

*Н. Ю. Бородавкина*

**РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ  
И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ  
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

*Раскрываются основные направления регулирования международных и внешнеэкономических связей на региональном уровне, которые разрешены законодательно и практически реализуются в Калининградской области. Особое внимание уделено заключению международных соглашений, участию в международных программах и проектах, информационному обеспечению внешнеэкономической деятельности и развитию еврорегионов с российским участием.*

*The article reveals major regulation trends of international cooperation at the regional level which being officially adopted are implemented in the Kaliningrad region. Special attention is given to international agreements, involvement in international programs and projects, information for foreign economic activity and development of euroregions with Russian participation.*

**Ключевые слова:** внешняя торговля, внешнеэкономические связи, интеграционные процессы, внешнеэкономическая деятельность, международные соглашения, еврорегионы.

**Key words:** foreign commerce, foreign economic relations, integration processes, foreign economic policy, international agreements, euroregions.

Глобальное развитие международного взаимодействия получило свое развитие и в региональном аспекте. Повышение роли регионов в процессе налаживания взаимоотношений между государствами отмечается в практике большинства стран Европы, Америки, Азии, причем как в федеративных, так и в унитарных государствах. Особое развитие эти тенденции получают в рамках ЕС при формировании еврорегионов и в прямом взаимодействии национальных регионов на европейском пространстве (так называемая «Европа регионов»). Тем более интересным и прикладным становится изучение особенностей регулирования международных и внешнеэкономических связей на региональном уровне в России, и в частности в ее особом регионе — Калининградской области.

В современных условиях экономического кризиса на первый план выходит регулирование международного взаимодействия на государственном и региональном уровнях. Рассматривая особенности регулирования, можно воспринимать данный процесс как институциональное обеспечение внешнеэкономической деятельности (ВЭД) предприятий, поэтому в

ситуации спада темпов роста и развития на первый план выходят полномочия региональных органов власти и практика их применения.

Для определения понятия «внешние связи региона» воспользуемся работой А.Г. Гранберга, согласно которой это связи, которые устанавливают регионы с зарубежными политическими и административными институтами [3]. Следует отметить, что также используемый в научном обороте термин «децентрализованное сотрудничество» (который довольно широко распространен во Франции) не может быть применен для федеративных государств, поскольку затрагивает лишь административно-территориальные образования унитарных государств, не обладающие законодательными полномочиями. Именно в этом контексте вполне уместно упоминание федерального закона РФ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», где задано понятие, характеризующее взаимоотношения между регионами и рассматриваемое в рамках данной статьи.

Сравним основные направления международного взаимодействия регионов и собственно международные отношения государства с точки зрения присущих им видов связей и возможностей регулирования (рис. 1).

Регионы не имеют права осуществлять политические, а также дипломатические и консульские виды связей.



Рис. 1. Направления международного взаимодействия на региональном и государственном уровнях в РФ

Говоря о связях регионов с органами государственной власти иностранных государств и участии в деятельности международных организаций, отметим, что законодательно сформирована процедура согласования этих действий с правительством страны. При этом государство при заключении международных договоров, которые касаются основополагающих интересов регионов, должно согласовывать данные действия с нижестоящим уровнем управления. Так, не позднее чем за месяц необходимо уведомить региональные власти о перспективах подписания международных договоров, касающихся данного региона. Далее, именно региональное правительство (администрация) вправе сформировать собственную позицию по данному вопросу и донести ее до федерального правительства. Проект документа считается одобренным, если в течение месяца не поступило региональное обоснование его непригодности.

Очевидно, что для разных государств характерны значительные различия в наделении собственных субъектов полномочиями во внешнеэкономической и международной сферах. Тем не менее для большинства стран базовым положением является непризнание за регионами международной правосубъектности. Подписанные ими международные соглашения носят общий характер и действуют только на территории данных регионов, по сути являясь региональными законами [4].

Рассматривая особенности регулирования внешних связей региона в условиях экономического кризиса, отметим, что поскольку довольно часто международное сотрудничество регионов сводят только к внешнеторговому сотрудничеству, интерес представляют официально закрепленные за субъектами РФ полномочия регулирования в этой сфере, которые определены федеральным законом РФ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» №163-ФЗ от 08.12.2003 г. [6].

Ключевой здесь является позиция осуществления всех полномочий в международном направлении только за счет средств бюджета соответствующего региона (республики, края, области). Перечень основных полномочий представлен на рисунке 2.

