопредельных стран в различных сферах деятельности и создает новые возможности для решения региональных и межрегиональных проблем приграничных территорий.

Данное Соглашение касается субъектов Российской Федерации, граничащих с регионами двух сопредельных государств — членов ЕврАзЭС — Белоруссии и Казахстана. Учитывая, что в рамках Союзного государства взаимоотношения регионов должны отличаться особой спецификой, Соглашение имеет непосредственное отношение главным образом к приграничному сотрудничеству с Казахстаном, потенциал которого очень велик.

Как известно, с Казахстаном Российская Федерация имеет наиболее протяженную сухопутную границу — 7,5 тыс. километров. Здесь широко представлен практически весь спектр приграничных проблем, наиболее актуальными из которых являются социальные. Кроме того, остро стоят вопросы совместного использования водоисточников, энергоресурсов, коммуникаций, в первую очередь транспортной сети.

Большинство субъектов Федерации, граничащих с Казахстаном, отличаются депрессивным состоянием экономики: в 8 из 11 приграничных регионов доля населения с доходами, не обеспечивающими прожиточный минимум, выше, чем в среднем по России. Объем внешнеторговых связей России с Казахстаном в 2000 году составил лишь 24% от уровня 1991 года, причем этот уровень был обеспечен преимущественно за счет приграничных регионов, на которые приходится 49% товарооборота.

Особая важность для России сотрудничества с Казахстаном в значительной степени предопределяется высокой долей русскоязычного населения, сосредоточенного главным образом на приграничных с Россией территориях.

Учитывая особую актуальность и практическую значимость этого документа, Совет глав правительств стран Таможенного союза на своем заседании 17 февраля 2000 года утвердил Мероприятия по его реализации на период до 2002 года. Мероприятия содержат конкретные поручения правительствам, министерствам и ведомствам, а также органам власти приграничных регионов. В соответствии с решением Совета глав правительств их выполнение должно было быть обеспечено в установленные сроки правительствами Сторон.

Подписав Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества, Российская Федерация взяла на себя обязательства создать юридические, административные и другие условия, способствующие осуществлению межрегиональных проектов и программ, образованию свободных экономических зон и зон приграничной торговли, развитию сотрудничества в области транспорта и транспортной инфраструктуры, охраны окружающей среды, взаимодействию в области образования, науки, культуры.

Впервые достигнута договоренность о предоставлении населению приграничных регионов другой Стороны на территориях, находящихся под юрисдикцией России, национального режима по вопросам временного проживания, занятия традиционной хозяйственной деятельностью и малым предпринимательством, получения образования и медицинских услуг.

Наиболее заинтересованными в заключении подобных соглашений являются органы власти приграничных регионов, которые активно используют эту форму межрегионального взаимодействия. Например, Оренбургская область имеет более 20 договоров и соглашений с Казахстаном, Курганская — 16, Астраханская — 10.

Однако приграничные субъекты Федерации не были в полной мере проинформированы ни о подписании Соглашения, ни о Мероприятиях по его реализации. Так, по информации администрации Тюменской области, в регион эти документы вообще не поступали.

Главная роль в реализации Соглашения отводится межведомственным и межрегиональным соглашениям в различных сферах приграничного сотрудничества, в том числе в области транспорта и коммуникаций (ст. 9), создания совместных производств (ст. 10), оказания взаимной помощи в решении проблем охраны окружающей среды и при чрезвычайных ситуациях (ст. 12).

Большинство из них должны были быть разработаны в 2000 году.

В то же время пакет проектов двусторонних соглашений с Казахстаном, готовящихся к подписанию на межправительственном уровне, не включает в себя документов в вышеперечисленных областях приграничного сотрудничества.

Не реализованы и не проработаны важнейшие договоренности, касающиеся порядка предоставления национального режима населению сопредельных приграничных регионов (ст. 4), поддержки производителей товаров и услуг в приграничных регионах (ст. 6) и другие, предусмотренные упомянутыми Мероприятиями.

Эти договоренности не нашли непосредственного отражения даже в Программе приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 1999—2007 годы, утвержденной в сентябре 1999 года.

При внесении Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества на ратификацию в Федеральное Собрание Российской Федерации Правительством отмечалось, что "реализация положений статьи 4 этого Соглашения —

о предоставлении населению приграничных регионов сопредельного государства на территориях, находящихся под юрисдикцией России, национального режима по вопросам временного проживания, занятия традиционной хозяйственной деятельностью и малым предпринимательством, получения образования и медицинских услуг — потребует изменения действующих или принятия новых федеральных законов". По имеющейся информации, к такой работе федеральные органы пока не приступали.

Приходится констатировать, что вопросами координации приграничного сотрудничества на федеральном уровне с упразднением Минфедерации России никто не занимается. Таким образом, в Российской Федерации Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества оказывается вне поля зрения Правительства, министерств и ведомств, а также органов государственной власти приграничных регионов.

В то же время в связи с учреждением на базе Таможенного союза Евразийского экономического сообщества впервые созданы реальные предпосылки для ускорения интеграционных процессов. Одним из важнейших условий их практического использования является межрегиональное и приграничное сотрудничество.

Значительным шагом в этом направлении должна стать реализация первого в Содружестве Независимых Государств многостороннего Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества, подписанного по инициативе Российской Федерации.

В связи с этим полагаем необходимым **рекомендовать Правительству Российской Федерации:**

1. На заседании Правительственной комиссии по вопросам Содружества Независимых Государств обсудить вопрос о состоянии и развитии приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации и административно-территориальных образований сопредельных стран СНГ, обратив особое внимание на реализацию заключенных в этой области договоров и соглашений.

2. Поручить заинтересованным министерствам и ведомствам проработать Мероприятия по реализации положений Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года, утвержденных решением Совета глав правительств стран Таможенного союза 17 февраля 2000 года, и внести предложения по их реализации.

3. Возобновить деятельность Межведомственной комиссии по развитию приграничного сотрудничества и выполнению в полном объеме возложенных на нее функций.

Межведомственной комиссии по развитию приграничного сотрудничества в своей работе активнее взаимодействовать с профильными комитетами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Провести расширенное заседание по проблемам приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации с регионами стран Содружества Независимых Государств.

На основе предложений министерств, ведомств и региональных органов власти скорректировать проект Плана мероприятий по развитию приграничного сотрудничества в Российской Федерации на ближайший период и перспективу с учетом упомянутого Соглашения и Мероприятий по его реализации.

5. Поручить соответствующим министерствам и ведомствам подготовить для внесения в Федеральное Собрание Российской Федерации проектов законодательных актов о внесении изменений и дополнений в действующие федеральные законы и проектов новых федеральных законов с учетом положений статьи 4 Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества от 26 февраля 1999 года.

