

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА

Н.М. Бевеликова, А.В. Павлушкин

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА С КИТАЕМ

***Аннотация.** В представленной статье рассмотрены правовые аспекты приграничного сотрудничества субъектов Российской Федерации с Китайской Народной Республикой. Основное внимание уделено приграничному сотрудничеству в таких сферах, как миграция, энергетика (нефтегазовая сфера), государственно-частное партнерство, сельское хозяйство, лесозаготовка и рыболовство, приграничная торговля. Рассмотрены возможности использования правового мониторинга в сфере приграничного сотрудничества.*

***Ключевые слова:** приграничное сотрудничество, соглашения о сотрудничестве, правовой мониторинг.*

Происходящие в настоящее время мировые процессы определяются новыми вызовами и составляют взглянуть на место России с точки зрения глобализации, которая отражает углубление взаимозависимости государств. Одним из проявлений глобализации можно считать развитие приграничного сотрудничества, в перспективе ведущего к созданию единого правового пространства. С учетом стремительного развития государств Азиатско-Тихоокеанского региона (далее — АТР) надлежит сформулировать правовые подходы к всестороннему развитию особой территории России — Дальнего Востока, площадь которого с Прибайкальем составляет 45,2% от территории РФ (7727,4 тыс. кв. км).

АТР является местом соприкосновения многих, не только российских, интересов. Геополитическое положение Дальневосточного федерального округа определяет заинтересованность иностранных государств, в том числе стран АТР, в распространении своего влияния на эту территорию. В условиях усиления взаимосвязи экономик различных стран, обострения борьбы за нефтегазовые ресурсы, значение российского Дальнего Востока неизмеримо возрастает и с экономической точки зрения. Вместе с тем, несмотря на огромный природно-ресурсный потенциал, роль этого региона в специальной литературе характеризуется как незначительная, поскольку уникальные возможности остаются практически незадействованными, а российское приграничье в экономическом смысле пока выполняет скорее барьерные, чем контактные функции¹.

Полагаем, что укрепление положения России в АТР во многом зависит от ее взаимоотношений с за-

нимающим особое положение в этом регионе Китае. Одним из важнейших инструментов обеспечения социально-экономического подъема восточных регионов России, использование которого должно быть четко увязано с приоритетами развития соответствующих субъектов РФ, является приграничное сотрудничество. Крупнейшим партнером на этом направлении является Китай, с ним заключено более 70 соглашений по линии субъектов РФ².

По справедливому утверждению М.Л. Титаренко, рост геополитического влияния КНР делает китайский фактор одним из ключевых компонентов долгосрочного политического глобального и регионального прогнозирования³. При этом даже исследователи отраслевых проблем приграничного сотрудничества (например в области транспорта) отмечают, что «анализируя перспективы сотрудничества со странами АТЭС, следует понимать, что первостепенное значение имеют отношения между Российской Федерацией и КНР»⁴.

Россия и Китай имеют общую границу протяженностью 4300 км, и в этом плане Дальневосточный регион является показательным, поскольку в нем расположены четыре субъекта РФ, граничащих с провинциями Китая: Амурская область, Еврейская автономная область, Хабаровский и Приморский края граничат с Автономным округом Внутренняя Монголия, провинциями Хэйлунцзян, Цзилинь, Ляонин. Наиболее характерной чертой российских приграничных территорий

¹ См.: Абухба И.Л. Приграничное сотрудничество как фактор развития муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 4.

² <http://президент.рф/%D0%B2%D1%8B%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F/4160>

³ См.: Титаренко М.Л. Геополитическое значение Дальнего Востока. Россия, Китай и другие страны Азии. М., 2008. С. 43.

⁴ См.: Сазонов С.Л. Россия-Китай: сотрудничество в области транспорта. М., 2012. С. 9.

является низкий уровень социально-экономического развития по сравнению с другими регионами РФ, при этом ряд приграничных районов относится к недостаточно экономически освоенным.

Одна из причин такого положения — отсутствие необходимого законодательного регулирования как приграничного сотрудничества, так и вопросов, связанных с особенностями осуществления местного самоуправления на приграничных с Китаем территориях. Законодательство в сфере приграничного сотрудничества, на наш взгляд, представляет собой комплексную отрасль законодательства, которая включает в себя нормы различных отраслей законодательства. Часть из них, например гражданское законодательство в силу ст. 71 Конституции РФ относится к предмету ведения Российской Федерации, другая часть, как, например, налоговое, бюджетное законодательство, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, анализ федерального законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в сфере приграничного сотрудничества позволяет выявить полномочия органов государственной власти субъектов РФ в указанной сфере.

В этой связи, прежде всего, следует указать Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»⁵, Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»⁶, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸, Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»⁹ и в ряде иных. Однако отдельные положения, которые содержатся в этих законодательных актах, как представляется, не учитывают всех особенностей деятельности приграничных субъектов РФ.

Законодательное регулирование вопросов приграничного сотрудничества субъектов Федерации в значи-

тельной мере осуществляется в режиме совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, предполагающим, что ряд полномочий субъектов Федерации, установленных в федеральном законодательстве в этой сфере должен или может получить развитие в нормативном правовом регулировании на региональном уровне. Такая схема регулирования приграничного сотрудничества предполагает определенную самостоятельность субъектов РФ в выборе форм и методов такого сотрудничества.

Изучение законодательства субъектов РФ в сфере приграничного сотрудничества позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время в субъектах Федерации сформировались различные подходы к формированию соответствующей системы нормативных правовых актов. В одних случаях региональный законодатель в основном воспроизводит нормы федерального законодательства или выполняет их требования, в других — очевидно стремление органов государственной власти субъекта РФ использовать дополнительные возможности для развития приграничного сотрудничества на региональном уровне за счет расширения регулируемых форм, объектов такого сотрудничества. Признавая в целом преимущества второго подхода, следует отметить, что соответствующее регулирование со стороны субъекта РФ не должно носить опережающего характера по отношению к нормам отраслей федерального законодательства по предметам «исключительного ведения» Российской Федерации (т.е. указанных в ст. 71 Конституции РФ), поскольку возникающие в данных случаях правовые коллизии могут негативно сказаться на гарантированности соглашений в сфере приграничного сотрудничества.

Оптимальный вариант заключается в построении целостной, непротиворечивой системы законодательства субъекта РФ о приграничном сотрудничестве, учитывающей все возможности стимулирования соответствующей деятельности, закрепленные на федеральном уровне, при одновременном определении системы организационных, правовых и экономических мер со стороны органов государственной власти субъекта Федерации по осуществлению дополнительной поддержки развития приграничного сотрудничества.

В этой связи следует отметить, что основы необходимой правовой базы в указанной сфере в определенной степени были созданы Концепцией приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. № 196-р¹⁰. Согласно данной Концепции под приграничным сотрудничеством понимаются согласованные действия федеральных органов исполнитель-

⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

⁶ СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

⁷ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁸ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

¹⁰ СЗ РФ. 2001. № 8. Ст. 764.

ной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия Российской Федерации и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий РФ и сопредельных государств, повышения благосостояния населения приграничных территорий РФ и сопредельных государств, укрепления дружбы и добрососедства с этими государствами.

Однако серьезную обеспокоенность вызывает отсутствие правового механизма реализации указанной Концепции. Это неоднократно отмечалось как высшими федеральными органами государственной власти (например, Советом Федерации Федерального Собрания РФ) и органами государственной власти субъектов РФ (например, это было отмечено в постановлении Сахалинской областной Думы от 16 июня 2005 г. № 2/11/237-4 «О некоторых вопросах реализации в Сахалинской области общероссийской концепции приграничного сотрудничества»), так и исследователями проблем приграничного сотрудничества¹¹.

Заметим, что в последнее время в ряде субъектов РФ прослеживается отчетливая тенденция к развитию приграничного сотрудничества на основе программных методов. Например, постановлением Администрации Псковской области от 23 ноября 2011 г. № 466 утверждена областная долгосрочная целевая программа «Поддержка реализации программ приграничного и международного сотрудничества в Псковской области на 2012-2014 годы». В свою очередь постановлением правительства Белгородской области от 19 декабря 2011 г. № 463-пп утверждена долгосрочная целевая программа «Развитие межрегионального и приграничного сотрудничества Белгородской области на 2012-2016 годы». В качестве положительного момента отметим, что последняя из названных программ предусматривает не только механизм ее реализации, контроль за ходом такой реализации (раздел V), но и показатели оценки эффективности реализации программы (раздел VI). Представляется, что и приграничные с Китаем субъекты РФ также могут активнее использовать данные методы.

Следует отметить нарастающую тенденцию заключения соглашений с участием российских и зарубежных государственных органов и органов местного самоуправления в рамках соответствующего приграничного сотрудничества. Так, например, были заключены межрегиональные соглашения между правительствами и администрациями Алтайского края и Синьцзян-Уйгурского автономного района, Приморского края и провинции Цзилинь, Амурской области и города Шанхай

с целью создания совместных рабочих организаций, установления прямого экономического взаимодействия и расширения сотрудничества¹². Следовательно, в условиях региональной интеграции особое значение приобретают не столько такие факторы, как геополитическое положение государства и протяженность его границ, сколько правовые возможности для развития сотрудничества, прежде всего приграничного. Приграничное сотрудничество позволяет привести внутрироссийское законодательство, регулирующее внешнеэкономическую деятельность, в соответствие с общепринятыми нормами и правилами мировой практики, т.е. содействует выработке экономических стандартов, соответствующих мировым¹³.

К примерам региональной экономической интеграции следует отнести Туманганский проект, предоставляющий благоприятные возможности для сотрудничества азиатских государств. В марте 1991 г. Программой развития ООН было закреплено решение о развитии зоны Туманган для основания международной зоны общей площадью свыше 1000 кв. км в треугольнике Раджин (КНДР) — Хуньчунь (КНР) — Посьет (Россия). Регион Туманганского проекта обладает значительным потенциалом для развития глобальной экономики в XXI в.: радиусе 1000 км будут находиться Северо-Восточный Китай, КНДР, Республика Корея, юго-восточная часть российского Дальнего Востока, остров Хоккайдо и северная часть о. Хонсю¹⁴.

Как показывает опыт стран Евросоюза, США и Канады, а в последние годы и Китая, приграничное положение становится одним из наиболее мощных и эффективных факторов социально-экономического развития приграничных территорий, существенного улучшения качества жизни их населения. С учетом того, что процессы развития приграничного сотрудничества идут повсеместно, они получают закрепление в создании макротерриторий на основе международных многосторонних и двусторонних соглашений. В основном отношения в сфере приграничного сотрудничества регулируются межгосударственными соглашениями, среди которых: Соглашение между Данией, Финляндией, Норвегией и Швецией от 26 мая 1977 г.; Соглашение между Правительствами Финляндии и России от 20 января 1992 г.; Рамочное соглашение меж-

¹¹ См.: Абухба И.Л. Указ. соч.

