

ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ПРЕДМЕТ НАУЧНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

© 2013 Е.В. Головачев*

Ключевые слова: приграничное сотрудничество, барьерность, контактность, граница, сопредельная территория, муниципальное образование, межгосударственное приграничное сотрудничество, межрегиональное приграничное сотрудничество, межмуниципальное приграничное сотрудничество.

Рассматриваются уровни приграничного сотрудничества территориальных образований, дается определение понятия “приграничное сотрудничество муниципальных образований”. Исследование его сущности является первостепенным шагом в разработке мер по повышению эффективности взаимодействия приграничных территорий.

Актуальность исследования проблематики государственных границ и приграничных административно-территориальных образований обусловлена расширением регионально-го сотрудничества, глобализацией экономики, радикальными изменениями на геополитической карте мира.

Доктор экономических наук Л.Б. Вардомский в своей работе “Приграничное сотрудничество в России: современные особенности и тенденции развития” пишет, что государственные границы влияют на развитие приграничных районов и страны в целом через свои фундаментальные свойства - барьерность и контактность¹.

Барьерность границ проявляется в обособлении государства и его административно-территориальных образований от сопредельных территорий, посредством которых защищаются интересы местных производителей и потребителей, и тем самым реализуется протекционистская функция.

Контактность выражается в проводимости национальных границ для перемещения через них товаров, людей, финансов, информации. Она обусловлена степенью либерализации внешних гуманитарных и экономических связей, регулируемых нормативно-правовыми актами; развитостью институтов, обеспечивающих двусторонние и многосторонние международные связи (торговые палаты и представительства, двусторонние комиссии, советы, фонды, ассоциации и т.д. по содействию развитию международных экономических

ких и гуманитарных контактов, консалтинговые и посреднические компании и др.); уровнем развития пограничной инфраструктуры (транспортной, таможенной, туристической и др.); уровнем экономического развития приграничных территорий и характером их участия в международных связях².

Преследуя определенные экономические, политические и гуманитарные цели, государства создают довольно сложный механизм общения с окружающим себя миром, в котором сочетаются элементы либеральной и протекционистской политики.

Приграничное сотрудничество стало важной особенностью современных международных связей регионов и муниципальных образований, поскольку именно на границе непосредственно пересекаются многие жизненно важные проблемы государств, включая внешнеполитические, экономические, гуманитарные контакты. Приграничное сотрудничество помогает решать отдельные вопросы межгосударственных отношений, в том числе такие, по которым затруднительно или пока невозможно принимать решение на более высоком уровне, укреплять исторически сложившиеся связи³.

Особую роль проблематика приграничных районов играет для России, имеющей громадный пограничный периметр, который составляют весьма различные по природным, демографическим, экономическим и т.д. характеристикам территории⁴.

Муниципальные образования наряду с более крупными территориальными образо-

* Головачев Евгений Вячеславович, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: evgeniy-golovachev@rambler.ru.

ваниями - регионами выполняют исключительно важную роль в процессе приграничного межрегионального сотрудничества, содействуя при этом повышению прозрачности границ, сближению проживающих на приграничных территориях людей и созданию максимально возможных условий для торговли, экономического развития регионов.

Использование этого инструмента должно быть увязано с приоритетами внешней политики страны, развития ее соответствующих субъектов и муниципальных образований, а направления такого сотрудничества во многом должны определяться характером отношений с сопредельными странами и расположенными на их территории муниципальными образованиями, их качественными и количественными показателями. Для определения условий эффективного сотрудничества сопредельных муниципальных образований, прежде всего, необходимо определить, что представляет собой приграничное сотрудничество.

Для наиболее полного и объективного раскрытия понятия приграничного сотрудничества муниципальных образований необходимо определить, прежде всего, что же представляет собой граница территории и как она влияет на процессы жизнедеятельности населения, проживающего на той или иной территории.