6. Рекомендовать Министерству иностранных дел Российской Федерации посвятить одно из заседаний Консультативного совета субъектов Федерации по международным и внешнеэкономическим связям вопросу выполнения регионами международных договоров в области межрегионального и приграничного сотрудничества.

7. Российской части Подкомиссии по приграничному сотрудничеству двусторонней Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан рассмотреть вопрос о ходе выполнения Соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества от 26 февраля 1999 года и учесть его положения при разработке мер по реализации Программы приграничного сотрудничества регионов Российской Федерации и Республики Казахстан на 1999—2007 годы.

Декабрь 2001 года

ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Аналитическая записка

В ряду наиболее приоритетных направлений развития мировых интеграционных процессов особое место принадлежит приграничному сотрудничеству, которое является объективно обусловленным и закономерным этапом на пути становления разносторонних контактов между сопредельными странами. В то же время мировой опыт, особенно опыт государств Евросоюза, свидетельствует о том, что успешное развитие приграничного взаимодействия невозможно без целенаправленных усилий его участников.

Российская Федерация, имеющая, как известно, самую протяженную в мире государственную границу — более 61 тыс. километров, не может оставаться в стороне от этой тенденции, которая приобретает все более глобальный характер. Из 89 субъектов Федерации 49 занимают приграничное положение, причем 37 из них примыкают к сухопутному участку границы и в той или иной мере сотрудничают с сопредельными регионами 14 государств. Такое количество стран-соседей больше не имеет ни одно государство мира.

Все это предопределяет очень широкий спектр проблем, особенностей и направлений развития приграничного сотрудничества в Российской Федерации.

Так, взаимодействие с государствами Содружества Независимых Государств — **Азербайджаном, Белоруссией, Грузией, Казахстаном и Украиной** — базируется на исторически сложившемся беспрецедентном уровне социально-экономической сопряженности России с другими странами СНГ, который особенно высок на приграничных территориях. Это открывает широкие возможности для самого разнопланового и всестороннего сотрудничества, при этом совершенно

особое место здесь занимают традиционные социальные и гуманитарные связи населения.

Однако реализация этих возможностей на "новом" участке российского приграничья существенно осложняется незавершенностью процесса оформления государственных границ и недостаточным развитием соответствующей инфраструктуры

Острое противоречие между колоссальным потенциалом и ограниченными возможностями сотрудничества значительно усугубляется масштабом этой проблемы: на страны Содружества приходится более половины общей протяженности сухопутного участка российской границы, с государствами СНГ граничат 26 субъектов Федерации.

Приграничное сотрудничество с **Финляндией, Норвегией, Польшей и странами Балтии** происходит на фоне относительно более высокого уровня социально-экономического развития и российских регионов, и особенно приграничных территорий сопредельных стран. Поэтому главным инструментом взаимодействия здесь являются совместные проекты, а основными его направлениями традиционно остаются торговля, производственная сфера, культурные и туристические связи.

Сотрудничество на этом относительно небольшом участке российского приграничья осуществляется в том числе и на основе такой наиболее развитой формы взаимодействия, как еврорегионы.

В регионах, граничащих с **Монголией, Китаем и КНДР**, приграничные контакты затруднены главным образом в связи со слабым уровнем хозяйственной освоенности большинства территорий, непосредственно прилегающих к государственной границе. Здесь наиболее низкие в стране показатели плотности населения и обеспеченности транспортной сетью, что существенно сдерживает многоплановое взаимодействие. Наиболее характерное его направление — массовое развитие челночной торговли, а самое негативное следствие — широко-масштабный незаконный приток населения из сопредельных регионов, в первую очередь из Китая.

Разумеется, данная классификация ни в коей мере не исчерпывает региональных особенностей российского приграничья и специфики осуществления приграничных связей.

С другой стороны, при всем своем разнообразии регионы приграничного пояса России имеют и целый ряд общих проблем.

Главная из них — более низкий уровень социально-экономического развития по сравнению с другими регионами Российской Федерации. Производство валового внутреннего продукта на одного жителя в 43 приграничных регионах ниже среднероссийского уровня (исключением являются лишь Карелия, Омская, Мурманская, Самарская, Тюменская области и Хабаровский край). Причем в большинстве административных районов, прилегающих к государственной границе, социально-экономические показатели еще хуже.

Такая ситуация сложилась исторически, но она вряд ли существенно изменится по мере развития рыночных отношений. Приграничье — это прежде всего периферия, которая к тому же все более "отдаляется" от российского рынка, крупных промышленных центров растущими транспортными тарифами.

Все это не может не вызывать тревогу. Однако на данном этапе экономического развития страны реализовать весь комплекс мер финансовой поддержки обширного приграничного пояса России, конечно, нереально.

В то же время мировой опыт свидетельствует, что приграничное положение уже само по себе потенциально является одним из наиболее мощных и эффективных факторов экономического роста, который позволяет дать ощутимый импульс самым, казалось бы, неперспективным регионам. Достигается это главным образом за счет создания благоприятных условий для эксплуатации их транзитных возможностей и развития приграничной торговли.

Некоторые из этих вопросов уже решены государствами — участниками СНГ в рамках формирования Таможенного союза, создания зоны свободной торговли и Единого экономического пространства. В результате Алтайский край, Брянская, Воронежская, Курская, Новосибирская, Ростовская области более половины, а Белгородская, Курганская, Омская, Оренбургская области до 80—90% всего объема внешней торговли в рамках СНГ осуществляют с сопредельными государствами — Белоруссией, Казахстаном и Украиной. Реальные объемы товарооборота по разным причинам пока невелики, но его направленность на ближайших соседей совершенно очевидна.

В то же время объем внешней торговли в расчете на одного жителя лишь в каждом третьем приграничном регионе превышает средний показатель по стране. Поэтому российское приграничье пока ни в коей мере не является зоной контакта на всем своем протяжении, в экономическом смысле оно зачастую выполняет скорее барьерные функции и фактически сдерживает и без того непростой процесс вхождения России в мировую экономику.

В последние годы на федеральном уровне были наконец предприняты шаги, которые позволяют сделать вывод о том, что проблемы приграничных регионов и вопросы реализации потенциала приграничного сотрудничества реально находят свое место в ряду приоритетных направлений российской государственной политики.

К мерам наиболее системного характера относится утверждение Правительством в 2001 году **Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации**.

Кроме того, 5 января 2003 года Россия присоединилась к **Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей**. Подписав этот документ, федеральные власти взяли на себя обязательство поощрять приграничное сотрудничество и прилагать усилия для оказания содействия регионам по заключению соглашений и договоренностей в этой области, а также для разрешения любых юридических, административных или технических сложностей, которые могут затруднить развитие и нормальный ход этого процесса.

Вопросам межрегионального и приграничного взаимодействия было посвящено **заседание Государственного совета**, состоявшееся 22 января 2003 года, на котором Президент Российской Федерации подтвердил актуальность и государственную значимость международных и внешнеэкономических связей регионов.

