

О.В. Стельмашенко
Чита

**Политико-правовая основа российско-китайского межрегионального взаимодействия
(на примере Читинской области и АРВМ)**

The author analyzes legislative basis of regions cooperation. The law principles of bordering regions relations are viewed in this article.

В настоящее время взаимодействие на уровне регионов становится все более весомым фактором межгосударственных отношений. Функционирование региона как системы трудно представить без правовой и политической составляющих. Одной из основных функций государства в области политико-экономических процессов является создание правовой базы для их эффективного функционирования, в частности создание правовой базы в области российско-китайских отношений. Правовые вопросы регулирования совместной деятельности являются важнейшей составляющей процесса взаимодействия регионов. Правовая основа взаимодействия – это основополагающие документы, в которых изложены правовые нормы функционирования институтов экономики, необходимые для становления цивилизованных взаимоотношений регионов, обеспечивающие реализацию интересов субъектов взаимодействия на межрегиональном уровне.

Законодательная база взаимодействия на межрегиональном уровне формируется в России параллельно с развитием процессов взаимодействия. Естественно, что эти процессы не синхронизированы: практика требует правового регулирования, а принятие необходимых законов идет с опозданием.

Разумеется, это сдерживает развитие взаимоотношений Читинской области с приграничными районами КНР, инициируемое органами местной власти. Межрегиональные проблемы затрагивают не только интересы субъекта Федерации и крупного территориально-экономического формирования – АРВМ, нередко ключ к разрешению этих проблем лежит в сфере разграничения полномочий между органами федеральной власти и администрациями регионов. Государственная региональная политика должна быть направлена на укрепление межрегиональных связей ввиду их особой значимости для развития региона.

Российско-китайские отношения в сфере политики достигли значительных успехов: ежегодно проводятся встречи на высшем уровне, регулярно встречаются министры иностранных

дел России и Китая, налажены межмидовские консультации по широкому кругу вопросов, динамично развиваются российско-китайские межпарламентские связи.

В основном сформирована договорно-правовая база российско-китайского торгово-экономического сотрудничества, куда входят: Торговое соглашение между РФ и КНР на 1997-2000гг., Меморандум о взаимопонимании между РФ и КНР об основных направлениях торгово-экономического и научно-технического сотрудничества, а также значительное число межправительственных и межведомственных документов по конкретным направлениям сотрудничества.

Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 1997г. утверждена Стратегия экономического сотрудничества РФ с КНР.

Подписание договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве в июле 2001г. вывело российско-китайские отношения на качественно новый уровень. В нем говорится о взаимном уважении выбора пути политического, экономического, социального и культурного развития, сделанного каждой из сторон. Проблемы внутреннего развития не могут служить источником разногласий и политических споров, мешающих экономическому и иному сотрудничеству.

Изменения системы управления внешнеэкономическими связями привели к децентрализации внешней торговли и переходу от межправительственных связей к внешнеэкономической деятельности на уровне регионов, муниципальных образований, предприятий. За последние годы расширился перечень нормативных документов и рекомендаций по вопросам координации внешних связей регионов России. Это – ряд федеральных законов: «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995г. 101-ФЗ;

«О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. №4-ФЗ; Указ Президента от 4 июня 1992г. №548 – «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории РФ» (1).

Отношения между Россией и КНР опираются на прочную договорно-правовую базу, развиваются в русле равноправного доверительного партнерства, направленного на стратегическое взаимодействие в XXI веке. Однако законодательная база государственного регулирования межрегионального взаимодействия еще только формируется, отстает от меняющейся политической и экономической ситуации. Читинская область стремится создать собственное правовое поле, однако в этом случае межрегиональное взаимодействие затрудняется из-за того, что региональные нормативно-правовые документы, регламентирующие деятельность субъектов взаимодействия, не имеют статуса международных договоров.

Под взаимодействием нами понимается согласованное действие сторон на определенной законодательной основе, направленное на достижение политической стабильности и экономического прогресса. Основные правовые принципы межрегионального взаимодействия включают:

- равноправие сторон и доверие в отношениях;
- соблюдение законодательных норм;
- добровольность принятия обязательств;
- ответственность за выполнение принятых обязательств;
- содействие государствам укреплению и развитию процессов взаимодействия регионов;
- свобода выбора и обсуждения вопросов взаимодействия;
- разрешение конфликтов на основе совместно принятых документов и консенсуса.

В условиях рыночной экономики дифференциация российских регионов усиливается, различия в уровне и качестве жизни регионов одной страны возрастают. Регионы с наиболее тяжелым экономическим положением, такие как Читинская область, вынуждены искать пути выхода из кризиса самостоятельно. Одним из вариантов улучшения собственного положения является ориентация экономики области на приграничный регион Китая – АРВМ.