¹² Современный Китай: социально-экономическое развитие, национальная политика, этнопсихология / отв. ред. Д.В. Буяров. М., 2011. С. 61.

¹³ Снежанова Л.Н. Приграничное сотрудничество в Российской Федерации. М., 2009. С. 3.

¹⁴ См. подробнее: Троекурова И.С. Перспективы интеграционного взаимодействия стран-членов Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества. Саратов, 2005. С. 145-174.

ду Францией и Италией от 26 ноября 1993 г.; Байоннский договор между Францией и Испанией от 10 марта 1995 г.; Соглашение Карлсруе между Францией, Германией, Швейцарией и Люксембургом от 23 января 1996 г.; Соглашение Маенса от 8 марта 1996 г. (Валлонский регион, Германоязычное сообщество Бельгии и Земель Рейн — Северная Вестфалия и Рейн-Пфальц); Брюссельское соглашение от 16 сентября 2002 г. (Франция, Бельгия, Французское сообщество, Валлонский регион, Фламандский регион); Соглашение Валанса между Испанией и Португалией 2003 г.¹⁵ и др.

Распространение сотрудничества между приграничными территориальными сообществами вызывало необходимость его правовой регламентации. Например, 21 мая 1980 г. Совет Европы в г. Мадриде (Испания) принял Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (в Российской Федерации ратифицирована Федеральным законом от 22 июля 2002 г. № 91-ФЗ «О ратификации Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей»¹⁶). 5 мая 1998 г. в рамках Совета Европы был открыт для подписания Протокол № 2 к указанной Конвенции. Принятие этого протокола связано с тем, что «Совет Европы пожелал обеспечить межтерриториальное сотрудничество инструментом, сравнимым с рамочной Конвенцией»¹⁷. В 2006 г. Трансграничной операционной миссией Совета Европы было составлено практическое руководство по осуществлению трансграничного сотрудничества.

Распоряжением Президента РФ от 29 сентября 2006 г. № 461-рп «О подписании Дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 9 ноября 1995 г. и Протокола № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающегося межтерриториального сотрудничества, от 5 мая 1998 г.»¹⁸ было принято предложение Правительства РФ о подписании данных протоколов, однако с заявлением. Это заявление состоит в следующем: «Российская Федерация в соответствии со статьей 8 Дополнительного протокола к Европейской ра-

мочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 9 ноября 1995 г. и статьей 6 Протокола № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающегося межтерриториального сотрудничества, от 5 мая 1998 г. заявляет, что будет применять положения статей 4 и 5 указанного Дополнительного протокола».

Соответственно названные протоколы были подписаны от имени Российской Федерации в г. Страсбурге 4 октября 2006 г., и в октябре 2008 г. они были ратифицированы с вышеуказанным заявлением (Федеральный закон от 7 ноября 2008 г. № 168-ФЗ «О ратификации Протокола № 2 К Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающегося межтерриториального сотрудничества» и Федеральный закон от 7 ноября 2008 г. № 169-ФЗ «О ратификации Дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей»¹⁹).

Примеры приграничного сотрудничества свидетельствуют о множественности и равноуровневых субъектах публичного договора в рамках приграничного сотрудничества. Участие в соглашениях позволяет решать приграничные проблемы даже на уровне муниципальных образований, создает стартовую площадку для сотрудничества в экономической, культурной, социальной, экологической и иных сферах. Так, например, интересы приграничного сотрудничества муниципальных образований шести стран — Швеции, Дании, Польши, России, Литвы и Латвии — объединил еврорегион «Балтика», основной целью которого стало развитие взаимовыгодного приграничного сотрудничества на юго-востоке Балтийского моря, создание условий для привлечения инвестиций и улучшения качества жизни почти 6 млн жителей²⁰.

Одним из примеров приграничного сотрудничества, выделившимся в отдельное направление, является взаимодействие в рамках Международного координационного совета «Наш общий дом — Алтай». Созданный в 2003 г. на основе европейского опыта приграничного сотрудничества Совет объединяет шесть приграничных регионов четырех стран — Алтайский край и Республику Алтай РФ, Восточно-Казахстанскую область Республики Казахстан, Баян-Ульгийский и Ховдский аймаки Республики Монголия и Синьцзян-

¹⁵ См.: Ассоциация европейских пограничных регионов. Практическое руководство для международного сотрудничества. 2-е изд. Гронау, 1997.

¹⁶ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3008.

¹⁷ Лесаж М. Европейский опыт межрегионального сотрудничества // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М., 2002.

¹⁸ СЗ РФ. 2006 г. № 40. Ст. 4181.

¹⁹ БМД. 2008. № 12. С. 75.

²⁰ См.: Бочарников И.В. Приграничное сотрудничество как фактор обеспечения безопасности России в пограничном пространстве // Аналитический вестник Совета Федерации. 2009. № 12 (379).

Уйгурский автономный район Китайской Народной Республики. Деятельность Совета направлена на развитие трансграничного сотрудничества сопредельных регионов России, Казахстана, Монголии и Китая в различных сферах: торгово-экономической, культурно-образовательной, научно-технической. Функции секретариата Совета выполняет Администрация Алтайского края²¹. В 2009 г. на проект «Алтайское развитие», предусматривающий сотрудничество Монголии, России, Китая и Казахстана в освоении полезных ископаемых, создании транспортной инфраструктуры, развитию туризма, было обращено внимание Президента РФ²².

Аналогичные процессы характерны и для стран СНГ, с государствами-участниками которого Россия имеет самую протяженную в мире государственную границу — более 61 тыс. км, и 49 субъектов РФ занимают приграничное положение. Следствием развития приграничного сотрудничества на территории СНГ стало принятие 10 октября 2008 г. в г. Бишкеке Конвенции «О приграничном сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств»²³.

Следует подчеркнуть, что расширение приграничного сотрудничества отвечает долгосрочным национальным интересам России, определенным Стратегией национальной безопасности РФ до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537. Стратегическими приоритетами обусловлены задачи важнейших экономических преобразований для сохранения территориальной целостности и суверенитета государства и др. Необходимо отметить в этой связи, что распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р была утверждена Стратегия развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области до 2025 г.²⁴ Индикаторами достижения целей данной Стратегии являются основные социально-экономические показатели развития этого региона — до 2025 г. темпы роста валового регионального продукта субъектов РФ, расположенных на данной территории, должны превысить темпы роста ВВП в целом по Российской Федерации более чем на 0,5% в год, при этом доля производимой инновационной продукции ко всей промышленной продукции должна повыситься с 7,3 до 16%.

В настоящее время ориентация на сотрудничество со странами АТР проявляется все сильнее, в связи с

чем обустройство дальневосточных земель становится приоритетной целью российского государства, на что нацелена и Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 480 (в ред. от 22 декабря 2011 г.)²⁵. Согласно указанной Программе объем средств, направляемых на развитие региона, составляет 885 711,89 млн руб.²⁶. Это, как представляется, позволяет привлечь финансовые и технологические ресурсы для интеграции хозяйственных комплексов приграничных территорий РФ и стран АТР. С учетом того, что интерес иностранного бизнеса к инвестиционным проектам на Дальнем Востоке стремительно растет, важное значение в выполнении этих задач может быть отведено упоминаемому проекту «Расширенная Туманганская инициатива», имеющему высокий международный статус с координирующим механизмом межправительственного сотрудничества в регионе.

В том числе для реализации указанных целей 23 сентября 2010 г. в Нью-Йорке (США) Президентом РФ Д.А. Медведевым и Председателем КНР Ху Цзиньтао была одобрена Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири РФ и Северо-Востока Китайской Народной Республики на 2009–2018 гг., главной задачей которой является обеспечение координации сторон при осуществлении национальных стратегий регионального развития. Российская стратегия изложена в вышеуказанной Федеральной целевой программе «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», китайская — в Программе по возрождению районов Северо-Востока Китая. Прежде всего, такая координация предполагает: обустройство пунктов пропуска, строительство и реконструкцию приграничной инфраструктуры; сотрудничество в сфере транспорта, включая открытие российско-китайского международного железнодорожного сообщения с выходом в сеть железных дорог северо-восточной части Китая и взаимное использование портов российского Дальнего Востока и Северо-Востока КНР; развитие специальных «зон сотрудничества», включая создание российско-китайских парков информационных технологий во Владивостоке, Харбине и Даляне, экспериментальной инновационной площадки «Техноград» в Партизанске, центра аграрных технологий в Амурской области; сотрудничество в сфере трудовой деятельности через проекты

²¹ См.: Ларин Б.В. Позитивный импульс сотрудничества: международный координационный совет «Наш общий дом-Алтай» // Экономика Алтайского края. 2009. № 4. С. 8.

²² <http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/4161>

²³ БМД. 2010. № 1. С. 3 – 6.

²⁴ СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

²⁵ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст.2007.

²⁶ В том числе за счет средств федерального бюджета – 370 997,33 млн руб., субъектов РФ – 62 089,25 млн руб.

в сельском хозяйстве и строительстве, реализуемые на условиях генерального подряда и субподряда; сотрудничество в сфере туризма и в гуманитарной сфере; сотрудничество в области охраны окружающей среды, включая охрану трансграничных вод, обмен технологиями, мониторинг окружающей среды и др.

Используя возможности Программы, китайская сторона увеличила инвестиции в регион российского Дальнего Востока, намного превышающие российские вложения. Так, китайские инвесторы учредили в Амурской области, Приморском и Хабаровском краях, а также в Еврейской автономной области 34 специальные зоны, куда уже вложили 3 млрд долл. В Российской Федерации в 2011 г. федеральные дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности составили: для Амурской области в объеме около 170 млн долл., для Еврейской автономной области — около 74 млн, для Хабаровского края — 234 млн, для Приморского края — 344 млн долл.

По-видимому, масштабные планы развития, заложенные в указанной Программе, невозможно реализовать КНР без привлечения ресурсных возможностей российского Дальнего Востока, что открывает пути для кооперации сопредельных территорий. Однако необходимо выделить — в Программе запланирована реализация 205 совместных российско-китайских проектов, на территории России их будет 94, но подавляющее их большинство будет связано либо с освоением месторождений полезных ископаемых, либо с лесопереработкой и сельским хозяйством²⁷. Как видно, в Китае планируется создавать предприятия, выпускающие конечную продукцию²⁸. В настоящее время на территории КНР реализуются проекты создания предприятий в базовых отраслях промышленности²⁹.