Наконец, в июле 2003 года Правительство Российской Федерации утвердило обширный **Перечень мероприятий по реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации**. Конкретный и адресный характер этого документа позволяет сделать вывод о том, что в стране произведена своего рода

"инвентаризация" приграничных проблем, и они находятся в поле зрения Правительства.

На этом несколько затянувшийся период изучения проблемы и постановки задач можно считать в основном завершенным. Реализация намеченных целей, безусловно, потребует решения некоторых организационных вопросов, в частности, возобновления деятельности Межведомственной комиссии по приграничному сотрудничеству или учреждения другого координирующего органа.

Совершенно очевидна и необходимость создания адекватной **правовой основы**, которая на федеральном уровне пока представлена лишь **международным блоком документов**.

Кроме уже упоминавшейся Европейской конвенции, это многостороннее Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества, заключенное в 1999 году государствами — участниками Таможенного союза, двусторонние межправительственные соглашения с Казахстаном и Украиной, которые были подписаны еще в 1995 году, аналогичное соглашение с Китаем и ряд других.

Международные договоры, безусловно, имеют большое значение, но они, как правило, носят характер лишь принципиальных договоренностей, и их реализация нуждается в принятии целого ряда дополнительных документов, имеющих более узкую и конкретную сферу действия.

В связи с этим Комитет по делам СНГ подготовил проекты протоколов к межправительственным соглашениям с Украиной и Казахстаном. Протоколы должны максимально конкретизировать отдельные положения этих соглашений и создать условия для нормальной жизни и деятельности населения приграничных регионов. Сейчас идет процесс согласования этих документов с парламентами Украины и Казахстана.

Что касается **федеральных законов**, то данная сфера правоотношений в этих законодательных актах пока не отражена. Пожалуй, единственным исключением является приграничная торговля, определение которой содержится в Федеральном законе "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности", принятом в 2003 году (как и в аналогичном законе от 1995 года). Однако порядок осуществления приграничной торговли по-прежнему остается неурегулированным.

В то же время уже действует целый блок **федеральных законов, регламентирующих международную и внешнеэкономическую деятельность субъектов Федерации**. Его основу составляют законы "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" (1999 г.), "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации" (1999 г.) и некоторые другие. Они позволили многим российским регионам установить разносторонние контакты с регионами других стран, выйти на мировые рынки. Не учитывая всего спектра и специфики приграничных связей, эти законы тем не менее создают общие правила игры, являются базой, необходимой основой для развития федерального законодательства в сфере приграничного сотрудничества.

Но этого, конечно, недостаточно. Возникший правовой вакуум еще в начале 90-х годов начали активно заполнять сами **приграничные регионы**, в большей или меньшей степени сообразуясь при этом с российским законодательством. Учитывая чрезвычайную неоднородность российского приграничья, следует признать,

что, несмотря на некоторые издержки, это был не только закономерный и оправданный, но и позитивный процесс. Конечно, он мог бы протекать более упорядоченно и результативно, если бы федеральный центр своевременно задал ему определенное направление.

К настоящему времени **приграничные субъекты Федерации заключили с регионами сопредельных стран сотни соглашений**, которые охватывают практически все сферы сотрудничества. Особенно большой опыт в этом отношении имеют Алтайский край, Брянская, Курганская, Ленинградская, Оренбургская, Ростовская области и многие другие регионы.

Кроме того, на местах активно отрабатываются и **организационные формы приграничного взаимодействия**: это Совет руководителей приграничных областей Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины; Совет по сотрудничеству приграничных регионов Латвийской Республики, Российской Федерации и Эстонской Республики; Международный координационный совет "Наш общий дом — Алтай", в который вошли представители региональных парламентов Российской Федерации, Республики Казахстан, Монголии и Китайской Народной Республики. Калининградская область является членом еврорегионов Балтика и Сауле, образованных регионами ряда стран Северной Европы. Имеются и другие примеры.

Наиболее актуальные вопросы приграничного сотрудничества нашли отражение и в **региональных законодательных актах**, принятых субъектами Федерации. Так, некоторые регионы в той или иной форме отражают свое приграничное положение (Астраханская, Белгородская, Калининградская, Оренбургская области, Республика Алтай), иногда даже самостоятельно присваивая себе статус приграничной территории Российской Федерации. Кроме того, в региональных законодательствах широко используются понятия "приграничное сотрудничество" и "приграничная торговля".

В целом это существенно не противоречит российскому законодательству. Как известно, по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации регионы вправе разрабатывать собственные законодательные акты в случае, если эти вопросы не урегулированы федеральным законодательством. Но в процессе сотрудничества со своими ближайшими соседями приграничные территории в отличие от внутренних регионов страны сталкиваются и с вопросами, отнесенными Конституцией исключительно к полномочиям центра. Это режим Государственной границы, таможенное регулирование, внешнеэкономические и международные отношения, основы миграционной политики, определение статуса исключительной экономической зоны и некоторые другие.

Решить их может лишь специальный федеральный закон. И дело не только в том, что регионы не вправе вторгаться в ту или иную сферу. Разработка и принятие такого закона позволят избежать разнобоя и множественности толкований соответствующих положений Конституции, некоторых действующих федеральных законов и предоставит регионам равные права и возможности в реализации приграничных связей.

Кроме того, необходимо более детально определить компетенцию органов местного самоуправления, на которые в реальной жизни фактически ложится реализация многих аспектов приграничного сотрудничества. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

ции", принятый в октябре 2003 года, относит эти вопросы к компетенции специального федерального закона (ст. 82).

Вопрос о необходимости принятия **федерального закона о приграничном сотрудничестве** в последнее время все чаще поднимается на самых разных уровнях.

Так, на заседании **Государственного совета, состоявшемся 22 января 2003 года**, Президент Российской Федерации обратил внимание на "недостатки законодательной базы в части международной работы регионов", отметив при этом, что "многие субъекты Федерации предлагают принять специальный федеральный закон, регулирующий круг вопросов приграничного сотрудничества". На этом же заседании Госсовета были одобрены Предложения по системе мер по развитию приграничного сотрудничества в Российской Федерации, которые предусматривают подготовку проекта федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации".

В уже упоминавшемся Перечне мероприятий по реализации Концепции приграничного сотрудничества (от 3 июля 2003 года) также предусматривается разработка проекта федерального закона о приграничном сотрудничестве и участие в этой работе совместно с рабочей группой Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации МИДа, Минэкономразвития, Минтруда, Минпромнауки, Минфина и Минюста России.

Совет Федерации уже давно и активно работает в этом направлении. **В 2002 году** данный законопроект был включен в число плановых законодательных инициатив палаты. Главным его разработчиком определен Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств.