В Калининградской области наибольшее развитие получили процессы подготовки и заключения международных соглашений. Причем соглашения (а не международные договоры) с зарубежными партнерами заключаются исключительно по вопросам, входящим в компетенцию данного уровня власти согласно внутреннему законодательству. Такие соглашения условно делят на «горизонтальные» (с правомочными органами регионов зарубежных стран) и «диагональные», которые подписываются с иностранными правительствами, министерствами и ведомствами.

Несмотря на естественность равноуровневого сотрудничества, довольно часто в российской практике фиксируются именно «неравные» соглашения, подписание которых связано со значительной долей концентрации власти в стране-партнере и невозможностью на региональном уровне подписывать подобные документы. В качестве еще одной причины такого «диагонального» сотрудничества выступает несоразмерность экономического потенциала малых и крупных регионов из разных государств.

При этом по содержанию подобные соглашения регионов можно условно разделить на рамочные соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, концентрированные соглашения



Рис. 2. Структура региональных полномочий регулирования внешне-торговой деятельности (ВТД)

в рамках одной из областей сотрудничества (см. рис. 1), а также соглашения по реализации конкретных акций (например, об открытии международного воздушного сообщения между столицами регионов).

Вместе с тем для конкретного региона РФ, не являющегося субъектом международного права, более практичным становится подписание конкретных договоров либо с субъектами, либо с министерствами и ведомствами иностранного государства. Такое взаимодействие на уровне «регион – регион» (горизонтальные соглашения) является в настоящий момент приоритетным для Калининградской области, когда на договорно-правовой основе осуществляются партнерские связи с рядом субъектов других государств, что благоприятствует развитию ВЭД.

В числе приоритетов регулирования международных связей в Калининградской области особое внимание уделяется географически сбалансированному развитию ВЭД. В подтверждение важности данного тезиса можно привести примеры высокой степени вовлеченности региона в процесс расширения российско-балтийского сотрудничества при заключении международных соглашений и содействии созданию консульств других государств (табл.).

**Структура международного взаимодействия Калининградской области с другими государствами**

Страна	Соглашения, договоры	Консульства
Польша	Партнерские соглашения с воеводствами: Поморским, Варминьско-Мазурским, Западнопоморским	Генеральное консульство (ГК), Торгово-промышленная палата (ТПП) г. Ольштына

Окончание табл.

Страна	Соглашения, договоры	Консульства
Литва	1. Соглашения о сотрудничестве с уездами: Каунасский, Клайпедским, Паневежским, Мариямпольским, Таурагским. 2. Соглашение о долгосрочном сотрудничестве области с регионами Литвы	ГК в г. Калининграде, консульство в г. Советске
Швеция	1. Международные проекты в сфере технической и гуманитарной помощи, переговоры по расширению сотрудничества. 2. Меморандум о сотрудничестве с губернией Блекинге	ГК
Германия	1. Меморандум о сотрудничестве, земля Шлезвиг-Гольштейн. 2. Протокол о продолжении сотрудничества, земля Бранденбург	ГК, представительство ТПП г. Гамбурга
Беларусь	1. Соглашение о долгосрочном сотрудничестве. 2. Соглашения о сотрудничестве с областями Беларуси: Гродненской, Минской, Брестской	Отделение посольства РБ в РФ
Дания	Меморандумы и Протоколы о сотрудничестве или намерениях с округами Борнхольм, Сторстрем и Фюн	Почетное консульство
Нидерланды	Меморандум и Протокол о сотрудничестве с провинцией Гронинген	—
Китай	Меморандум и Протокол о сотрудничестве с автономной областью Нинся	—
Латвия	—	Канцелярия консульского отдела посольства Латвии в РФ
Исландия, Греция, Хорватия, Армения, Италия	—	Почетное консульство

Еще одним доказательством роста диверсификации ВЭД эксклавного региона становятся результаты анализа географической структуры внешней торговли в 2007 г. [1].

Традиционное лидерство Польши, Литвы и Германии в экспорте и импорте Калининградской области (с 1993 до 2006 г.) сменилось выходом на первый план направлений внешнеторгового сотрудничества с Нидерландами (доля во внешнеторговом обороте — 13,5 %, причем по экспорту — более 30 %), Германией (совокупная доля — 11,8 %), Китаем (общая доля 11,6 %, причем только по импорту доля составила 18,9 %). Появлению последнего направления значительно способствовали организация презентации экономики области в Китае и заключение меморандума и протокола о сотрудничестве с одной из провинций Китая.