²⁷ На китайской территории планируемые к строительству объекты будут распределены следующим образом: в Автономном районе Внутренняя Монголия — 21, в провинции Хэйлуцзян — 33, Цзилинь — 37 и Ляонин — 20.

²⁸ Например, в китайской провинции Хэйлуцзян, помимо производственных и торгово-логистических, запланированы масштабные объекты в туристическо-рекреационной сфере (парк с теплым источником Бэйхэйдао в г. Дацин, развлекательный комплекс в г. Ичунь, парк российских и китайских наций в г. Хэйхэ, туристическая база «Полярный поселок» в уезде Мохэ региона Большой Син-ань-лин и др.).

²⁹ Так, запущен совместный российско-китайский проект по организации сборочного производства автомобилей КАМАЗ в г. Даляне, в сотрудничестве с китайскими компаниями идет строительство в Китае завода для производства современных лекарственных средств ЗАО «БИОКАД»; создаются телемедицинские системы, основанные на применении разработанных в России новейших информационных и телекоммуникационных технологий, а также мобильных телемедицинских комплексов, позволяющих наладить мониторинг и контроль за эпидеми-

инновационные проекты частично способствуют экономическому развитию в Российской Федерации, но, естественно, не могут решить социальных и демографических вызовов, проблем безопасности. Их призвана решать политическая составляющая курса страны с соответствующим экономическим и финансовым обеспечением. Полагаем, параллельно выработке экономического курса должны идти выработка и реализация законодательных мер, способствующих изменению ситуации. Поступательное развитие как федерального законодательства, так и законодательства субъектов РФ позволит говорить о реальной комплексной реализации стратегического развития дальневосточных регионов России при совокупности сложившихся внешних и внутренних проблем и ограничений их развития.

Значительная роль в этом должна принадлежать созданному в мае 2012 г. Министерству РФ по развитию Дальнего Востока. Этот федеральный орган исполнительной власти призван осуществлять стратегическое планирование развития Дальневосточного федерального округа и согласование проектов создания особых экономических зон и зон территориального развития с учетом приоритетов развития входящих в состав округа субъектов РФ. Согласно Положению о данном Министерстве, утвержденном постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664³⁰, наряду с функциями государственного заказчика федеральных целевых программ комплексного развития соответствующих территорий и координатора реализуемых приоритетных инвестиционных проектов, Министерство обобщает практику применения законодательства РФ.

О необходимости существования четкой нормативной правовой базы для запуска эффективной стратегии приграничного сотрудничества говорится давно. Это связано с рядом нерешенных проблем. Так, например, по мнению О. Каханской разница в методах государственной политики и коэффициента участия государства в регулировании внешнеэкономической деятельности на территории приграничья в России и Китае налицо. К примеру, приграничный китайский город Маньчжурия получил статус открытости внешнему миру в 1984 г. и превратился за непродолжительное время в город с развитой инфраструктурой, налаженными транспортными коммуникациями, развитым бан-

ческой обстановкой в приграничной зоне с учетом сложной эпидемической ситуации и постоянной угрозы возникновения пандемий и др. // Курилов В.И., Меламед И.И., Дягелев А.А., Абрамов А.П., Авдеев Ю.А. Перспективы сотрудничества России со странами АТР. Владивосток, 2010. С. 85–86.

³⁰ Российская газета от 6.07.2012 г. № 153.

ковско-страховым сектором. Одной из причин такого развития является гибкость китайского законодательства, способного моментально реагировать на необходимость изменений³¹. В России же вплоть до 2002 г. действовало достаточно эффективное для своего времени, но уже явно устаревшее законодательство СССР о правовом положении иностранных граждан, принятое еще в 1981 г. в условиях фактически закрытой границы³².

По мнению отдельных российских исследователь, несовершенство российских законов является на данный момент основным сдерживающим фактором — юридическую фиксацию должны получить гарантии, которые позволят отечественным предпринимателям извлечь экономическую выгоду от взаимодействия с китайскими представителями³³. Действительно, правовые режимы осуществления экономической деятельности для иностранных представительств и юридических лиц, действующие в Северном Китае, ставят отношения между субъектами внешнеэкономической деятельности России и Китая в неравные условия, в том числе и из-за отсутствия доступа к действующей нормативно-правовой базе. Объективная информация об особенностях законодательства Китая труднодоступна, а ее получение существенно затруднено.

В этих условиях кардинальных изменений в российском законодательстве по проблемам приграничного сотрудничества пока не происходит. Как представляется, федеральные органы исполнительной власти, наделенные полномочиями в сфере приграничного сотрудничества, должны не только координировать деятельность по осуществлению приграничного сотрудничества, давать согласие на заключение приграничными субъектами РФ соглашений о приграничном сотрудничестве и регистрировать такие соглашения в порядке, определяемом Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Особое внимание должно быть уделено оказанию содействия органам государственной власти приграничных субъектов Федерации и органам местного самоуправления приграничных муниципальных образований в осуществлении сотрудничества, разработке методических материалов, в том числе подготовке примерных (модельных) соглашений и иных актов о при-

граничном сотрудничестве и т.д. В данных документах в соответствии с требованиями федерального законодательства должны содержаться необходимые положения по развитию институтов приграничного сотрудничества, что будет способствовать более результативному участию субъектов РФ и муниципальных образований в решении указанных вопросов.

Следует учитывать рекомендательный характер модельных актов, поскольку в них, естественно, не могут учитываться особенности каждого приграничного региона. Ряд содержащихся в модельных документах нормативных решений должен предполагать, что выбор конкретных вариантов регулирования является задачей органов государственной власти конкретного приграничного субъекта РФ, которая решается с учетом региональной специфики (уровня бюджетной обеспеченности, обширности территории, развитости инфраструктуры и других обстоятельств). Формулировки модельного акта должны быть достаточно гибкими, чтобы сам субъект РФ мог использовать их с учетом такой специфики. В ряде случаев должны использоваться альтернативные формулировки, дающие возможность выбора из них наиболее подходящих к условиям соответствующего приграничного региона. Более того, в модельном акте можно и нужно по возможности определять примерные перечни обстоятельств, которые следует принимать во внимание, утверждая рекомендованный документ³⁴.

Однако основной задачей в деле развития приграничного сотрудничества сейчас является дальнейшее развитие соответствующего федерального законодательства. И здесь возможны различные варианты такого развития: как внесение «точечных» поправок в отраслевое законодательство, так и принятие комплексных актов, нацеленных на исчерпывающее регулирование вопросов приграничного сотрудничества. Применительно к последнему из данных вариантов отметим, что идея принятия специального федерального закона о приграничном сотрудничестве зародилась еще в 90-х гг. прошлого века. Так, еще в 2004 г. Совет Федерации Федерального Собрания РФ внес в Государственную Думу проект федерального закона № 75537-4 «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации»³⁵. В 2008 г. этот проект был отозван его инициатором и Совет Федерации внес в Государственную Думу проект федерального закона с аналогичным наименованием³⁶.

³¹ См.: Каханская О. Маньчжурия как она есть // Бизнес Мост. 2003. № 8. С. 16.

³² Современный Китай: социально-экономическое развитие, национальная политика, этнопсихология / отв. ред. Д.В. Буяров. М., 2011. С. 123.

³³ См.: Макаров А.В. Перспективы приграничного сотрудничества России и Китая. Региональный аспект // Международное публичное и частное право. 2005. № 5.

³⁴ См. также: Административная реформа в субъектах Российской Федерации. Научно-практическое пособие / Под. ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С. 195-200.

³⁵ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 15 июля 2004 г. № 250-СФ.

³⁶ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 мая 2008 г. № 193-СФ.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ находится проект федерального закона № 351626-5 «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации». 30 июня 2010 г. этот законопроект был принят в первом чтении. По мнению ряда российских ученых-юристов, «актуальность и необходимость Федерального закона об основах приграничного сотрудничества не вызывает сомнений». При этом также имеется необходимая международно-правовая основа для принятия специального Федерального закона по вопросам приграничного сотрудничества в Российской Федерации, а также эмпирический опыт функционирования различных форм приграничного сотрудничества с сопредельными государствами³⁷. Следует отметить, что подобного закона нет ни в европейском, ни в мировом законодательстве. В свою очередь МИД России проводил анкетированный опрос всех приграничных субъектов Федерации о проблемах приграничного сотрудничества, и практически все субъекты обосновали необходимость такого закона³⁸.

Можно предполагать, что принятие, а главное — дальнейшая последовательная реализация, соответствующего федерального закона будет способствовать активизации приграничного сотрудничества регионов и муниципальных образований РФ с сопредельными субъектами КНР, повышению уровня хозяйственно-экономического и социального взаимодействия приграничных районов. В силу разнообразия субъектов данного сотрудничества федеральное законодательство сможет предусмотреть специфику соглашений о приграничном сотрудничестве, которая может состоять в том, что приграничные субъекты РФ вправе заключать соглашения о сотрудничестве в рамках компетенции органов государственной власти субъекта Федерации, с учетом мнения органов местного самоуправления приграничных муниципальных образований, расположенных на территории указанного приграничного субъекта РФ и образующих территорию приграничного сотрудничества.

Следует также отметить, что отдельные российские исследователи предлагают идти еще дальше в деле отраслевого законодательного регулирования отдельных аспектов приграничного сотрудничества. Например, предлагается даже принятие специально-

³⁷ См.: Михеева Л.Ю. Нудненко А.А. К вопросу о Концепции Федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2.

³⁸ См.: Кудряшов А.С. Правовые и организационные основы приграничного сотрудничества в Российской Федерации // Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации. Оренбург, 2004. С.124.

го федерального закона «О приграничной торговле»³⁹. При этом сами сторонники этого закона констатируют, что регионы России слишком гетерогенны, и законодателю представляется нереалистичным учесть это при выработке унифицированного нормативного документа, а существующих полномочий у федеральных, региональных и муниципальных властей достаточно для осуществления эффективной приграничной политики. В поддержку же своей позиции они приводят доводы о том, что «закон и не должен определять всю сложность взаимодействия различных структур, он должен определять общий механизм их функционирования. Все структуры, которые работают в этой сфере: пограничные и таможенные органы, органы внутренних дел, органы иностранных дел — должны руководствоваться конкретным законом при осуществлении своей деятельности»⁴⁰. Не вдаваясь в дальнейшую дискуссию по этому вопросу, стоит отметить, что предмет регулирования проектируемого законопроекта о регламентации вопросов приграничной торговли вполне может быть поглощен общим законодательным актом о приграничном сотрудничестве в Российской Федерации.