Законопроект подготовлен рабочей группой, в состав которой вошли члены Совета Федерации, ученые и специалисты, представители федеральных и региональных органов государственной власти. В его основе — Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации. Кроме того, в проекте этого документа обобщаются и упорядочиваются действующие нормы и правила российского законодательства, которые могут быть использованы при осуществлении приграничных связей, а также богатый практический и законотворческий опыт регионов.

Принятие этого закона позволит ввести в федеральное законодательство такие ключевые, имеющие принципиальное значение, понятия, как "приграничная территория", "приграничное сотрудничество", "сфера приграничного сотрудничества", "участники приграничного сотрудничества", и другие.

Так, **приграничная территория** определяется в законопроекте как часть территории субъекта Российской Федерации, административная граница которого совпадает с линией Государственной границы Российской Федерации. При этом учитывается, что предоставление такого статуса приграничным субъектам Федерации, которые занимают практически три четверти территории страны, малоэффективно. К тому же наиболее значительно фактор приграничного положения сказывается в административно-территориальных единицах муниципального уровня, непосредственно примыкающих к Государственной границе. На этот приграничный пояс приходится четверть площади и около 10% населения страны.

Под **приграничным сотрудничеством** понимаются согласованные действия всех его участников, направленные на создание благоприятных условий для ус-

тойчивого экономического и социального развития приграничных территорий, установление, развитие и укрепление взаимовыгодных дружественных связей приграничных территорий Российской Федерации с приграничными территориями сопредельных государств. **Участниками приграничного сотрудничества** могут быть федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, юридические и физические лица, общественные объединения.

На основе обобщения накопленного в регионах богатого опыта впервые законодательно закрепляется возможность создания **регионов интеграции и сотрудничества и совместных органов по приграничному сотрудничеству**, компетенция которых будет определяться соглашениями.

Кроме того, в законопроекте в соответствии с Конституцией и действующими федеральными законами решается важнейшая задача **разграничения полномочий государственных органов власти и органов местного самоуправления в процессе осуществления приграничного сотрудничества**. При этом предусматривается, что наиболее характерные и специфические особенности приграничного взаимодействия будут учитываться как соглашениями, заключаемыми приграничными регионами с регионами сопредельных государств, так и актами регионального законодательства, которые будут приниматься по вопросам ведения регионов и в соответствии с данным федеральным законом.

К настоящему времени основные положения этого документа апробированы в заинтересованных министерствах и ведомствах, на законопроект получены заключения из органов законодательной и исполнительной власти 42 из 49 приграничных субъектов Федерации.

Принятие федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" должно стать закономерным и принципиально важным шагом как в решении комплекса региональных проблем, так и в превращении приграничных регионов в пояс мира и добрососедства, передовой рубеж интеграции Российской Федерацией и сопредельных государств.

Январь 2004 года

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И УКРАИНОЙ

Приграничное сотрудничество между Российской Федерацией и Украиной базируется на соответствующих международных договорах, а также соглашениях субъектов Российской Федерации с сопредельными областями Украины.

Оба государства являются участниками Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 года. В настоящее время изучаются возможности присоединения России и Украины к Дополнительному протоколу и Протоколу № 2 этой Конвенции.

В 1995 году было заключено межправительственное Соглашение о сотрудничестве приграничных областей Российской Федерации и Украины.

В 2001 году принята Программа межрегионального и приграничного сотрудничества Российской Федерации и Украины на 2001—2007 годы.

Важную роль для развития приграничных контактов имеет также ратификация обеими сторонами Договора о российско-украинской границе, который завершает процесс делимитации ее сухопутного участка.

Стратегия, цели и задачи дальнейшего развития сотрудничества сопредельных регионов двух стран определяются в Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества Украины и Российской Федерации, которая была одобрена на третьем заседании Межпарламентской комиссии по сотрудничеству Федерального Собрания Российской Федерации и Верховной Рады Украины.

Для российско-украинского приграничья, где объективно очень высока потребность в маятниковой миграции, наиболее острой остается проблема упрощенного порядка пересечения границы постоянными жителями приграничных территорий. Поэтому перспективы развития правовой основы сотрудничества связаны прежде всего с разработкой и принятием соглашения о порядке пересечения границы жителями приграничных регионов, предусматривающего меры по упрощению оформления процедуры пересечения границы. Работа над проектом соглашения ведется соответствующими органами государственной власти России и Украины с участием приграничных регионов двух стран.

На решение вопросов такого рода направлена и работа над проектом протокола о жизнеобеспечении на сопредельных территориях, который должен дополнить и конкретизировать соответствующие положения Соглашения о сотрудничестве приграничных областей Российской Федерации и Украины.

С целью максимального учета современных условий и особенностей осуществления российско-украинского приграничного взаимодействия рассматривается также вопрос о подготовке нового международного договора о приграничном сотрудничестве.

В создании правовой основы сотрудничества активное участие принимают и приграничные регионы. К настоящему времени все приграничные субъекты Российской Федерации имеют соглашения с соответствующими сопредельными областями Украины. Белгородская область — с Луганской, Харьковской и Сумской, Брянская — с Черниговской, Воронежская — с Луганской, Курская — с Сумской, Ростовская — с Луганской и Донецкой.

В настоящее время Россия и Украина предпринимают усилия по развитию национального законодательства в области приграничного сотрудничества. В Совете Федерации ведется работа над проектом федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации", а в Верховной Раде Украины рассматривается законопроект "О трансграничном сотрудничестве".

Работа по сближению национальных законодательств в этой сфере правоотношений координируется постоянной рабочей группой по межрегиональному и приграничному сотрудничеству, созданной в рамках двусторонней Межпарламентской комиссии по сотрудничеству Федерального Собрания Российской Федерации и Верховной Рады Украины.

Июнь 2004 года

ПРИЛОЖЕНИЕ

ЕВРОПЕЙСКАЯ РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРИГРАНИЧНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВ И ВЛАСТЕЙ

(Мадрид, 21 мая 1980 года)¹

Преамбула

Государства — члены Совета Европы, подписавшие настоящую Конвенцию, принимая во внимание, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами и содействие сотрудничеству между ними;

принимая во внимание, что, как это определено в статье 1 Устава Совета Европы, эта цель будет достигаться, в частности, путем заключения соглашений в административной сфере;

принимая во внимание, что Совет Европы стремится обеспечить участие европейских территориальных сообществ и властей в достижении этой цели;

принимая во внимание важное значение, которое приобретает для достижения этой цели сотрудничество между приграничными территориальными сообществами или властями в таких областях, как развитие регионов, городов и сельских районов, защита окружающей среды, совершенствование общественной инфраструктуры и услуг, взаимопомощь в чрезвычайных ситуациях;

учитывая накопленный опыт, показывающий, что сотрудничество между местными и региональными властями в Европе облегчает эффективное выполнение ими стоящих перед ними задач и способствует, в частности, обустройству и развитию приграничных регионов;

преисполненные решимости содействовать, насколько это возможно, такому сотрудничеству и внести таким образом свой вклад в экономический и социальный прогресс приграничных регионов, а также укреплять дух солидарности, объединяющий народы Европы,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Каждая Договаривающаяся Сторона обязуется поощрять приграничное сотрудничество между территориальными сообществами или властями, находящимися под ее юрисдикцией, с территориальными сообществами или властями, находящимися под юрисдикцией других Договаривающихся Сторон. Она прилагает усилия для оказания содействия заключению любых соглашений и договоренностей, которые будут сочтены необходимыми для этой цели, с должным учетом различных конституционных положений каждой из Сторон.