Проблема демаркации российско-китайской границы была не только одной из ключевых в российско-китайских отношениях в 90-е годы XX века. Она приобрела важное внутрисоюзное значение, влияя на формирование новой вертикали власти в России, взаимоотношения центра и регионов, став инструментом политических интриг на приграничных территориях. В мае 2003г. Путин и Ху Цзиньтао декларировали намерение в кратчайшие сроки достичь «окончательного урегулирования оставшихся в на-

следствие от истории пограничных вопросов между двумя странами на основе принципов справедливости и равенства, взаимного понимания и взаимной уступчивости» (2). Результаты демаркации нельзя недооценивать: впервые две страны получили общепризнанную границу, наличие такой границы создает условия для дальнейшего развития двусторонних отношений, для создания в районе границы зоны мира и сотрудничества.

Взаимодействие на международной арене Россия и Китай строят на основе совместной Декларации о многополярном мире и формировании нового международного порядка, подписанной на высшем уровне в апреле 1997г.

Отметим присущую российско-китайским отношениям тенденцию: разрыв между динамично развивающейся политической и отстающей экономической их составляющей увеличивается. Основным негативным фактором является социально-экономический кризис в России, отражающийся на взаимной торговле и на привлекательности образа России как надежного партнера. Структура торговли с Китаем отличается низкой степенью диверсификации, основной номенклатурой российского экспорта остаются товары сырьевой группы, а импорта — промышленные товары народного потребления, продукция пищевой промышленности и бытовая электроника.

В российско-китайском межрегиональном сотрудничестве наиболее интенсивно развиваются контакты регионов двух стран, примыкающих к общей границе. Юридической базой для межрегиональных связей является подписанное 10 ноября 1997г. Соглашение между правительствами РФ и КНР о принципах сотрудничества между субъектами России и провинциями, автономными районами и городами центрального подчинения КНР. Соглашение открывает широкие возможности для инициатив местных органов государственной власти в сфере внешней деятельности, при этом нейтрализуя угрозы экономического сепаратизма.

Среди проектов на ближайшую перспективу, по которым выражена обоюдная заинтересованность российских и китайских регионов — развитие сотрудничества в области лесопромышленного комплекса, строительства инфраструктурных объектов (реконструкция погранпереходов, строительство и реконструкция дорог), энергетики.

Автомобильные перевозки осуществляются в соответствии с Соглашением о международном автомобильном сообщении от 18 декабря 1992г. В декабре 1998г. подписан Порядок выполнения

автомобильных пассажирских и грузовых перевозок между РФ и Китаем. Основная часть грузопотока приходится на приграничные регионы двух стран. Авиационное сообщение осуществляется на основе межправительственного Соглашения о воздушном сообщении от 26 марта 1991г. Режим взаимных поездок регулируется межправительственными соглашениями о визовых поездках граждан России и КНР от 29 декабря 1993г., о безвизовых поездках по дипломатическим и служебным паспортам от 29 декабря 1993г., о безвизовых групповых туристских поездках от 18 декабря 1992г.

Остановимся на правовом регулировании внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности автономного района Внутренняя Монголия. Для осуществления успешного торгово-экономического сотрудничества Читинской области с её южным соседом необходимо не только определение взаимных интересов сторон, но и изучение механизма правового регулирования АРВМ.

Современная внешнеэкономическая деятельность (ВЭД) территориальных образований Китая проводится в условиях относительно жесткой системы государственного регулирования, однако контроль со стороны государства не тормозит процесса децентрализации ВЭД местных органов власти АРВМ. Осуществляется сужение сферы прямого директивного вмешательства государственных органов в деятельность субъектов ВЭД.

В рассматриваемом районе Китая ВЭД регулируется целым рядом законов, принятых на общегосударственном уровне. По мнению многих китайских экономистов (3), успешная региональная внешнеэкономическая политика страны невозможна без привлечения иностранных инвестиций, направляемых на мобилизацию дополнительных ресурсов для структурной перестройки экономики. Привлекательность инвестиционного климата для иностранных инвесторов обусловлена стабильной политической ситуацией в стране, льготной налоговой политикой, наличием дешевой рабочей силы и природных ресурсов, значительным потенциалом китайского рынка.

Правовой основой иностранного инвестирования служат такие нормативно-правовые акты, как:

1) Закон КНР «О предприятиях с иностранным капиталом», принятый 4-й сессией ВСНП 6-го созыва (1986г.), а также Положение «О применении Закона "О предприятиях с иностранным капиталом"», принятого Госсоветом КНР в 1990г.

2) Закон КНР «О совместных предприятиях с китайским и иностранным капиталом», принятый 2-й сессией ВСНП 5-го созыва (1979г.), пересмотренный в соответствии с «Решением о пересмотре Закона КНР "О совместных предприятиях с китайским и иностранным капиталом"» 3-й сессии ВСНП 7-го созыва (1990г.).