Следует учитывать, что вопрос о приграничном сотрудничестве в силу его особой важности требует проведения углубленных исследований в рамках специальных работ, в связи с чем далее мы остановимся лишь на его отдельных аспектах, прежде всего сосредоточившись на региональном уровне⁴¹ сотрудничества в следующих важных сферах: миграция, энергетика (нефтегазовая сфера), государственно-частное партнерство, сельское хозяйство, лесозаготовка и рыболовство, приграничная торговля и некоторые другие.

Отметим, что реализация уже принятых документов придает дополнительный импульс дальнейшей интеграции России в АТР и призвана сформировать более благоприятные условия для жизни населения в восточных областях России. Однако следует учитывать, что численность населения Дальнего Востока по итогам переписи в 2002 г. составляла 6,4 млн чел., а по итогам

³⁹ Кущенко В. В. Особые режимы внешнеэкономической деятельности: право и практика / Под ред. Н.К. Нарозникова. М., 2004. С. 112; Павлов П. В. Административно-правовое регулирование приграничной торговли // Административное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 79.

⁴⁰ Павлов П. В. Там же.

⁴¹ О деятельности муниципальных образований в сфере приграничного сотрудничества см. подробнее, например: Быкова Л.А. Муниципальные образования как субъекты приграничного сотрудничества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 1.

переписи 2010 г. население сократилось до 6,2 млн.⁴² Вместе с тем в трех провинциях Северо-Восточного Китая, примыкающих к российским границам, еще в начале 2000-х гг. проживало 110 млн человек⁴³. Хотя в Китае плотность населения различна: если в провинции Ляонин она намного превышает средний показатель для Китая, то во Внутренней Монголии этот показатель в 6,8 раз меньше, чем в целом по стране, естественная динамика населения характеризуется положительными тенденциями.

Такой колоссальный демографический перепад, существующий сегодня на российско-китайской границе, создает весьма напряженную ситуацию. Кроме этой причины для миграции граждан КНР на территорию России, наличествуют и иные: развитие перерабатывающих производств в Северо-Восточном Китае и ориентирование экономики Дальнего Востока и Сибири преимущественно на экспорт необработанного сырья; высокий уровень безработицы в приграничных с Россией провинциях КНР; удаленное расположение приграничных с Ки регионов от густонаселенных и развитых районов европейской части России и др.

Благоприятные условия для образования миграционных потоков из Китая сформированы, по мнению И.Ю. Горбуновой, отсутствием не только продуманных долгосрочных планов развития наиболее подверженных китайскому влиянию регионов, но и отсутствием в российском законодательстве необходимых мер по контролю над процессами миграции граждан КНР на российскую территорию⁴⁴. При этом справедливо подчеркивается, что законодательные органы РФ должны выработать механизм применения экономических рычагов для стимулирования или замедления того или иного вида миграции в зависимости от потребностей собственной экономики.

Поэтому при формировании в восточных районах России современной деловой, транспортной и социальной инфраструктуры должна преследоваться цель не сколько стимулировать привлечение бизнеса в ее развитие, сколько создать благоприятные условия для проживающего на данной территории населения.

Одним из наиболее существенных факторов, влияющих на состояние экономической безопасности прилегающих к КНР регионов, является масштабная миграционная экспансия со стороны китайских граждан. Проводимый учеными анализ миграционной

обстановки в Дальневосточном федеральном округе свидетельствует об увеличении внешней миграции китайских граждан, въезжающих по многократным коммерческим, рабочим и туристическим визам, а также в рамках безвизового обмена. Так, по состоянию на 1 января 2010 г. в Амурской области было официально зарегистрировано более 10 000 граждан КНР⁴⁵; в 2010 г. в Еврейскую автономную область въехало 23 785 граждан Китая⁴⁶; на территорию Хабаровского края в 2010 г. въехало по миграционным картам 23,4 тыс. граждан КНР, в том числе по безвизовому туризму — 7,8 тыс.⁴⁷

То, что органам исполнительной власти субъектов РФ следует повысить эффективность мониторинга в сфере трудовой миграции, отслеживания процессов высвобождения иностранной рабочей силы и оперативное внесение предложений по корректировке квот на ее использование уже является очевидным. Однако после неоднократных пресечений со стороны федеральных государственных органов незаконных решений органов государственной власти субъектов РФ они нередко вообще перестают сколько-нибудь обращать внимание на приезжающее население, считая, что забота о них — дело федеральных органов государственной власти. Во многом это результат отсутствия в данной сфере четкого разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Прошедшее в стране разграничение полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, выразившееся в принятии довольно значительного количества федеральных законов, практически не затронуло сферу миграции.

Другим недостатком, помимо отсутствия законодательного разграничения полномочий внутри системы органов государственной власти РФ и ее субъектов, является изменчивость федерального законодательства, которое лишает его стабильности, повышает неуверенность в прочности правового регулирования миграции. Это говорит в пользу необходимости создания правовой модели, которая охватывала бы все существенные стороны и приграничной миграции. Общая модель не

⁴² <http://www.regions.ru/>

⁴³ См.: Гельбрас В.Г. Китайская реальность России. М., 2001. С. 320.

⁴⁴ Горбунова И.Ю. Китайская миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2007. № 5.

⁴⁵ В 2010 г. на территорию области осуществлено 66 658 въездов, в т.ч. около 29 000 с коммерческой целью, 17 448 — работа по найму, 13 071 — с туристической целью, в 354 случаях — для проживания в России.

⁴⁶ С коммерческой целью — 8214, по служебным делам — 5247, на учебу — 89, на работу — 4469, по частным делам — 984, в качестве безвизовых туристов — 4802.

⁴⁷ Магомедов А.А., Чирков Д.К. Незаконная миграция граждан Китайской Народной Республики на территорию Российской Федерации как угроза экономической безопасности // Миграционное право. 2011. № 4.

обязательно требует единственного закона при таких многоуровневых проблемах правового регулирования всех миграционных процессов. Формирование системной правовой миграционной политики диктует необходимость изменений структуры законодательства. Созданная же законодательная основа регулирования миграционных отношений связана с вопросом определения правового статуса мигрантов: установление паспортно-визового режима, упорядочение системы регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на приграничную территорию; создание единого банка данных иностранных граждан, временно пребывающих и проживающих в Российской Федерации.

Здесь уместно заметить, что в целом характерной особенностью всего объема правовых актов, регулирующих рассматриваемые вопросы, является достаточно высокий удельный вес в нем подзаконных актов. Это характеризует достаточно жесткую процедурную направленность законодательства в области миграции. Излишнее количество отсылочных норм законов, направленных на регулирование миграционных отношений, порождает ряд существенных проблем при их реализации, поскольку создает ситуацию прямой зависимости действия законов от сроков и уровня принятия подзаконных актов. Это означает, что само по себе принятие закона является недостаточным для осуществления правового регулирования возникающих миграционных отношений, и пока не создана подзаконная база закон фактически не работает, даже если юридически он и вступил в силу. Издающиеся по данным вопросам акты субъектов РФ должны реализовать федеральное законодательство применительно к граничащим с Китаем регионам. На наш взгляд, только такой «сквозной» характер может обеспечить единство правового регулирования миграционных процессов. Одновременно уместны вопросы о необходимой гибкости федерального законодательного регулирования этих процессов, поскольку учет особенностей региональной ситуации наряду с продуманной работой по оптимизации миграционных процессов способны избежать ненужных осложнений⁴⁸.

Следует заметить, что миграционная политика КНР обладает спецификой, суть которой заключается в том, что на фоне ширококомасштабной экспансии за рубеж избыточной китайской рабочей силы в самом Китае, с одной стороны, наблюдается активное привлечение из-за границы высококвалифицированных специалистов для использования их в разных сферах науки, техники, производства, с другой — ведется строгая борьба

с незаконной миграцией, жестко пресекаются любые попытки увеличить население Китая за счет несанкционированного въезда в него нежелательных мигрантов. При этом власти КНР стали активно стимулировать иммиграцию в Китай иностранных специалистов. Для этого в Законе «О контроле за въездом в страну и выездом из страны иностранцев» предусмотрено, что иностранцы, которые в соответствии с китайским законодательством имеют в Китае инвестиции или осуществляют экономическое, научно-техническое, культурное сотрудничество с китайскими промышленными предприятиями и хозяйственными организациями, а также другие иностранцы, которым требуется длительное пребывание в Китае, на основании разрешения компетентных органов Правительства Китая могут получить право на длительное проживание в стране либо на постоянное жительство.

Другим важным направлением миграционной политики Китая является последовательная борьба с незаконной миграцией. В первую очередь стало активно развиваться международное сотрудничество по предупреждению незаконной миграции. Китай не только решительно борется с незаконной миграцией своими силами внутри страны, но и сотрудничает в этой области более чем с 40 странами, в том числе с государствами Европейского союза и с Россией. 16 июля 2001 г. Китай и Россия в г. Москве подписали Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве, ст. 20 которого предусматривает, что оба государства будут совместно бороться с незаконной миграцией, в том числе бороться с лицами, которые через свою территорию незаконно перевозят физических лиц. В целях повышения уровня взаимодействия обоих государств в сфере регулирования миграционных процессов, в том числе в области совершенствования договорно-правовой базы сотрудничества, упорядочения миграционных потоков, регулирования внешней трудовой миграции, обеспечения законных прав и интересов мигрантов, принятия согласованных мер по предупреждению и борьбе с незаконной миграцией, 20 марта 2006 г. Россия и Китай создали Совместную рабочую группу по вопросам миграции⁴⁹. Основными направлениями деятельности рабочей группы являются подготовка предложений по совершенствованию нормативной базы обоих государств в области миграции, укрепление сотрудничества сторон в сфере предупреждения незаконной миграции, обмен информацией о методах и способах пограничного контроля, совершенствование механизма защиты законных прав и интересов мигрантов.

⁴⁸ Титаренко М.Л. Геополитическое значение дальнего Востока. Россия, Китай и другие страны Азии. М., 2008. С. 287.

⁴⁹ URL: <http://www.rian.ru/society/20060320/44556050.html>

26 марта 2007 г. Председатель КНР Ху Цзиньтао и Президент РФ Владимир Путин подписали в г. Москве Совместную декларацию КНР и России, еще раз подтвердив результаты сотрудничества обеих стран в сфере миграционной политики. В ст. 12 Декларации зафиксировано, что уверенно развивается китайско-российское сотрудничество в сфере миграции. Успешно работает Совместная рабочая группа по вопросам миграции. Стороны намерены продолжать взаимодействие в области борьбы с незаконной миграцией, активно предпринимать эффективные меры, содействующие контактам между гражданами обеих стран⁵⁰.