Как следует из практики применения мер по регулированию международных связей региона, в соответствии с международными договорами и соглашениями РФ созданы советы по сотрудничеству Калининградской области РФ с регионами и органами власти Беларуси, Литвы и Польши.

Уполномоченными Правительства РФ по сотрудничеству региона с ближайшими иностранными партнерами и сопредседателями данных межправительственных советов с российской стороны назначаются высшие должностные лица органа исполнительной власти Калининградской области [7].

В условиях нестабильности внешней среды, кризисных явлений в экономике особенно значимым является тот факт, что для региональных властей официально закреплена возможность получения правовой и экспертно-консультативной помощи со стороны федеральных органов исполнительной власти. При поддержке представительства МИДа РФ в Калининградской области создаются условия для расширения консульского присутствия зарубежных государств на территории региона.

Непосредственными партнерами области выступают 21 территориально-административное образование из 6 стран Балтийского моря. Калининградская область — активный участник европейских программ и проектов. Кроме того, в течение длительного периода администрация Калининградской области (позднее — Правительство) финансировала деятельность представительств региона в Польше, Литве и Беларуси. Многие исследователи и практики отмечали значительный уровень доверия именно к региональным представительством за рубежом со стороны населения и предприятий этих регионов, однако в силу необходимости экономии на бюджетных расходах с середины 2008 г. подобная практика была приостановлена, Калининградская область добровольно отказалась от использования части своих полномочий на международном уровне.

Необходимо особо отметить, что в феврале 2009 г. было заключено соглашение Калининградской области о сотрудничестве на пять лет с Российским национальным комитетом Международной торговой палаты — Всемирной организации бизнеса (ICC Russia). Это — впервые в практике работы данной организации в России с 2000 г.

Предметом соглашения является установление взаимовыгодного сотрудничества сторон по ряду направлений: представление интересов бизнеса региона на международном уровне; развитие деловых связей и установление прямых контактов между предприятиями области и компаниями из числа членов сообщества Международной торговой палаты — Всемирной организации бизнеса; оказание содействия предприятиям региона в области международной торговли и инвестиций, международного арбитража, ВЭД, банковских услуг и страхования, юридических услуг, налогового права, защиты прав интеллектуальной собственности и инновационного развития; информационно-аналитическое партнерство; проведение совместных мероприятий по актуальным проблемам бизнеса и т.п.

Для поддержания перспектив развития в условиях экономического кризиса и трансформации экономики особенно актуальны результаты долгосрочных международных программ и проектов. Так, в числе наиболее важных в течение 2005—2008 гг. следует назвать Программу соседства: Литва, Польша и Калининградская область (РФ) INTERREG 3-A, международную программу приграничного сотрудничества в регионе Балтийского моря INTERREG 3-B, программу «Регионы Балтийского моря», датскую программу содействия экономическому развитию Калининградской и Псковской областей на 2005—2006 гг., специальную программу для Калининградской области в рамках национальной программы Тасис, в том числе по проектам

«Развитие административного потенциала Калининградской области», «Профессионально-техническое образование», «Строительство очистных сооружений в Гусеве». Кроме того, значительным является участие в крупной Программе приграничного сотрудничества для Литвы, Польши и Калининградской области в рамках Европейской инициативы соседства и партнерства (ЕИСП) с бюджетом в 132 млн евро, рассчитанной до 2013 г. [7].

Отдельным направлением развития внешнеэкономических связей и регулирования этих процессов на региональном уровне в области становится организация выставок и форумов международного уровня. Самыми значимыми в последнее время стали выставки «Янтур» и «Балтэкспо», проводимые в Калининграде. Первоначально иностранные фирмы присутствовали лишь в качестве гостей выставок, однако в последние годы регистрируется большое число экспонентов — участников выставок из-за рубежа.

Большой резонанс имеет участие представителей Правительства области и предпринимателей в выставках и презентациях, проводимых за рубежом. Можно отметить Международную инвестиционную выставку недвижимости MIPIM в Каннах (Франция), выставку сельского хозяйства и пищевой промышленности «Агро-Балт» (Литва), российскую национальную выставку в Китайской Народной Республике.

В подобных мероприятиях активно участвуют предприятия региона, формируя перспективные бизнес-контакты: заводы «Калининградгазавтоматика», «Кварц», ПСЗ «Янтарь», «Калининградский вагоностроительный завод», «Калининградгазификация», «Судоремонт Балтика», а также финансовые структуры, банки, администрация Калининградского порта и др.