¹ Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 5 января 2003 года.

Статья 2

1. Для цели настоящей Конвенции под приграничным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами или властями, находящимися под юрисдикцией двух или более Договаривающихся Сторон, и заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения этих целей. Приграничное сотрудничество осуществляется в рамках полномочий территориальных сообществ или властей, определяемых внутренним правом каждой из Сторон. Объем и характер таких полномочий не могут быть изменены настоящей Конвенцией.

2. Для цели настоящей Конвенции понятие "территориальные сообщества или власти" означает сообщества, власти или органы, выполняющие местные и региональные функции и рассматриваемые в качестве таковых в соответствии с внутренним правом каждого государства. Вместе с тем каждая Договаривающаяся Сторона может, при подписании Конвенции или путем последующего уведомления на имя Генерального секретаря Совета Европы, указать сообщества, власти или органы, а также области и формы сотрудничества, которыми она намерена ограничить сферу применения настоящей Конвенции или которые она намерена исключить из этой сферы.

Статья 3

1. Для цели настоящей Конвенции Договаривающиеся Стороны в соответствии с положениями пункта 2 статьи 2 поощряют любую инициативу территориальных сообществ и властей, руководствующихся рамочными договоренностями между территориальными сообществами и властями, разработанными в рамках Совета Европы. В случае, если Стороны сочтут это необходимым, они могут принять во внимание двусторонние и многосторонние межгосударственные типовые соглашения, разработанные в рамках Совета Европы и направленные на содействие сотрудничеству между территориальными сообществами и властями.

Договоренности и заключаемые соглашения могут основываться на типовых и рамочных соглашениях, уставах и контрактах, являющихся приложениями к настоящей Конвенции (приложения 1.1—1.5 и 2.1—2.6), со всеми изменениями, которые могут потребоваться в соответствии с конкретными условиями каждой из Договаривающихся Сторон. Эти типовые и рамочные соглашения, уставы и контракты носят рекомендательный характер и не имеют силы договора.

2. В случае, если Договаривающиеся Стороны сочтут необходимым заключить межгосударственные соглашения, то ими могут быть, среди прочего, установлены содержание, формы и пределы, в которых могут действовать соответствующие территориальные сообщества и власти, участвующие в приграничном сотрудничестве. В каждом соглашении также могут быть определены сообщества, власти или органы, на которые оно распространяется.

3. Вышеизложенные положения не препятствуют использованию Договаривающимися Сторонами, при наличии взаимного согласия, других форм приграничного сотрудничества. Соответственно, положения настоящей Конвенции не должны рассматриваться как лишающие силы ранее заключенные соглашения о сотрудничестве.

4. Соглашения и договоренности заключаются с соблюдением положений внутреннего права каждой из Договаривающихся Сторон, касающихся ее международных связей, общеполитической линии, а также правил контроля и надзора, которые распространяются на соответствующие территориальные сообщества или власти.

5. С этой целью каждая Договаривающаяся Сторона может, при подписании Конвенции или путем последующего уведомления на имя Генерального секретаря Совета Европы, указать власти, ответственные в соответствии с ее внутренним правом за осуществление контроля или надзора в отношении соответствующих территориальных сообществ и властей.

Статья 4

Каждая Договаривающаяся Сторона прилагает усилия для разрешения любых юридических, административных или технических сложностей, которые могут затруднить развитие и нормальный ход приграничного сотрудничества, а также проводит, в случае надобности, консультации в необходимом объеме с другой заинтересованной Договаривающейся Стороной или Сторонами.

Статья 5

Договаривающиеся Стороны рассматривают целесообразность предоставления территориальным сообществам или властям, вовлеченным в соответствии с положениями настоящей Конвенции в приграничное сотрудничество, условий, аналогичных тем, как если бы они сотрудничали в национальных рамках.

Статья 6

Каждая Договаривающаяся Сторона предоставляет в максимально возможной степени любую информацию, запрашиваемую другой Договаривающейся Стороной, с тем чтобы облегчить выполнение последней ее обязательств по настоящей Конвенции.

Статья 7

Каждая Договаривающаяся Сторона следит за тем, чтобы соответствующие территориальные сообщества или власти были информированы о возможностях, предоставляемых им в соответствии с настоящей Конвенцией.

Статья 8

1. Договаривающиеся Стороны направляют Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию, касающуюся соглашений и договоренностей, предусмотренных статьей 3.

2. Любое предложение, сделанное одной или более Договаривающимися Сторонами в дополнение или развитие настоящей Конвенции или типовых соглашений и договоренностей, направляется Генеральному секретарю Совета Европы. Генеральный секретарь представляет затем это предложение Комитету министров Совета Европы, который принимает решение о мерах, которые надлежит принять.

Статья 9

1. Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами — членами Совета Европы. Она подлежит ратификации, принятию или утверждению. Ратификационные грамоты или документы о принятии или утверждении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Конвенция вступает в силу через три месяца с даты сдачи на хранение четвертой ратификационной грамоты или документа о принятии или утверждении при условии, что, по меньшей мере, два государства, выполнивших эту процедуру, имеют общую границу.

3. Для каждого подписавшего Конвенцию государства, которое затем ратифицирует, примет или утвердит ее, Конвенция вступает в силу через три месяца с даты сдачи им на хранение его ратификационной грамоты или документа о принятии или утверждении.

Статья 10

1. После вступления настоящей Конвенции в силу Комитет министров Совета Европы может единогласно принять решение о приглашении любого европейского государства, не являющегося членом Совета Европы, присоединиться к ней. Это приглашение должно получить ясно выраженное согласие каждого из государств, ратифицировавших Конвенцию.

2. Такое присоединение осуществляется путем сдачи на хранение Генеральному секретарю Совета Европы документа о присоединении, который вступает в силу через три месяца с даты его сдачи.

Статья 11

1. Любая Договаривающаяся Сторона может, если она сочтет это необходимым, денонсировать настоящую Конвенцию путем уведомления, направленного на имя Генерального секретаря Совета Европы.

2. Такая денонсация вступает в силу через шесть месяцев с даты получения Генеральным секретарем такого уведомления.