В специальной литературе о выявленных угрозах, представляющих в современных условиях серьезную опасность для приграничных районов, говорится давно⁵¹. Сложившиеся миграционные процессы позволяют говорить о том, что наибольшую угрозу представляет незаконная миграция граждан КНР, в разных проявлениях имеющая общие признаки: определенные сферы занятости, временные формы трудоустройства, низкая профессиональная подготовка и др. За 2010 г. из 35,7 тыс. иностранных граждан, привлеченных к административной ответственности по ст. 18.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях (за нарушение режима пребывания), граждане КНР составили 50,8%. Из 988 иностранных граждан, привлеченных к административной ответственности по ст. 18.10 этого же Кодекса (за незаконную трудовую деятельность), граждане Китая составили 56,7%⁵².

После вхождения Китая в ВТО индустриализация этой страны вступила в качественно новую фазу — она стала вторым крупнейшим потребителем сырьевых ресурсов мира после США, так как вошла в полосу металлоемкого промышленного развития. На территории Дальневосточного региона сосредоточено более 35% всех угольных запасов страны, 30% гидроэнергетических ресурсов⁵³. С учетом этого развитие пригранично-

го российского региона, связанное с освоением и экспортом полезных ископаемых, приобретает чрезвычайно важный характер. 21 мая 2009 г. на совещании «О приграничном сотрудничестве с Китаем и Монголией и задачах развития восточных регионов Российской Федерации» (Хабаровск) Президент РФ призвал привлекать китайские инвестиции в строительство объектов нефтепереработки, в нефтехимию, в угледобычу, в перевалку грузов в дальневосточных портах, в создание генерирующих мощностей на территории Забайкалья и Дальнего Востока. Кроме того, задачи подъема Дальнего Востока, Забайкалья должны быть на рабочем уровне скоординированы с программами развития северо-востока Китайской Народной Республики⁵⁴.

В этой связи можно сослаться на правовую основу регулирования одного из указанных вопросов, положенную Федеральным законом от 19 октября 2011 г. № 280-ФЗ «О ратификации Протокола о внесении изменений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в нефтяной сфере от 21 апреля 2009 года». В соответствии с указанным межправительственным Соглашением началось строительство нефтепровода Россия — Китай, в 2010 г. он был запущен в эксплуатацию⁵⁵.

Освоение нефтегазового потенциала во многом способно обеспечить устойчивое долгосрочное развитие экономики Дальневосточного региона и повысить территориальную сбалансированность энергопроизводства и энергопотребления в стране, позволяет России стать одним из крупнейших поставщиков нефти, газа, угля и продуктов их переработки на азиатских рынках. Без освоения этих ресурсов страна лишается возможности развивать на их основе местную промышленность и инфраструктуру, сохраняет комплекс социально-экономических проблем: низкий уровень жизни большей части местного населения, перебои с энергообеспечением, высокую зависимость от привозного сырья.

Вместе с тем необходимо разрабатывать и принимать соответствующие нормативные правовые акты, позволяющие и бизнесу осваивать эти территории. Как

⁵⁰ Чанхай Лу, Коробеев А.И. Особенности миграционной политики современного Китая // Журнал российского права. 2010. № 9.

⁵¹ Купрещенко Н.П. Экономическая безопасность: учебное пособие. М.: Академия экономической безопасности МВД России. 2005; Ларин В.Л. Российско-китайские отношения в региональных измерениях (80-е гг. — начало XXI в.). М.: Восток-Запад. 2005; Русаков А.С. К вопросу о влиянии незаконной миграции на экономическую безопасность региона (на примере Приморского края) // Миграционное право. 2010. № 4.

⁵² Магомедов А.А., Чирков Д.К. Указ. соч.

⁵³ Так, Амурская область и Хабаровский край располагают значительными железорудными запасами месторождениями полиметаллических руд, вольфрамowymi залежами и другими запасами сырья для промышленности. Суммарные ресурсы газа

в пределах материковой части данного региона составляют 26,8 трлн куб. м.; извлекаемые ресурсы нефти — 2,98 млрд т.

⁵⁴ <http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/4161>

⁵⁵ Новый магистральный нефтепровод призван обеспечить транспортировку российской нефти в направлении китайского города Дацин в объеме 15 млн т. в год, ожидается, что в течение 20 лет по этому нефтепроводу в КНР будет поставлено около 300 млн т. Например, за январь 2011 г., по магистральному нефтепроводу Сковородино — Дацин было отправлено 1 млн 318 тыс. т. // См.: <http://portnews.ru/news>

один из вариантов совместных действий бизнеса и государства в регионе возможно, например, создать правовые условия для развития государственно-частного партнерства, чтобы бизнес смог прийти для осуществления крупных проектов, в первую очередь для создания предприятий нефтегазохимии. В этой связи далее мы рассмотрим общие условия регламентации государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

В первую очередь, следует констатировать, что в настоящее время в России отсутствует специальный федеральный закон о государственно-частном партнерстве, в котором могли бы быть определены конкретные полномочия субъектов РФ в указанной сфере. Соответственно субъекты Федерации обладают ограниченными возможностями для самостоятельного регулирования. На практике в отсутствие данного закона государственно-частное партнерство может опосредоваться различными правовыми формами. Иначе говоря, существует довольно широкий спектр юридических конструкций, позволяющих осуществлять такое партнерство государства и частного инвестора. Это может быть строительный подряд для государственных нужд, аренда государственного имущества, доверительное управление государственным имуществом, соглашение о разделе продукции и ряд иных правовых форм⁵⁶. В этой связи данный правовой институт приобретает комплексный характер и соответственно к нему применяются отдельные положения нормативных правовых актов различных отраслей федерального законодательства.

Среди них можно выделить следующие:

- гражданское законодательство и законодательство об инвестиционной деятельности, регулирующее отношения между сторонами инвестиционных соглашений⁵⁷;
- бюджетное законодательство, регулирующее возможные формы и порядок финансового участия бюджета публично-правового образования в проекте, включая порядок осуществления бюджетных инвестиций, порядок финансирования расходов бюджета на стадии подготовки проекта и т.д.⁵⁸;
- градостроительное законодательство, устанавливающее требования к порядку размещения, проекти-

рования и строительства (реконструкции) объектов капитального строительства⁵⁹;

- налоговое законодательство, определяющее порядок налогообложения хозяйственных операций в рамках реализации проекта, основанного на принципах государственно-частного партнерства и предоставление налоговых льгот участникам государственно-частного партнерства⁶⁰;
- земельное законодательство, регулирующее порядок предоставления земельных участков для строительства, процедуры резервирования, изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, изменения категории земельных участков⁶¹;
- законодательство о государственных закупках, регулирующее порядок размещения государственных заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд в случае непосредственного финансового участия публично-правового образования в инвестиционном проекте⁶²;

⁵⁹ Например, Градостроительный кодекс РФ, Постановление Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства», Постановление Правительства РФ от 13 февраля 2006 г. № 83 «Об утверждении Правил определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и правил подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения», Постановление Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов проектных изысканий» и др.

⁶⁰ Например, Налоговый кодекс РФ.

⁶¹ Например, Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», Постановление Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 830 «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота», Постановление Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц».

⁶² Например, Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

⁵⁶ Попондопуло В.Ф. Концессионное соглашение - правовая форма государственно-частного партнерства // Правоведение. 2007. № 6.

⁵⁷ Например, Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

⁵⁸ Например, Бюджетный кодекс РФ, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

- законодательство о приватизации государственного имущества⁶³;
- нормативные правовые акты, регулирующие правовой режим отдельных видов инфраструктуры⁶⁴;
- нормативные правовые акты, регулирующие требования по эксплуатации объектов, являющихся предметом государственно-частного партнерства⁶⁵.

Упомянутые выше нормативные правовые акты регулируют лишь отдельные аспекты реализации государственно-частного партнерства. На сегодняшний день единственным специальным законом, предмет регулирования которого составляют непосредственно отношения в области государственно-частного партнерства, является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», который достаточно подробно регламентирует основания и порядок заключения, а также реализации концессионных соглашений, являющихся одной из форм реализации государственно-частного партнерства. При этом прямые инвестиции, связанные с использованием недвижимого имущества, созданием инфраструктурных проектов и развивающиеся на основе государственной или муниципальной собственности облакаются в форму концессионных соглашений, поскольку данная договорная форма позволяет сбалансированно распределить между государством и его контрагентом-инвестором права и обязанности⁶⁶.

⁶³ Например, Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

⁶⁴ Например, Воздушный кодекс РФ, Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и т.д.

⁶⁵ Например, Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. № 233 «О порядке установления и использования полос отвода федеральных автомобильных дорог», Постановление Правительства РФ от 12 октября 2006 г. № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог» и т.д.

⁶⁶ Н.Г. Доронина, Н.Г. Семилотина Регулирование инвестиций как форма защиты экономических интересов государства // Журнал Российского права. 2005. № 9.

Однако, следует учитывать, что для наращивания экспорта потребуется правовое сопровождение реализации инфраструктурных проектов: сооружение нефте- и газопроводов, строительство новых портов для диверсификации поставок сырья. Как представляется, доходы от экспорта сырья должны реинвестироваться в секторы, активно обслуживающие развивающийся внутренний рынок.

При освоении углеводородных богатств восточно-сибирского и дальневосточного регионов с перспективой их масштабного экспорта при приоритетном удовлетворении внутреннего рынка создаваемая инфраструктура для сырьевых отраслей будет способствовать развитию экономики всего российского Востока, его перерабатывающей промышленности, энергетики.

В азиатских странах набирает быстрые темпы и потребление газа — на перспективу до 2020 г. этот показатель прежде всего в Китае сохранится достаточно высоким⁶⁷. Именно в Китае из всех стран форума АТЭС возникает новый центр экономического развития, притягивающий энергоресурсы как сопредельных, так и отдаленных территорий⁶⁸.

Таким образом, восточноазиатское направление в системе приоритетов долгосрочной энергетической политики России занимает особое место, поскольку государство может способствовать решению энергетических проблем Азии и сделать это за счет усиления интеграционных процессов в регионе. При этом структура российского экспорта на Дальнем Востоке должна быть изменена, поскольку без новых значительных российских и зарубежных инвестиций в сырьевой сектор лидирующее место в мировой торговле сохранять не удастся. Исходя из опыта развитых зарубежных стран следует больше опираться на доходы от экспорта сырья при развитии высокотехнологичных отраслей и создание зон экономического роста.