Среди направлений регулирования остальные региональные полномочия во внешнеэкономической сфере для Калининградской области остаются лишь перспективными. При существенном уровне развития внешнеэкономических связей, положительной динамике внешнеэкономического оборота, широком спектре экспортного и импортного товарного ассортимента в регионе отсутствует (и не была разработана) программа развития внешней торговли (экспорта), не созданы страховые и залоговые фонды. Информационное обеспечение участников ВТД осуществляется только на базе Калининградской торгово-промышленной палаты (КТПП).

Так, в числе мероприятий по информационному обеспечению и развитию внешнеэкономических связей предпринимателей области, которые целенаправленно организуются в рамках КТПП в течение 2009 г., следует отметить экономические миссии в нашем регионе предпринимателей из Беларуси, Украины, Дании.

Организационные функции КТПП включают: обеспечение участия в организуемых ею переговорах, конференциях, семинарах, «круглых столах» и международных проектах с прибывающими в КТПП делегациями зарубежных стран и иностранных фирм; организацию и проведение торговых миссий, профессиональных стажировок за рубежом, презентаций отечественных и зарубежных фирм.

Информационные функции предполагают: информирование о поступивших коммерческих предложениях из-за рубежа; предоставление информации о российских и иностранных выставках в России и за рубежом по информационным каналам КТПП; распространение справочных и информационных материалов об экономике и внешней торговле стран СНГ и

других зарубежных стран, о деятельности торговых палат, фирм, ассоциаций, союзов, компаний, концернов, международных внешнеэкономических и других организаций; поиск и предоставление деловой информации по запросам фирм; размещение коммерческой информации на сайте КТПП.

Зарубежные контакты включают: участие специалистов КТПП в переговорах, проводимых с иностранными партнерами по просьбе отечественных предприятий; установление прямых торговых, производственных и научно-технических связей членов КТПП с предприятиями, организациями и фирмами других стран; организация презентаций зарубежных фирм; организация поездок представителей деловых кругов Калининграда за рубеж; содействие в аккредитации представительств иностранных фирм, включая оформление заграничных паспортов для предпринимателей [8].

Для приграничных регионов России, таких как Калининградская область и Дальний Восток, международные торговые связи и процессы их регулирования имеют особое значение. Фактически укрепление базы международного сотрудничества лишь формирует условия для качественного развития ВЭД.

Рассматривая международные связи регионов более детально, следует выделить *приграничное сотрудничество* — когда взаимодействие происходит с сопредельными регионами других государств; и *межтерриториальное сотрудничество* — когда регионы не имеют общих границ.

Приграничное сотрудничество понимается как согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией двух и более договаривающихся сторон, и заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения целей [2].

На практике такое сотрудничество носит двусторонний характер, часто выступая инструментом сглаживания различий в уровне жизни периферийных (для своей страны) регионов.

Межтерриториальное сотрудничество развивается не только в двустороннем порядке, но и в рамках международных ассоциаций региональных властей и международных организаций. Под межтерриториальным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на установление отношений между территориальными сообществами двух или более договаривающихся сторон, отличных от отношений приграничного сотрудничества соседних сообществ и властей, и включающие заключение соглашений с территориальными сообществами и властями других государств [5].

Активно развивается приграничное и трансграничное сотрудничество в рамках еврорегионов. Муниципальные образования области являются участниками пяти еврорегионов.

Под еврорегионом (англ. *euromregion*) понимается европейская форма международной интеграции, основанная на тесном сотрудничестве двух или нескольких территориальных образований, расположенных в приграничных районах соседствующих государств Европы.

Создание еврорегиона позволяет его участникам организовывать совместные экономические структуры, развивать приграничную торговлю, реализовывать различные проекты в области туризма, экологии, спорта и культуры. В большинстве случаев в пределах еврорегиона практически



устраняются таможенные барьеры и препятствия для перемещения рабочей силы. Концепция еврорегионов — следствие политики ЕС, направленной на децентрализацию политической и экономической власти, создание своеобразных экстерриториальных образований.

Еврорегионы часто объединяют территории, связанные географически (например, регион «Баварский лес — Богемский лес/Шумава» расположен в едином лесном массиве; «Татры» — в единой горной системе) или исторически («Силезия» — на территории средневекового независимого государства; «Западная Паннония» — часть древнеримской провинции).

Правительство и органы муниципальной власти Калининградской области на постоянной основе взаимодействуют с соответствующими иностранными партнерами по вопросам приграничного сотрудничества. Россия участвует в семи еврорегионах. Пять из них включают муниципалитеты Калининградской области: «Сауле», «Нямунас-Немен-Неман», «Шешупе», «Лына-Лава» и самый крупный — «Балтика». Наиболее активным из них является еврорегион «Балтика», в состав которого входят приграничные территории шести стран.