3) Закон КНР «О компаниях», принятый 5-м заседанием ПК ВСНП 8-го созыва (1993г.), а также разработанное на его основе Положение КНР «О продаже акций иностранным инвесторам» (1995г.).

Осуществляемая внешнеэкономическая деятельность АРВМ также регулируется Законом КНР «О внешней торговле» (1994г.).

Большое значение для развития межрегионального сотрудничества с Россией имело специальное постановление Госсовета КНР (1992г.) о начале создания «пограничного пояса открытости», «костяком» которого выступают «открытые города» Северо-Восточного Китая. Санкцией Госсовета КНР с 1995г. этим городам уменьшены отчисления в бюджет с целью стимулирования их экономического роста, созданы льготные режимы для иностранных инвесторов. С этого времени китайская сторона стала поднимать вопрос о совместных «зонах свободной торговли» на границе в районе основных пунктов пропуска, в ноябре 1996г. начала функционировать китайская часть торгового комплекса в районе г.Маньчжурия. С целью облегчить индивидуальную коммерческую деятельность жителей приграничных районов России в феврале 1998г. заключено российско-китайское Соглашение об организации упрощенного пропуска российских граждан в китайские части торговых комплексов, действующих по китайскую сторону границы.

Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности (ВЭД) автономного района Китая не ограничивается лишь принятыми на общегосударственном уровне законами. АРВМ также наделен правом принятия собственных правовых актов, регулирующих осуществляемую им внешнеэкономическую политику и не противоречащих действующему в стране законодательству. Одним из регуляторов ВЭД района могут выступать различного рода уведомления, правила, рекомендации, разработанные и принятые высшими и вышестоящими органами власти, а также межгосударственные соглашения.

Проанализировав особенности правовых основ ведения внешнеэкономической деятельности в автономном районе Внутренняя Монголия, можно прийти к следующим выводам:

1) в КНР отсутствует какой-либо нормативно-правовой акт, полностью посвященный регулированию внешнеэкономических связей;

2) поскольку по государственному устройству КНР - унитарное государство, то в отличие от федеративного местные власти обладают минимальным набором полномочий в сфере осуществления ВЭД;

3) центральное руководство КНР проводит активную работу по либерализации внешнеэкономической политики рассматриваемых районов;

4) в КНР более детально, чем в России, разработаны отдельные аспекты правовых основ политико-экономического взаимодействия на местном уровне;

5) законодательные акты, принимаемые местными органами власти КНР, не противоречат центральным законам и основным принципам интеграции Китая в мировое сообщество.

Приведем оценку особенностей законодательно-правовой базы и организационной структуры российско-китайского взаимодействия на государственном и межрегиональном уровнях.

Приграничные связи Китая с Россией получили юридическую базу после создания в январе 1992г. межправительственной российско-китайской комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству. В Декларации об основах взаимоотношений между КНР и РФ от 18 декабря 1992г. стороны подтвердили готовность поддерживать и развивать взаимовыгодное и равноправное приграничное сотрудничество (п.16). Российская Федерация и КНР взяли на себя обязательство создавать «благоприятные условия для торговых связей в рамках межгосударственных соглашений и протоколов и на основе прямых связей между регионами, в том числе приграничными».

На федеральном уровне был предпринят ряд шагов по систематизации приграничного сотрудничества. Для активизации вовлечения регионов в процессы взаимодействия с сопредельными государствами и ускорения на этой основе их социально-экономического развития была разработана «Концепция приграничного сотрудничества в РФ».

Утвержденная Концепция определяет цели, принципы, приоритеты деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и граждан в области Приграничного сотрудничества в РФ. На данный момент это единственный нормативно-правовой акт, определяющий полномо-

чия органов местного самоуправления во внешнеэкономической деятельности.

Для либерализации внешних связей было необходимо заключение рамочного межправительственного соглашения о межрегиональном сотрудничестве, которое создало бы условия для развития цивилизованных форм политико-экономического взаимодействия. До подписания подобного документа в 1997г. важную роль в осуществлении приграничного взаимодействия играли соглашения, подписанные на межрегиональном уровне между администрациями российских регионов и народными правительствами провинций и автономных районов КНР.

Сотрудничество Читинской области и АРБМ происходит на базе многих видов соглашений и договоров: экономических, торгово-экономических, культурных, что отражает многосторонность межрегионального взаимодействия. К разряду международных договоров относятся: Закон Читинской области от 24 мая 2000г. №221-ЗЧО «Об утверждении Соглашения об экономическом, торговом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Администрацией Читинской области Российской Федерации и Народным Правительством автономного района Внутренняя Монголия КНР» и Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о совместном строительстве пограничного мостового перехода через реку Аргунь в районе Олочи-Шивэй (Пекин, 15 февраля 2001г.). Ряд соглашений заключен как комплексный, включающий разные сферы деятельности, другой – более конкретный, что обусловлено как возможностями взаимодействия, так и накопленным потенциалом сотрудничества.