В специальной литературе признается, что наиболее предпочтительной для российского Дальнего Востока является высокотехнологичная модель, обеспечивающая более высокий уровень развития, так как позволяет задействовать в высокотехнологичных секторах существенно большую часть населения, при этом объем добавленной стоимости на одного работни-

⁶⁷ В среднем 7,5% ежегодно (при темпах роста энергопотребления в целом на уровне 3,4% в год) согласно прогнозам Международного энергетического агентства.

⁶⁸ При этом не только Китай, но и экономики иных стран АТЭС нуждаются в российском угле, экспорт которого из России в страны АТЭС постоянно увеличивается, и поэтому поставлена задача освоения таких перспективных месторождений угля на Дальнем Востоке, как Ерквецкое, Лучегорское и Павловское.

ка выше, чем в рамках сырьевой модели⁶⁹. Такая модель подразумевает высокую интенсивность инновационных процессов, однако решение проблемы оптимального участия России в азиатской экономике зависит от того, насколько отечественная экономика будет способна адаптироваться к быстро меняющейся среде. Уже сейчас, а тем более в перспективе позиции любого государства в мировой экономике вообще и в хозяйственных связях в АТР в частности во многом определяются потенциалом наукоемких отраслей, уровнем развития фундаментальной и прикладной науки. Однако в настоящее время Россия регистрирует в 10 раз меньше патентов, чем Япония, в 2 раза меньше, чем Республика Корея. В Китае выдают 600 тыс. патентов в год, в России — 110 тыс. Надежды на получение иностранных инвестиций в большом объеме до сих пор не оправдались, и очевидно, иностранные инвестиции, в том числе в высокие технологии, могут быть привлечены при условии, что государство и бизнес начнут вкладывать в них собственные средства. Для этого должны быть созданы правовые условия, чтобы доходы добывающих отраслей направлялись на создание отраслей высоких технологий.

Все большую актуальность приобретает подход, предполагающий создание на территории России особых экономических зон для интеграции страны в мировое хозяйство. Перспективы развития в России инновационной деятельности связаны с созданием технико-внедренческих зон, концентрирующих интеллектуальный, технический и финансовый потенциал.

Свой вклад в преодоление сырьевой ориентации российской экономики способен был внести Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»⁷⁰, создавший правовую базу для реализации масштабного национального проекта по развитию высокотехнологичных производств. Следует выделить, что на участие в конкурсе 2006 г. на создание особых экономических зон в дальневосточных регионах были поданы заявки от Амурской области, Приморского края, Хабаровского края⁷¹. Можно предположить, что предложенные

варианты зон могли стать своеобразными полигонами для отработки механизмов поддержки инновационных процессов на российском Дальнем Востоке, а их возможности позволили бы сыграть роль очагов технологической модернизации всего региона. Однако экономика Дальневосточного региона продолжает иметь сырьевую ориентацию.

Следует отметить, что в настоящее время конкуренция нефтепродуктов и биотоплива может оказать существенное влияние и на продовольственную ситуацию. Идет рост потребления как производственного зерна, так и кормового, поскольку Китай развивает производство биотоплива, сырьем для которого является зерно. Во всем регионе АТЭС недалеко от границ России имеется рынок пшеницы и ячменя примерно на 17 млн т при стоимости 5,3 млрд долл.⁷². В отличие от экспорта нефти и газа, являющихся невозобновимыми природными ресурсами, продукция сельского хозяйства производится на основе использования возобновляемых источников, а современный прогресс в агропромышленной сфере открывает перспективы превращения этой сферы в высокотехнологичную отрасль экономики.

С учетом того, что развитие сельского хозяйства в России становится частью общеэкономической стратегии развития, к настоящему времени на федеральном уровне отработаны организационные формы зернового экспорта. Так, в рамках принятой в 2007 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы, создана «Объединенная зерновая компания», призванная обеспечить логистику в зерновом хозяйстве для экспорта: развитие элеваторных мощностей, транспортной и портовой инфраструктуры. Прогнозируется увеличение экспорта зерна к 2015 г. до 38 млн т, доля указанных компаний в экспорте планируется на уровне 16 млн т, из этого объема до 4 млн т планируется экспортировать через порты Дальнего Востока и эти объемы экспорта предполагается получить от производителей в Сибири и на Дальнем Востоке⁷³. Вместе с тем в российские экономисты указывают на трудности при реализации планов расширения российского присутствия на продовольственных рынках Азии — существенная перегрузка всей транспортной системы на востоке страны, морские порты уже исчерпали резервы роста и др.⁷⁴

⁶⁹ См.: Троекурова И.С. Указ. соч. С. 92-101.

⁷⁰ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

⁷¹ Так, например, в Приморском крае предполагалось создать зону «Приморье» (поселок Пограничный) и разместить парк внедрения информационных технологий, зоны глубокой переработки древесины, производства электробытовой техники и медицинского оборудования, предприятие по производству экологической упаковки, переработки пищевой продукции, текстильного производства. Администрация Амурской области выступила с предложением создать в Благовещенске и Хэйхэ международную приграничную зону экономического сотрудничества и развития, которую предпо-

лагалось расположить по обеим сторонам российско-китайской границы, российская часть зоны предлагалась как производственно-промышленная зона.

⁷² Владивосток – 2012: АТЭС и новые возможности России. М., 2011. С. 206.

⁷³ Там же. С. 210.

⁷⁴ См.: Кудияров С. Битва за контейнер // Эксперт. 2010. № 44.

В приграничных субъектах РФ продолжает развиваться соответствующее отраслевое законодательство. Так, в этой сфере действуют: Закон Амурской области от 11 декабря 2003 г. № 278-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Амурской области», Закон Амурской области от 3 февраля 2004 г. № 298-ОЗО «О государственной поддержке кадрового потенциала агропромышленного комплекса Амурской области», Закон Амурской области от 14 марта 2005 г. № 450-ОЗ «О государственной поддержке агропромышленного комплекса Амурской области»; Закон Хабаровского края от 26 июля 2005 г. № 288 «О поддержке сельскохозяйственного производства в Хабаровском крае», Закон Хабаровского края от 27 февраля 2008 г. № 185 «О краевой целевой программе «Развитие сельского хозяйства Хабаровского края» на 2008-2012 годы»; Закон Приморского края от 15 ноября 2001 г. № 163-КЗ «О продовольственной безопасности Приморского края», Закон Приморского края от 30 мая 2007 г. № 78-КЗ «О развитии сельского хозяйства в Приморском крае», Закон Приморского края от 14 июля 2008 г. № 289-КЗ «О краевой целевой программе «Развитие сельскохозяйственного производства в Приморском крае на 2008-2012 годы» и др.

На российском Дальнем Востоке находится 15% лесов и 25,5% запасов древесины РФ, которые покрывают около 260 млн га (30% общих площадей лесов России). Основные объемы лесозаготовок дают Приморский, Хабаровский края и Амурская область, при этом доля круглого леса в экспорте подавляющая, например в Хабаровском крае — 98% Китай является основным покупателем дальневосточного круглого леса — из Хабаровского края туда идет более 60% экспорта. Но продолжающийся рост экономики Китая вызывает увеличение потребности в лесных материалах: потребление древесины в стране в 2002 г. составляло 143 млн куб. м, а к 2010 г. увеличилось до 260 млн куб. м.⁷⁵

Для стимулирования инвестиционного процесса в Российской Федерации принят график поэтапного повышения экспортных пошлин на необработанную древесину: в начале 2007 г. экспортная пошлина на круглый лес была увеличена с 4 евро за 1 куб. м до 6 евро, с января 2009 г. пошлины на экспорт круглого леса поднялись до уровня 80% таможенной стоимости. Важным стимулом инвестиционного процесса была также отмена импортных пошлин на ввозимое высоко-

технологичное оборудование и экспортных пошлин на всю продукцию переработки древесины. Повышение вывозных таможенных пошлин на круглые лесоматериалы сориентировало ряд китайских компаний, работающих на Дальнем Востоке, разместить мощности по переработке леса на российской территории, чтобы избежать дополнительных расходов⁷⁶.

Как видно, одним из главных направлений повышения экономической эффективности лесной и деревообрабатывающей промышленности Дальневосточного региона является создание не отдельных изолированных, хотя и мощных предприятий, а крупных лесопромышленных комплексов, состоящих из производств по заготовке древесины и ее глубокой механической и химической обработке.

На основе федерального законодательства дальнейшее правовое регулирование в данной сфере осуществляется региональным законодательством: Законом Хабаровского края от 30 апреля 2008 г. № 190 «О порядке отбора заявок на реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов на территории Хабаровского края» (в ред. закона Хабаровского края от 30 июня 2010 г. № 17); Законом Приморского края от 23 октября 2007 г. № 141-КЗ «Об использовании лесов в Приморском крае» и др.

Следует отметить, что на Дальневосточный регион приходится 61,3% добычи рыбы и морепродуктов от российского уровня. Так, в 2006 г. улов рыбы и добыча морепродуктов по России составили 3264 тыс. т, а по Дальневосточному региону — 2000,2 тыс. т. В 2005 г. Россия поставила рыбной продукции на экспорт на 1323 млн долл., в том числе в КНР — 145,5 млн долл. Например, экспорт рыбы и морепродуктов, добытых судами Приморского края и экспортированных в 2007 г., составил 276,7 млн долл. В этом регионе указанные вопросы регулируются, в том числе Законом Приморского края от 30 апреля 2002 г. № 220-КЗ «О рыбохозяйственной деятельности в Приморском крае».

В качестве достаточно экзотичной, но в то же время представляющей определенный интерес в рамках рассматриваемой темы, можно выделить такую сферу как государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр. Это связано с тем, что в настоящее время одна из немногих сохранившихся игровых зон определена к

⁷⁵ Китай является основным покупателем дальневосточного круглого леса — из Хабаровского края туда идет более 60% экспорта. Но продолжающийся рост экономики Китая вызывает увеличение потребности в лесных материалах: потребление древесины в стране в 2002 г. составляло 143 млн куб. м, а к 2010 г. увеличилось до 260 млн куб. м.

⁷⁶ Например, на создание целлюлозно-бумажного комбината в Хабаровском крае мощностью 500 тыс. т сульфатной целлюлозы в год, в Амурской области — на завод по производству целлюлозы, а также предприятий по заготовке древесины. Сейчас в регионе планируется построить три целлюлозно-бумажных комбината (Читинский, Лесосибирский и Богучанский).