Статья 12

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства — члены Совета Европы и все государства, присоединившиеся к настоящей Конвенции, о:

- а) каждом подписании;
- б) сдаче на хранение каждой ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении;
- в) каждой дате вступления настоящей Конвенции в силу в соответствии со статьей 9;
- г) каждом заявлении, полученном в соответствии с положениями пункта 2 статьи 2 или пункта 5 статьи 3;
- д) каждом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 11, и каждой дате вступления денонсации в силу.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

Совершено в Мадриде 21 мая 1980 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы.

Генеральный секретарь Совета Европы направляет заверенные копии каждому государству — члену Совета Европы и каждому государству, приглашенному присоединиться к настоящей Конвенции.

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 9 февраля 2001 года № 196-р

КОНЦЕПЦИЯ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

I. Общие положения

Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации (далее именуется — Концепция) определяет цели, принципы и приоритеты в деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан в сфере приграничного сотрудничества. Концепция учитывает накопленный опыт приграничного сотрудничества и исходит из единства и целостности территории и внутреннего рынка России и согласования общегосударственных интересов и интересов населения приграничной территории Российской Федерации.

Концепция раскрывает задачи и основные направления реализации государственной политики по развитию приграничного сотрудничества Российской Федерации.

Под приграничным сотрудничеством в Российской Федерации понимаются 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.

Приграничное сотрудничество в Российской Федерации основывается на следующих принципах:

- взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности других государств;
- мирное разрешение приграничных споров;
- взаимное уважение законодательства государств, осуществляющих приграничное сотрудничество, а также соответствующих международных договоров;
- обеспечение интересов России в приграничном сотрудничестве;

ненанесение ущерба экономическим и иным интересам государств, осуществляющих приграничное сотрудничество;

учет особенностей приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, в том числе их разнородности, характера межгосударственных отношений и исторически сложившихся связей с сопредельными государствами, природно-ресурсных, социально-экономических, градостроительных, транспортных условий развития приграничной территории, а также характера угрозы национальной безопасности Российской Федерации на приграничной территории;

соблюдение Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 года.

Приграничная территория Российской Федерации включает в себя пограничную зону, российскую часть вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлены пограничный режим, пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к государственной границе Российской Федерации, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска.

Территория, на которой осуществляется приграничное сотрудничество, может определяться в международных договорах Российской Федерации, соглашениях субъектов Российской Федерации с иностранными партнерами, заключаемых в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации.

Участниками приграничного сотрудничества в Российской Федерации в пределах своей компетенции могут являться федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также юридические и физические лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Основными задачами приграничного сотрудничества в Российской Федерации являются:

создание обстановки доверия, взаимопонимания и добрососедства между органами власти, деловыми кругами и населением приграничной территории Российской Федерации и органами власти, деловыми кругами и населением приграничных территорий сопредельных государств;

развитие и укрепление хозяйственных, культурных и гуманитарных связей между приграничными территориями Российской Федерации и сопредельных государств;

содействие взаимопониманию и дружбе между народами, населяющими приграничные территории Российской Федерации и сопредельных государств;

упрощение взаимного общения заинтересованных органов власти, деловых кругов и групп населения, в том числе этнических общностей, разделенных государственными границами, поддержка соотечественников за рубежом, проживающих на приграничной территории;

совместное создание и эффективное развитие экономической и социальной инфраструктуры на приграничных территориях;

совместное решение экономических, транспортных, энергетических, коммунальных, экологических, социально-демографических, гуманитарных и других проблем приграничных территорий;

обеспечение поддержки органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления российских организаций, участвующих в обустройстве приграничной территории и решении задач развития приграничного сотрудничества;

создание условий, способствующих прохождению экспортных и импортных товаров через приграничную территорию Российской Федерации, включая содействие обустройству пунктов пропуска через государственную границу, транспортной инфраструктуры, таможенных складов, терминалов и т.д.;

повышение эффективности использования производственной и социальной базы приграничной территории;

осуществление согласованной градостроительной политики на приграничной территории;

создание условий для интеграции систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций сопредельных государств с целью повышения эффективности реагирования на чрезвычайные ситуации, имеющие трансграничные последствия;

создание условий, способствующих прекращению оттока населения из стратегически важной и малонаселенной приграничной территории;

противодействие в установленном законодательством Российской Федерации порядке проявлениям национализма, шовинизма, этнического и религиозного сепаратизма, межэтнической напряженности на приграничной территории;

содействие реализации российской внутренней и внешней политики, обеспечению национальных интересов и национальной безопасности на государственной границе Российской Федерации, в том числе в сфере борьбы с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и другими правонарушениями.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при осуществлении приграничного сотрудничества принимают во внимание следующие основные факторы, определяющие особенности приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств:

общий характер межгосударственных, в том числе военно-политических отношений Российской Федерации с сопредельными государствами;

исторически сложившиеся связи с сопредельными государствами, традиции и обычаи населения, проживающего на приграничных территориях Российской Федерации и сопредельных государств;

природно-ресурсные, социально-экономические и градостроительные условия развития приграничных территорий;

характер влияния приграничного сотрудничества на развитие межрегиональной экономической кооперации с сопредельными государствами;

особенности режима государственной границы Российской Федерации;

влияние миграционного фактора на социальные процессы на приграничных территориях, связанное с внешней, в том числе незаконной, миграцией;

этнополитические факторы;

состояние охраны общественного порядка на приграничной территории Российской Федерации и особенности его поддержания;

особенности осуществления государственного контроля за ресурсами приграничной территории;

наличие природных и техногенных условий для возникновения чрезвычайных ситуаций, имеющих трансграничные последствия;

особенности обеспечения национальной безопасности на приграничной территории.

Учет этих специфических факторов приграничного сотрудничества осуществляется при выборе видов и направлений приграничного сотрудничества, а также формы его регулирования и поддержки.