Науке известны следующие определения границы. Самое общее понятие границы, отображающее ее предназначение не только в экономико-географическом, социальном и политическом контекстах, но и в других сферах общественной жизни, трактует ее как реальную или воображаемую линию, определяющую пределы какого-либо субъекта или объекта и отделяющую этот субъект или объект от других.

Значение слова "граница" по Ожегову - это предел, допустимая норма.

Слово "граница" по Ефремовой имеет несколько значений:

1. Условная линия, разделяющая смежные области, владения, участки и т.п., являющаяся пределом какой-либо территории; черта раздела. Условная линия, определяющая пределы государственной территории, разделяющая смежные государства; рубеж. Пределы расположения, нахождения чего-либо.

2. То, что отделяет, отличает одно от другого, разграничивает что-либо; грань. Область соприкосновения разных, но связанных между собой процессов, явлений и т.п.

Как видно из приведенных значений слова "граница", общим для каждого из них является то, что граница территории - это такая линия, которая, с одной стороны, отграничивает одну территорию от другой, в силу преобладания на каждой из них своих специфических особенностей, проявляющихся в особых природно-климатических, экономических, социальных, политических процессах и явлениях, а с другой стороны, выступает в качестве области их соприкосновения.

Таким образом, наличие границы является объективным условием формирования сотрудничества между социальными общностями, населяющими сопредельные территории.

Сопредельные территории граничащих государств, т.е. приграничные территории, - это территории государства, прилегающие к государственной границе, выполняющие особые приграничные функции и обладающие в связи с этим специфическими особенностями.

Более того, приграничное сотрудничество выступает в качестве наиболее эффективного способа решения вопросов, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, расположенных либо проживающих на сопредельных территориях.

Масштабы приграничного сотрудничества и решаемые в ходе него задачи определяются в зависимости от вида сопредельных административно-территориальных образований.

На макроуровне самыми крупными административно-территориальными образованиями, разделенными между собой границами и между которыми формируются важнейшие социально-экономические и политические процессы, являются суверенные государства, на мезоуровне - составляющие данные государства области, республики и города федерального значения в России, штаты в США, кантоны в Швейцарии и т.д., на микроуровне - территориальные единицы, составляющие территориальные единицы мезоуровня, к ним относятся города, муниципальные районы, городские и сельские поселения.

Таким образом, в зависимости от уровня приграничного сотрудничества (макро-, мезо-,

микро-), полагаясь на приведенные выше определения “границы”, можно сформулировать определение следующих понятий: межгосударственное приграничное сотрудничество, межрегиональное приграничное сотрудничество, межмуниципальное приграничное сотрудничество.

Межгосударственное приграничное сотрудничество представляет собой взаимодействие органов государственной власти той или иной страны, направленное на создание благоприятных условий протекания жизненно важных процессов и явлений на территории сопредельных стран.

Межрегиональное приграничное сотрудничество представляет собой как взаимодействие региональных органов государственной власти в границах определенного государства, так и взаимодействие региональных органов государственной власти сопредельных стран, направленное соответственно на создание благоприятных условий протекания жизненно важных процессов и явлений на территории сопредельных регионов в пределах определенного государства либо на территории сопредельных регионов двух или более государств.

Межмуниципальное приграничное сотрудничество представляет собой как взаимодействие муниципальных органов власти сопредельных муниципальных образований в границах определенного региона страны, взаимодействие муниципальных органов власти сопредельных регионов в границах определенного государства, так и взаимодействие муниципальных органов власти сопредельных стран, направленное соответственно на создание благоприятных условий протекания жизненно важных процессов и явлений на территории сопредельных муниципальных образований в границах региона страны, на территории сопредельных муниципальных образований нескольких регионов в пределах определенного государства либо на территории сопредельных муниципальных образований, расположенных на границе двух или более государств.

Как видно из представленных определений, определение межмуниципального приграничного сотрудничества является наиболее емким, а следовательно, требующим наиболее детального изучения данного вида приграничного взаимодействия.