расположению в Приморском крае в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Оставляя за рамками настоящего исследования вопрос о возможных вариантах интеграции Приморского края в приграничное (и даже трансграничное⁷⁷) сотрудничество по проведению азартных игр, настоятельно следует отметить пристальное внимание со стороны высших федеральных государственных органов власти к этому вопросу. Подтверждением этому служит включение этого вопроса в план проведения мониторинга. Подчеркнем, что 19 августа 2011 г. была не только утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (постановление Правительства РФ № 694), но и также утверждены соответствующие планы. Причем это планы не только на 2012 г., но и на 2011 г. Спектр направлений, в отношении которых проводится мониторинг, очень широк: от реформы полиции до автомобильных перевозок и рыболовства. На 2011 г. было предусмотрено 11 направлений мониторинга, на 2012 г. — 29. В п. 8 указанного Плана на 2011 г. предусмотрен мониторинг правоприменения законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр (в т.ч. в пределах действия Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ). Соответственно, в качестве исполнителей по данному пункту определены не только федеральные органы исполнительной власти: ФНС России и МВД России, но и высшие исполнительные органы государственной власти соответствующих субъектов РФ (в том числе Приморского края).

В этой связи следует отметить необходимость постоянного правового мониторинга не только в рассмотренной сфере, но и во всех иных сопутствующих приграничному сотрудничеству. При этом особо подчеркнем, что правовой мониторинг является одной из современных юридических технологий под которым понимается комплексный структурный и информационно-аналитический механизм анализа и оценки нор-

⁷⁷ Это представляется особенно актуальным в связи с тем, что многие государства-члены АТЭС в силу законодательных и религиозных ограничений запрещают проведение азартных игр на собственной территории.

мативного правового акта на всех этапах его создания и применения⁷⁸. Как отмечается российскими учеными, эффективность права является одним из ключевых средств обеспечения инновационной экономики и модернизации. Речь идет о формировании такого механизма правового регулирования, в котором бы сочетались оценки регулирующего воздействия при подготовке правовых актов, анализ корреляции между разными средствами правового воздействия и различными элементами экономической системы, действие института правового мониторинга, разработка прогнозных оценок меняющихся правовых циклов⁷⁹.

Особо следует подчеркнуть, что правовой мониторинг встраивается в систему противодействия коррупции, включая антикоррупционную экспертизу. В юридической литературе справедливо подчеркивается, что федеральные органы исполнительной власти обеспечивают выявление и устранение коррупциогенных факторов из разрабатываемых ими нормативных правовых актов, а также из действующих нормативных правовых актов при мониторинге их правоприменения⁸⁰. В ходе реализации Указа Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 гг.» была проведена весьма активная работа по созданию единой системы мониторинга правоприменения. При этом в пришедшем на смену Национальному плану противодействия коррупции на 2012-2013 гг. также значительное внимание уделяется как необходимости осуществления мониторинга по различным аспектам противодействия коррупции, так и проведения собственно мониторинга правоприменения.

Долгое время вопросы правового мониторинга разрабатывались в основном учеными-правоведами. При этом Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ всегда был на переднем крае научных исследований в области как аналитического изучения и оценки действия законов, так и разработки и внедрения механизмов правового мониторинга. Сотрудники Института принимали активное участие в подготовке ежегодных докладов Совета Федерации Федерального Собрания «О состоянии законодательства в Российской Федерации». В стенах

⁷⁸ См подробнее. Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. Под ред. Тихомирова Ю.А., Горохова Д.Б., М.: ИД «Юриспруденция», 2009.

⁷⁹ Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12.

⁸⁰ См: Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10.

Института были проведены многие новаторские исследования в сфере правового мониторинга. Научные публикации были посвящены как собственно правовому мониторингу⁸¹, так и вопросам его использования в различных сферах⁸², включая антикоррупционную деятельность⁸³. Активно проводятся сравнительные исследования опыта субъектов РФ, иностранных государств и межгосударственных объединений по организации правового мониторинга⁸⁴. В настоящее время готовятся и издаются не только теоретические работы по правовому мониторингу, но и разрабатываются и внедряются методики его проведения⁸⁵, включая формирование модели отраслевого правового мониторинга⁸⁶.

Принятие Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и постановления Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» дает качественно новый импульс дальнейшим научным и практическим разработкам в сфере мониторинга. В том числе это относится и к сфере приграничного сотрудничества.

Среди вопросов приграничного сотрудничества весьма значительное место занимает приграничная

торговля. Поэтому отнюдь не случайно, что в Федеральном законе от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» этому аспекту уделена специальная статья. Согласно ст. 41 этого Федерального закона приграничная торговля осуществляется, как правило, на основе международного договора РФ с сопредельным иностранным государством или группой сопредельных иностранных государств, предусматривающего предоставление особого благоприятного режима внешнеторговой деятельности в отношении внешней торговли товарами и услугами, осуществляемой исключительно для удовлетворения местных потребностей в товарах и услугах, произведенных в пределах соответствующих приграничных территорий и предназначенных для потребления физическими лицами, имеющими постоянное место жительства на этих территориях, и юридическими лицами, имеющими место нахождения на этих территориях. При этом указанный особый благоприятный режим не распространяется на другие иностранные государства или группы иностранных государств, с которыми у Российской Федерации заключены международные договоры, предусматривающие предоставление режима не менее благоприятного, чем режим, предоставленный любому другому иностранному государству.

Следует заметить, что торгово-экономические отношения между Российской Федерацией и КНР с 1990-х гг. в целом развивались динамично: на период 1992-1995 гг. приходится расцвет российско-китайского сотрудничества, сопровождающийся формированием договорно-правовой базы, а на 1996-2000 гг. — спад, причинами которого стали Азиатский финансово-экономический кризис (1997-1998 гг.) и последовавший за ним финансовый кризис в России (1998 г.). Первоначально основу российского экспорта в Китай составили промышленные товары, имевшие высокое качество с советских времен, но постепенно произошло изменение товарной структуры российского экспорта в сторону сырьевой составляющей. В результате в 1996-2000 гг. основными товарами, поставляемыми Россией на китайский рынок, стали нефть, газ, лес, черные и цветные металлы, а Китай поставлял в Россию преимущественно товары широкого потребления.

Как видно, межрегиональная приграничная торговля сыграла и продолжает играть значительную роль, составляя около 25% всего товарооборота между странами, немалую роль для открытия рынков российского Дальнего Востока. Но следует выделить в этой связи главное — Китай изначально уделяет правовому обеспечению развития приграничной торговли гораздо больше внимания, чем Россия. Так, еще

⁸¹ См.: Тихомиров Ю.А. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5.

⁸² См.: Ноздрачев А.Ф., Чернобель Г.Т., Чеснокова М.Д., Болдырев В.Б. Мониторинг реализации Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Законодательство и экономика. 2007. № 7.

⁸³ См.: Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10; Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10.

⁸⁴ См.: Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация мониторинга законодательства: опыт зарубежных стран // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. Вып. 4; Тихомиров Ю.А., Горохов Д.Б. Административная реформа в Орловской области: исследование правовых проблем // Журнал российского права. 2007. № 4.

⁸⁵ См., например: Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазкова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6.

⁸⁶ Черепанова Е.В. Формирование модели отраслевого правового мониторинга // Журнал российского права. 2011. № 3; Нанба С.Б. Организация правового мониторинга в сфере ведения Минкультуры России // Журнал российского права. 2011. № 4.

в 1984 г. Госсовет КНР утвердил «Временные способы урегулирования приграничной торговли в малых размерах», в 1991 г. Госсовет КНР принял Уведомление в отношении предложений по укреплению и процветанию приграничных районов посредством развития приграничной торговли и экономического сотрудничества, которое определило города и округа для получения приоритетного права на ведение приграничной торгово-экономической деятельности, и на российско-китайской границе такими городами стали Маньчжоули, Хуньчунь, Хэйхэ и Суйфэньхэ⁸⁷. В Уведомлении Госсовета КНР по вопросам приграничной торговли от 3 января 1996 г. № 2 были определены цели создания института приграничной торговли, ключевыми среди которых стали стимулирование экономического развития приграничных районов Китая и стабилизация границ с соседними государствами. Правительство приграничной с Россией провинции КНР Хэйлунцзян поставило задачу перейти от товарного обмена к валютным сделкам, уделяя большое внимание предоставлению услуг, качеству товаров, созданию ориентированных на российского потребителя приграничных рынков. Отсутствие российско-китайского межправительственного соглашения по вопросам приграничной торговли не помешало КНР разрабатывать удовлетворяющее его национальное законодательство по режиму приграничной торговли, а начиная с 1997 г. — совершенствовать отраслевое законодательство по этим вопросам на всех уровнях.

В основу формирования договорно-правовой базы торгово-экономического сотрудничества между Китаем и Россией легли: Торговое соглашение на 1997–2000 гг. (март 1997 г.), Соглашения между Правительством РФ и Правительством КНР о принципах сотрудничества между администрациями (правительствами) субъектов РФ и местными правительствами Китайской Народной Республики (ноябрь 1997 г.), о координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ (декабрь 1998 г.), Меморандум о взаимопонимании между Министерством промышленности, науки и технологий РФ и Министерством науки и техники КНР по сотрудничеству в области инновационной деятельности (2000 г.), большое количество иных межправительственных и межведомственных документов.

Только с началом развития регионального законодательства и с возникновением внешнеторговых споров российские участники приграничной торговли с Китаем стали задумываться об экономической политике и юриспруденции Китая, обеспечивающих наступательный характер деятельности китайского торговца и

защиту его интересов государством. Китайская сторона всячески упрощают юридическое оформление торговли с россиянами, хотя в КНР действует одно из наиболее развитых торговых законодательств. Примером служит принятый в 1999 г. Закон КНР «О договоре», позволяющий любому физическому или юридическому лицу быстро и надежно включаться в цепочку участников торгово-экономического оборота.

С развитием приграничной торговли центр торговой активности сместился в районы открытых пограничных переходов, в которых стали создаваться экспортно-импортные компании приграничной торговли, которые пытаются взять на себя функции по обслуживанию находящихся вдали от границы всех китайских компаний и предприятий. Их отношения могут оформляться различными видами договоров (поручения, комиссии, агентирования, посредничества). Следует отметить, что деятельность указанных компаний регламентируется Совместным письмом Министерства внешней экономики и торговли и ГТК КНР от 29 марта 1996 г. № 222 «Об опубликовании Методов регулирования малой приграничной торговли и международного технико-экономического сотрудничества пограничных районов». Полагаем, что тем самым китайские власти не только стимулируют занятость людей в сфере продажи товара и оказания услуг, но и способствуют созданию посреднических цепочек, которые играют важную роль в российско-китайской децентрализованной торговле.