Органами власти Калининградской области регионального и муниципального уровня накоплен значительный опыт в организации приграничного сотрудничества. Тем не менее именно в этом направлении есть ряд проблем и сложностей. В настоящее время работа в рамках еврорегионов ведется на уровне самостоятельности муниципалитетов. Среди причин недостаточного развития выделяется отсутствие соответствующей нормативно-правовой базы. До сих пор не приняты федеральные законы «О правовом статусе приграничных территорий» и «О приграничном сотрудничестве в РФ». При этом в «Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. №196-р, понятие «еврорегион» отсутствует.

Российские субъекты еврорегионов, как правило, не располагают необходимыми финансовыми ресурсами для участия в совместных проектах. Калининградская область, например, в 2006 г. впервые внесла свой вклад в бюджет еврорегион «Балтика» (при этом сумма составила минимум из вкладов участников — 3 тыс. евро). Возможности федерального финансирования также ограничены. В отличие от стран — членов ЕС, Россия не имеет доступа к финансовым ресурсам структурных фондов Евросоюза. Программа Тасис, в которой участвует Российская Федерация, для финансирования проектов развития еврорегионов используется недостаточно.

Субъекты РФ, участвующие в еврорегионах, или их приграничные территории часто отстают в развитии от среднероссийских показателей. При этом они граничат, как правило, с недостаточно развитыми (периферийными) регионами стран-партнеров. Фактически это ведет к ограничению перспектив взаимодействия, поскольку для создания еврорегионов необходим базовый экономический потенциал сторон.

Таким образом, выделяя в числе направлений международных и внешнеэкономических связей Калининградской области функционирование и развитие еврорегионов, можно сформулировать комплекс рекомендаций, адресованных соответствующим властным структурам.

Так, в условиях экономического кризиса можно больше задействовать потенциал развития еврорегионов. Органам государственной власти и местного самоуправления региона, ассоциации «Совет муници-

пальных образований Калининградской области» рекомендуется большая вовлеченность в деятельность еврорегионов. Привлечение к деятельности еврорегионов Торгово-промышленной палаты, Союза промышленников и предпринимателей Калининградской области, отраслевых ассоциаций и заинтересованных общественных организаций может существенно расширить сектора экономического взаимодействия.

Среди направлений регулирования можно выделить формирование базы для эффективного механизма планирования и координации международных проектов и программ в Калининградской области, что находится в полномочиях Правительства региона и Калининградской областной думы. Практическим направлением работы становится совместное с ЕС выявление форм и возможностей финансирования конкретных инфраструктурных проектов в российских регионах, граничащих со странами ЕС (например, через программы в рамках европейского инструмента добрососедства и партнерства ENPI).

Наконец, в настоящее время в процессе разработки находится проект регионального закона «О развитии приграничного сотрудничества в Калининградской области» с участием Правительства Калининградской области, Калининградской областной думы и ассоциации «Совет муниципальных образований Калининградской области». Принятие этого закона позволит сформировать базу для использования возможностей развития международных и внешнеэкономических связей на региональном уровне.

#### Список литературы

1. *Внеэкономическая деятельность предприятий и организаций Калининградской области за 2000–2007 гг.:* статистический сборник. Калининград, 2008.
2. *Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей.* Мадрид, 21 мая 1980 г. // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. М., 2002.
3. *Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации:* учебное пособие / под ред. А.Г. Гранберга. М., 2001.
4. *Плотникова О.В.* Международное сотрудничество регионов: концептуальные подходы. Новосибирск, 2005.
5. *Протокол №2 Мадридской рамочной конвенции от 7.03.1998 г. (вступивший в силу 1.02.2001 г.)* // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. М., 2002.
6. *Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности:* федер. закон РФ №163-ФЗ от 8.12. 2003 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. *Сайт* Правительства Калининградской области. URL: <http://www.gov39.ru>
8. *Сайт* КТПП. URL: <http://www.kaliningrad-cci.ru>

#### Об авторе

Н.Ю. Бородавкина — канд. экон. наук, доц., РГУ им. И. Канга, [borodavkina@albertina.ru](mailto:borodavkina@albertina.ru).

#### The author

N.Y. Borodavkina — PhD in Economy, associated professor, IKSUR, [borodavkina@albertina.ru](mailto:borodavkina@albertina.ru).