В ходе научного исследования нельзя также обойти вниманием официально закрепленное на законодательном уровне Российской Федерации определение приграничного сотрудничества, оно содержится в таком документе, как Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 09.02.2001 № 196-р)⁵.

В соответствии с данной концепцией под приграничным сотрудничеством в Российской Федерации понимаются согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия Российской Федерации и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, повышения благосостояния населения приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, укрепления дружбы и добрососедства с этими государствами.

Как видим, данное определение охватывает все уровни приграничного сотрудничества в масштабах определенного государства, но в нем не акцентируется внимание непосредственно на приграничном сотрудничестве муниципальных образований соответствующих административно-территориальных образований.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” муниципальное образование - это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения⁶.

Статья 8 Закона определяет организации, которые должны обеспечивать условия для межмуниципального сотрудничества (совет муниципальных образований, единое общероссийское объединение муниципальных образований и другие межмуниципальные объединения), но самого понятия межмуниципального сотрудничества закон не содержит.

Отсутствие четко сформулированного определения приграничного сотрудничества муниципальных образований на законода-

тельном уровне не позволяет в полной мере эффективно использовать весь имеющийся потенциал сопредельных муниципальных образований в процессе их взаимодействия.

Хотя именно на территории муниципальных образований формируются потребности их жителей и создаются условия для их удовлетворения.

Создание условий для удовлетворения потребностей обеспечивается органами местного самоуправления. К компетенции органов местного самоуправления отнесен достаточно широкий круг вопросов, от решения которых зависит благополучие проживающих на территории муниципального образования людей. К вопросам местного значения согласно гл. 3 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” относятся, в частности:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования и контроль за исполнением данного бюджета;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального образования;

4) организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) обеспечение проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в жи-

лых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;

8) создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

9) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

10) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

11) оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных ст. 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ “О некоммерческих организациях”.

Закономерно, что наибольший экономический, социальный и политический эффект на макроуровне не может быть достигнут без эффективного функционирования и взаимодействия территориальных образований, находящихся, условно говоря, на микроуровне. И здесь необходимо отметить, что в настоящее время появились научные публикации, посвященные различным аспектам активизации межмуниципального сотрудничества в субъектах Российской Федерации⁷.

Проанализировав все вышеизложенное, можно отметить, что межмуниципальное сотрудничество является частным случаем приграничного сотрудничества.

В результате проведенного исследования можно сделать вывод, что приграничное сотрудничество муниципальных образований - это многоуровневое взаимодействие друг с другом граничащих муниципальных образований, расположенных территориально в границах одного региона или нескольких реги-

онов либо расположенных на территории сопредельных государств посредством государственных и муниципальных органов, организаций и учреждений, размещенных на данных территориях проживающего населения, определяющих совместными усилиями направление развития данных территорий и принимающих эффективные решения в процессе разрешения вопросов местного значения того или иного муниципального образования в отдельности, а также в рамках взаимодействия с сопредельными муниципальными образованиями.

¹ Вардомский Л.Б. Приграничное сотрудничество в России: современные особенности и тен-

денции развития. URL: <http://www.mid.ru/bdomp/sbor.nsf>.

² Там же.

³ Столяров М.В. Россия в пути. Новая Федерация и Западная Европа. URL: <http://www.stoliarov.ru/index.php?source=monographies/book2/4/8.htm>.

⁴ Снежанова Л.Н. Приграничное сотрудничество в Российской Федерации. URL: http://www.nirsi.ru/Regions/n80/gran_sot.pdf.

⁵ См.: <http://www.bestpravo.ru/federalnoje/jb-zakony/c2g.htm>.

⁶ См.: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_1.html#p76.

⁷ Королева Е.Н., Стешина М.П. Организационно-экономический механизм активизации межмуниципального сотрудничества в регионе (на примере Самарской области) // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2009. □ 9 (59). С. 128-132.

Поступила в редакцию 07.03.2013 г.