Приграничную торговлю китайское государство создает и развивает в первую очередь для развития отдаленных от центра регионов, для сохранения бартерной торговли, невыгодность которой в России стали понимать. Приграничная торговля также является инструментом китайской стороны для реализации своих товаров с использованием возможностей «широких народных масс». Все китайские компании, зарегистрированные в открытых пограничных переходах, определенных Правительством КНР и имеющих статус компаний приграничной торговли, получают 50%-е льготы по уплате импортной пошлины и НДС на товары, произведенные и ввозимые из России (кроме алкоголя, табака, косметики и др.). Указанные льготы, особенности таможенного оформления импорта на границе, а также возвращение НДС за экспортные товары сосредотачивают почти всю российско-китайскую торговлю в руках приграничных экспортно-импортных компаний. Таким образом, российские компании имеют дело в основном с приграничными экспортно-импортными компаниями, являющимися посредниками с присущим им узким интересом. Даже китайские власти начинают понимать некоторые негативные стороны деятельности

⁸⁷ См.: Иванов С.А. Формирование приграничного с Россией пояса открытости КНР // Ойкумена. 2009. №3. С. 54.

этих посредников для внутренних районов Китая. Отсюда стремление дать право экспортно-импортной деятельности непосредственно китайским производителям (без льгот приграничной торговли). Но в целом такая система властями Китая поддерживается как эффективный инструмент обеспечения интересов в российско-китайской торговле и как средство развития приграничных районов.

Из поля зрения российских участников экономической деятельности нередко выпадает китайское гражданское право, торговое и хозяйственное законодательство КНР. Это усугубляется тем, что информационную борьбу (например, за достоверную торгово-экономическую информацию) российских бизнес проигрывают, так как немногочисленные официальные торговые представительства не могут быть равноценным информационным противовесом живущим на территории России китайским гражданам. По мнению российских исследователей, Китай по-прежнему остается для нас закрытой страной в смысле торгово-экономической информации (цены, стандарты, административные решения, инструкции таможи, банков, тарифы, сборы, ставки налогов). Эти особенности обостряются неодинаковой ролью, которую играют государственные органы двух стран по отношению к своим гражданам и организациям, участвующим в приграничной торговле. Нельзя сказать, что российские власти защищают российских участников, оказывают им протекцию, разумно используют централизацию и ограничения. В свою очередь, российские бизнесмены должны понимать, что освоение рынка Китая, получение торгово-экономической информации, организация юридической защиты требуют вложения средств в российских специалистов, в создание российских представительств, в организацию информационно-аналитической работы⁸⁸. Следует отметить, что Закон Амурской области от 18 января 1996 г. № 6003 «О торговле в Амурской области» содержит положения, отчасти регулирующие эти вопросы.

Таким образом, при исследовании внешнеторговой и иных сфер приграничного взаимодействия России и Китая, становится очевидным, что истоки решения имеющихся проблем лежат внутри национальных систем права и экономики. Занять свое достойное место российское государство сможет только, существенно повысив эффективность использования экономического потенциала дальневосточного региона. В современных условиях для его развития, ста-

новящегося главным звеном в политике углубления международной интеграции России, требуется значительно увеличить либо инвестиции из государственного бюджета и привлечь частные инвестиции, либо более активно интегрироваться в экономику АТР и этим значительно стимулировать поступление зарубежных инвестиций.

Если правовые стратегические ориентиры развития Дальнего Востока будут опираться на реализацию комплекса юридических мер обеспечения государственной поддержки, то требуется создание системы правового обеспечения специальных преференций и стимулов, обеспечивающих благоприятные условия для ускоренного развития экономики Дальнего Востока. Речь идет о формировании нормативной правовой базы, определяющей особые условия ценовой, тарифной, таможенной, налоговой (в том числе путем увеличения региональной части отдельных налогов) и финансово-бюджетной политики, которая обеспечивает экономический рост, конкурентоспособность продукции, товаров и услуг для экономической интеграции территории Дальнего Востока с остальными регионами России.

В интересах подъема дальневосточных территорий РФ следует конструктивно взаимодействовать с партнерами на всех уровнях регионализма АТР. При этом важно выбрать в качестве приоритетных направлений такие, освоение которых способствовало бы как улучшению социально-экономического положения населения Дальнего Востока, так и внесению весомого вклада России в развитие экономического сотрудничества в АТР.

Правовая концепция избираемого пути развития приграничных субъектов РФ должна предполагать интенсивное развитие отраслевого законодательства: федерального и регионального. Важным аспектом взаимодействия России и Китая, реально и потенциально влияющим на проблемы безопасности приграничных субъектов, является правовой механизм реализации Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г.

В последние годы наблюдается новый восходящий виток политической и экономической активности КНР в АТР. Установление правовых отношений сотрудничества субъектов РФ с приграничными территориями Китая только начинается. Определение конкретных направлений и форм взаимодействия должно осуществляться на основе федерального законодательства о приграничном сотрудничестве с одновременным расширением полномочий субъектов РФ в этой сфере.

⁸⁸ См.: Нырова Н.Н. Некоторые особенности российско-китайской приграничной торговли (Опыт и размышления) // Экономический лабиринт. 2000. № 10.

Библиографический список:

1. Курилов В.И., Меламед И.И., Дягелев А.А., Абрамов А.П., Авдеев Ю.А. Перспективы сотрудничества России со странами АТР. Владивосток, 2010.
2. Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие / Под ред. Тихомирова Ю.А., Горохова Д.Б., М.: ИД «Юриспруденция», 2009.
3. Сазонов С.Л. Россия-Китай: сотрудничество в области транспорта. М., 2012.
4. Современный Китай: социально-экономическое развитие, национальная политика, этнопсихология / отв. ред. Д.В. Буяров. М., 2011.
5. Снежанова Л.Н. Приграничное сотрудничество в Российской Федерации. М., 2009.
6. Титаренко М.Л. Геополитическое значение Дальнего Востока. Россия, Китай и другие страны Азии. М., 2008.
7. Троекурова И.С. Перспективы интеграционного взаимодействия стран-членов Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества. Саратов, 2005.
8. Абухба И.Л. Приграничное сотрудничество как фактор развития муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 4.
9. Бочарников И.В. Приграничное сотрудничество как фактор обеспечения безопасности России в пограничном пространстве // Аналитический вестник Совета Федерации. 2009. № 12 (379).
10. Горбунова И.Ю. Китайская миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2007. № 5.
11. Иванов С.А. Формирование приграничного с Россией пояса открытости КНР // Ойкумена. 2009. №3.
12. Кудряшов А.С. Правовые и организационные основы приграничного сотрудничества в Российской Федерации // Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации. Оренбург, 2004.
13. Лесаж М. Европейский опыт межрегионального сотрудничества // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М., 2002.
14. Макаров А.В. Перспективы приграничного сотрудничества России и Китая. Региональный аспект // Международное публичное и частное право. 2005. № 5.
15. Михеева Л.Ю. Нудненко А.А. К вопросу о Концепции Федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2.
16. Нырова Н.Н. Некоторые особенности российско-китайской приграничной торговли (Опыт и размышления) // Экономический лабиринт. 2000. № 10.
17. Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазкова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6.

References (transliteration):

1. Kurilov V.I., Melamed I.I., Dyagelev A.A., Abramov A.P., Avdeev Yu.A. Perspektivy sotrudnichestva Rossii so stranami ATR. Vladivostok, 2010.
2. Pravovoy monitoring. Nauchno-prakticheskoe posobie. Pod red. Tikhomirova Yu.A., Gorokhova D.B., M.: ID «Yurisprudentsiya», 2009.
3. Sazonov S.L. Rossiya-Kitay: sotrudnichestvo v oblasti transporta. M., 2012.
4. Sovremennyy Kitay: sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie, natsional'naya politika, etnopsikhologiya / отв. ред. D.V. Buyarov. M., 2011.
5. Snezhanova L.N. Prigranichnoe sotrudnichestvo v Rossiyskoy Federatsii. M., 2009.
6. Titarenko M.L. Geopoliticheskoe znachenie Dal'nego Vostoka. Rossiya, Kitay i drugie strany Azii. M., 2008.
7. Troekurova I.S. Perspektivy integratsionnogo vzaimodeystviya stran-chlenov Aziatsko-Tikhookeanskogo ekonomicheskogo sotrudnichestva. Saratov, 2005.
8. Abukhba I.L. Prigranichnoe sotrudnichestvo kak faktor razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy // Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2010. № 4.
9. Bocharnikov I.V. Prigranichnoe sotrudnichestvo kak faktor obespecheniya bezopasnosti Rossii v pogranichnom prostranstve // Analiticheskiy vestnik Soveta Federatsii. 2009. № 12 (379).
10. Gorbunova I.Yu. Kitayskaya migratsiya kak ugroza natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii // Migratsionnoe pravo. 2007. № 5.

11. Ivanov S.A. Formirovanie prigranichnogo s Rossiey poyasa otkrytosti KNR // Oykumena. 2009. №3.
12. Kudryashov A.S. Pravovye i organizatsionnye osnovy prigranichnogo sotrudnichestva v Rossiyskoy Rossiyskoy Federatsii // Mezhdunarodnye i vneshneekonomicheskie svyazi sub'ektov Rossiyskoy Federatsii. Orenburg, 2004.
13. Lesazh M. Evropeyskiy opyt mezhregional'nogo sotrudnichestva // Sbornik dokumentov i materialov po voprosam mezhdunarodnykh i vneshneekonomicheskikh svyazey sub'ektov Rossiyskoy Federatsii. M., 2002.
14. Makarov A.V. Perspektivy prigranichnogo sotrudnichestva Rossii i Kitaya. Regional'nyy aspekt // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. 2005. № 5.
15. Mikheeva L.Yu. Nudnenko A.A. K voprosu o Kontseptsii Federal'nogo zakona «Ob osnovakh prigranichnogo sotrudnichestva v Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2011. № 2.
16. Nyrova N.N. Nekotorye osobennosti rossiysko-kitayskoy prigranichnoy trgovli (Opyt i razmyshleniya) // Ekonomicheskiy labirint. 2000. № 10.
17. Tikhomirov Yu.A., Pavlushkin A.V. Gorokhov D.B., Chesnokova M.D., Cherepanova E.V., Glazkova M.E. Ob organizatsii i provedenii pravovogo monitoringa // Zhurnal rossiyskogo prava. 2010. № 6.