В 1997г. было подписано «Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о принципах сотрудничества между администрациями (правительствами) субъектов РФ и местными правительствами КНР», ставшее основным юридическим документом, на котором в настоящее время базируются приграничные межрегиональные связи. В ст. 3 соглашения указывается, что «администрации (правительства) субъектов РФ и местные правительства КНР могут достигать договоренности о сотрудничестве по вопросам, входящим в компетенцию администраций (правительств) субъектов РФ и местных правительств КНР согласно национальному законодательству каждого из двух государств...» (4).

Для регулирования отношений и межгосударственного, и регионального уровня в конце 1997г. было подписано межправительственное «Соглашение о создании и организационных

основах механизма регулярных встреч глав правительств России и Китая».

В январе 1998г. было принято решение о создании Российско-китайского Координационного совета по межрегиональному и приграничному сотрудничеству из представителей российских и китайских регионов, что расценивается как шаг в направлении более тесного взаимодействия на межрегиональном уровне.

В ноябре 2000г. было подписано российско-китайское межправительственное торговое соглашение на 2001-2005гг., предусматривающее двусторонние консультации с целью предотвращения возникновения торговых споров и урегулирования имеющихся.

Вступление КНР в ВТО требует приведения сотрудничества в соответствие с нормами и критериями данной международной организации. Дополнительные сложности возникают из-за отсутствия должной правовой базы, регулирующей приграничные торгово-экономические отношения, неразвитости банковской и арбитражной систем их обслуживания из-за преобладания в течение долгого времени бартерной формы сделок.

В этих условиях особое значение приобретает разработка перспективной модели межрегионального экономического взаимодействия России и Китая, отвечающей нормам международного права.

Проанализировав особенности договорно-правовой базы межрегионального сотрудничества, можно сделать вывод, что подобное взаимодействие начинает играть все более заметную

роль в развитии экономических комплексов регионов каждой из стран. В связи с этим появилась необходимость создания правовых, регулирующих и институциональных механизмов, как на государственном, так и на межрегиональном уровне. К основным из них относятся подписанное межправительственное соглашение (1997г.) и созданный Координационный совет. Наличие подобных надежных правовых регуляторов дает шанс для дальнейшего успешного развития межрегионального взаимодействия.

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что создаваемая более 15 лет организационно-правовая база приграничного межрегионального взаимодействия стала основой надежного механизма управления, в рамках которого возможно развитие многообразных форм межгосударственного и межрегионального сотрудничества.

Правовое регулирование международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ служит формой участия нашей страны в делах мирового сообщества. Развитие международных и внешнеэкономических связей соответствует мировой практике развития отношений между субъектами федерации и административно-территориальными единицами других государств и реализует конституционные полномочия субъектов РФ, направленные на решение социально-экономических проблем российских регионов и способствующие привлечению в регионы иностранных инвестиций и современных технологий, а также расширению рынков сбыта российской продукции.

1. Сарина Т.И. Приграничное сотрудничество: проблемы, перспективы (на примере г. Чита)/ Т.И. Сарина // Проблемы нац. безопасности России - региональный аспект: материалы регион. науч. конф. - Т.1. - Чита: ЧитГУ, 2005. - С.198-203.

2. Совместная декларация РФ и КНР // ПДВ/ - 2003. - №4. - С.7.

3. Ван Чжаньго. Бяньцзин дишюй сяньюй цзинцзи фачжань яньцзю (Изучение экономического развития приграничных районов, уездов и областей).- Харбин, 1997- С.50-

67.; Дунбэй хэцзо синши фэньси юй юйцэ (Прогнозы и анализ экономического положения СВА). - Чанчунь, 1996.; Дунбэй шюйюй хэпин юй фачжань ди цзю цы гоцзи сюэшу яньтаньхуй - 21 шицзи шюй цзи. (Сборник материалов 9-й междунар. науч. конф. «Северо-Восточная Азия: мир и развитие. Обсуждение моделей экономического регионального сотрудничества в XXI веке»).- Чанчунь, 2000.

4. Сборник российско-китайских договоров 1949 - 1999.- М., 1999. - С. 418.

И.В. Тарасенко
Улан-Батор

Некоторые современные аспекты военно-морских отношений России и НАТО

Проблемы национальной безопасности Российской Федерации и способности ее противо-

стоять современным вызовам в сфере безопасности во многом зависят от того, как складыва-