II. Основные полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области приграничного сотрудничества, установленные законодательством Российской Федерации

Исходя из Конституции Российской Федерации, федеральных законов "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации", "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности", "О международных договорах Российской Федерации", "О Государственной границе Российской Федерации", "Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации", "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Российской Федерации", а также договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и соглашений между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей:

а) федеральные органы исполнительной власти в области регулирования приграничного сотрудничества:

заключают международные договоры и соглашения; устанавливают основные требования, предъявляемые к соглашениям о приграничном сотрудничестве;

устанавливают порядок осуществления приграничного сотрудничества;

определяют порядок применения Таможенного тарифа Российской Федерации;

регулируют внешнеэкономическую деятельность хозяйствующих субъектов на приграничной территории Российской Федерации;

представляют интересы России по вопросам приграничного сотрудничества в международных организациях;

б) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно:

координируют международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации, выполняют международные договоры;

координируют деятельность субъектов Российской Федерации по регулированию приграничного сотрудничества;

устанавливают порядок осуществления хозяйственной деятельности на приграничной территории;

реализуют федеральные программы по вопросам приграничного сотрудничества;

в) к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации относится следующее:

ведение в пределах их полномочий переговоров с органами власти административно-территориальных образований сопредельных государств, а в отдельных случаях, с согласия Правительства Российской Федерации, — с органами государственной власти сопредельных государств и заключение в установленном порядке соглашений по приграничному сотрудничеству;

подготовка предложений по установлению порядка осуществления хозяйственной деятельности на приграничной территории;

г) органы местного самоуправления в пределах своих полномочий имеют право:

осуществлять в установленном порядке внешнеэкономические связи с муниципальными образованиями, административно-территориальными образованиями, организациями и гражданами сопредельных государств;

заключать в установленном законодательством Российской Федерации порядке с иностранными партнерами соглашения (гражданско-правовые договоры) о приграничном сотрудничестве.

III. Виды и направления приграничного сотрудничества в Российской Федерации

Приграничное сотрудничество может осуществляться в виде:

проведения встреч уполномоченных органов государственной власти по вопросам приграничного сотрудничества;

создания уполномоченными органами государственной власти совместных координирующих органов по приграничному сотрудничеству и рабочих групп при них;

заключения в установленном порядке соглашений о приграничном сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами, субъектами Российской Федерации — с административно-территориальными образованиями иностранных государств, либо — с органами государственной власти иностранных государств;

заключения органами местного самоуправления, российскими юридическими лицами с зарубежными партнерами (муниципальными образованиями, административно-территориальными образованиями, юридическими лицами соответствующих иностранных государств) гражданско-правовых договоров о приграничном сотрудничестве;

создания рабочих групп по развитию приграничного сотрудничества в рамках межправительственных комиссий по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству.

В Российской Федерации могут применяться и другие виды приграничного сотрудничества, не противоречащие законодательству Российской Федерации и отвечающие целям развития страны и ее приграничной территории.

Для развития приграничного сотрудничества могут быть рекомендованы следующие направления деятельности:

а) сотрудничество в приграничной торговле, которое осуществляется между российскими юридическими и физическими лицами, имеющими постоянное место нахождения (место жительства) на приграничной территории Российской Федерации и иностранными лицами, имеющими постоянное место нахождения (место жительства) на сопредельной приграничной территории, исключительно для удовлетворения местных нужд в товарах, производимых на соответствующих приграничных территориях;

б) сотрудничество при осуществлении инвестиционных проектов и производственно-техническое сотрудничество, в том числе:

сотрудничество в сфере осуществления инвестиционных проектов, создания совместных предприятий;

взаимное обеспечение информацией по вопросам инвестиционной деятельности и привлечения инвестиций;

установление регулярных связей между хозяйствующими субъектами приграничных территорий, формирование совместных торгово-промышленных палат, заключение договоров в целях привлечения инвестиций в сферу промышленной и сельскохозяйственной кооперации, строительства, финансов, обмена технологиями и в другие сферы, не противоречащие законодательству Российской Федерации и режимам приграничных территорий определенных государств;

сотрудничество в сфере задач градостроительного планирования и развития приграничных территорий с учетом их природно-ресурсного потенциала, социально-экономической, миграционной и экологической обстановки, уровня развития инженерно-транспортной инфраструктуры, сохранения историко-архитектурного и культурного наследия;

совместная разработка градостроительных программ, скоординированных по времени, задачам и по их правовому обеспечению;

разработка единых требований по сертификации животноводческой и сельскохозяйственной продукции в соответствии с установленным порядком применения стандартов, норм, правил и требований в отношении товаров, ввозимых в Российскую Федерацию с территории сопредельных государств;

совместное решение вопросов, связанных с санитарно-карантинным контролем, охраной приграничных территорий от заноса заразных болезней животных, унификация требований, обеспечивающих безопасность перевозки (перегона) животных, а также ввоз сырья и продуктов животного происхождения;

проведение научно-исследовательских работ по социально-экономическому развитию приграничных территорий;

в) сотрудничество в области транспорта и связи, в том числе:

содействие обеспечению необходимых условий для беспрепятственного функционирования всех видов транспорта на приграничных территориях при осуществлении перевозок пассажиров, багажа и грузов, включая транзит;

осуществление совместных мер по развитию транспорта на основании изучения общих потребностей;

осуществление взаимного обмена информацией по вопросам транспорта и совместная организация функционирования автомобильных и железных дорог, морских и речных портов, оптимизации работы общественного транспорта, согласование и взаимное участие в проектах по строительству инженерно-транспортной инфраструктуры;

совместное развитие информационных сетей, в том числе телефонных, телеграфных, компьютерных и создание совместных справочных бюро;

г) сотрудничество в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, в том числе:

проведение политики, направленной на соблюдение интересов Российской Федерации при совместном решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды, рациональным использованием природных ресурсов, оказанием взаимной помощи в чрезвычайных ситуациях, реализацией международных договоров и соглашений о санитарной охране приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств;

своевременное взаимное обеспечение информацией о заразных болезнях животных, совместное проведение профилактических и противоэпизоотических мероприятий, осуществление экстренных мер по ликвидации заболеваний на приграничных территориях;

совместное использование трансграничных месторождений полезных ископаемых и воды, а также предупреждение трансграничного переноса по земле, воздуху и водным потокам вредных отходов производства;

содействие соответствующим уполномоченным органам в осуществлении экологического контроля на приграничных территориях, организация взаимного информирования и оказания помощи в предупреждении и ликвидации на приграничных территориях чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера, реализации природоохранных программ и проектов;

содействие в пересечении государственной границы группами специалистов и транспортными средствами для совместного экологического контроля и для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

совместное решение вопросов в области охраны и рационального использования трансграничных вод и их экосистем путем разработки и реализации согласованных планов, программ, проектов по использованию и охране вод, принятия мер по предотвращению или сокращению до согласованного минимума поступлений загрязняющих веществ, применения современных технологий рационального использования водных ресурсов, эффективных очистных сооружений и водосберегающих технологий производства, обеспечения соответствующего технического состояния гидротехнических и водоохранных сооружений на трансграничных водах, принятия мер по недопущению ухудшения гидрологического и гидрохимического режима трансграничных вод и состояния их экосистем, осуществления согласованного природоохранного надзора;

выработка унифицированных правил рыболовства, взаимодействие при решении вопросов распределения национальных квот на вылов водных биологических ресурсов, осуществление совместных мер по сохранению и воспроизводству рыбных запасов и контролю за их использованием;

реализация согласованных проектов землепользования на приграничных территориях, создание особо охраняемых природных территорий и акваторий (национальных парков, заповедников и др.);

д) сотрудничество в правоохранительной деятельности, в том числе:

совместные действия по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, осуществление взаимодействия в сфере охраны общественного порядка, обеспечения безопасности дорожного движения, по-

жарной безопасности, борьбы с трансграничной организованной преступностью и терроризмом, контрабандой, незаконным оборотом наркотиков;

е) сотрудничество в сфере регулирования миграции населения и регулирования рынка труда, в том числе:

упрощение режима пересечения жителями приграничных территорий государственной границы и их временного пребывания;

разработка совместных мер по регулированию миграционных потоков, строительству и обустройству существующих пунктов пропуска через государственную границу, обмен информацией об иммиграционном законодательстве и порядке пересечения государственной границы сопредельных государств местными жителями;

создание равноценных условий для проживания как местного населения, так и всех категорий законных мигрантов;

размещение и строительство компактных поселений для беженцев и переселенцев;

взаимодействие в области регулирования рынка труда на приграничных территориях, учета особенностей рынка труда на приграничных территориях, а также соблюдения трудового законодательства Российской Федерации и сопредельных государств;

взаимодействие соответствующих миграционных служб при решении вопросов, связанных с депортацией незаконных мигрантов с приграничных территорий;

обмен информацией по вопросам оперативной обстановки и выработки необходимых мер борьбы с незаконной миграцией на приграничных территориях;

ж) научное и гуманитарное сотрудничество, в том числе: сотрудничество в области здравоохранения, создание условий для взаимного предоставления медицинских услуг и признания документов медицинского страхования, изучение санитарно-эпидемиологической обстановки, ведение статистики заболеваний на приграничных территориях, осуществление совместных действий по предотвращению распространения эпидемий и особо опасных болезней, обмен медицинским персоналом, в том числе с целью повышения его квалификации;

развитие прямых партнерских связей образовательных учреждений, обмен учащимися и научно-педагогическими работниками, дополнение учебных программ факультативными предметами с учетом местной специфики, организация курсов повышения квалификации для преподавателей образовательных учреждений, разработка и реализация совместных исследовательских программ и проектов, взаимодействие при изучении и преподавании языков и культуры народов России и сопредельных государств, поддержка и развитие всех форм молодежных обменов, участие в реализации международных проектов и программ, направленных на решение острых проблем молодежи;

создание благоприятных условий для духовного развития населения приграничных территорий, включая национальные меньшинства, издание книг, путеводителей и атласов, публикация статей, содействие культурному обмену, организация праздничных мероприятий, проведение выставок, концертов, спортивных соревнований, краеведческих и исторических исследований;

взаимодействие соответствующих служб по усилению контроля за перемещением культурных ценностей;

проведение выставок и ярмарок, выпуск туристических справочников, проведение совместных кампаний по популяризации оздоровительного, экологического и других видов туризма, совместное использование объектов гостиничного хозяйства, физкультуры и спорта, культуры и искусства;

совместное обустройство и поддержание в порядке воинских захоронений и гражданских кладбищ.

IV. Меры по стимулированию развития приграничной территории

Стимулирование развития приграничной территории осуществляется с учетом интересов населения этой территории и всего населения Российской Федерации, а также интересов населения приграничных территорий сопредельных государств путем:

укрепления нормативной правовой базы приграничного сотрудничества;

последовательного завершения международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации;

формирования нормативной правовой базы по вопросам развития приграничного сотрудничества;

достижения совместимости законодательства Российской Федерации и сопредельных государств по вопросам приграничного сотрудничества;

укрепления экономических, социальных, культурных, административных и иных связей Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с сопредельными государствами;

определения порядка применения железнодорожного тарифа Российской Федерации;

регулирования ставок местных налогов;

финансовой поддержки органов местного самоуправления и отдельных организаций, участвующих в осуществлении проектов и программ приграничного сотрудничества;

разработки федеральных и региональных программ развития приграничного сотрудничества на ближайший период и перспективу;

разработки и введения мер по совершенствованию процедур пограничного, таможенного и иных видов контроля в отношении организаций и граждан, постоянно зарегистрированных на приграничной территории;

разработки и введения мер по установлению ограничений для определенных категорий граждан сопредельных государств и лиц без гражданства относительно срока и порядка пребывания на приграничной территории;

приоритетного развития системы обеспечения национальной безопасности на приграничной территории Российской Федерации;

усиления взаимодействия правоохранительных органов Российской Федерации и сопредельных государств;

применения иных мер, не противоречащих законодательству Российской Федерации.

V. Реализация Концепции

Правительство Российской Федерации разрабатывает меры по развитию приграничного сотрудничества и руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти по их реализации.

Правовая и социальная защита лиц, участвующих в реализации приграничного сотрудничества, гарантируется и осуществляется государством в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Финансовое обеспечение реализации приграничного сотрудничества осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также внебюджетных источников финансирования, в том числе международных организаций, и средств сопредельных государств, использование которых определяется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Контроль за деятельностью участников приграничного сотрудничества осуществляется соответствующими органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции.

Концепция может дополняться, уточняться и совершенствоваться по мере изменения социально-политического и экономического положения в стране.

Перечень приграничных субъектов Российской Федерации

1. Республика Алтай
2. Республика Бурятия
3. Республика Дагестан
4. Кабардино-Балкарская Республика
5. Республика Калмыкия
6. Карачаево-Черкесская Республика
7. Республика Карелия
8. Республика Ингушетия
9. Республика Саха (Якутия)
10. Республика Северная Осетия — Алания
11. Республика Тыва
12. Чеченская республика
13. Алтайский край
14. Краснодарский край
15. Приморский край
16. Хабаровский край
17. Корякский автономный округ
18. Ненецкий автономный округ
19. Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
20. Чукотский автономный округ
21. Ямало-Ненецкий автономный округ
22. Амурская область
23. Архангельская область
24. Астраханская область
25. Белгородская область

26. Брянская область
27. Волгоградская область
28. Воронежская область
29. Еврейская автономная область
30. Калининградская область
31. Камчатская область
32. Курганская область
33. Курская область
34. Ленинградская область
35. Магаданская область
36. Мурманская область
37. Новосибирская область
38. Омская область
39. Оренбургская область
40. Псковская область
41. Ростовская область
42. Самарская область
43. г. Санкт-Петербург
44. Саратовская область
45. Сахалинская область
46. Смоленская область
47. Тюменская область
48. Челябинская область
49. Читинская область

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

*Сборник документов и материалов,
разработанных в Комитете Совета Федерации
по делам Содружества Независимых Государств
в 1998—2004 гг.*

Материалы представлены
Комитетом Совета Федерации
по делам Содружества Независимых Государств

Составители сборника В.В. Раздобаров, Г.П. Чмых

Редактор *Н.В. Ильина*

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления делопроизводства Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления делопроизводства Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Тираж 100 экз. Заказ №