

Раздел

Информационные процессы

Sections

Information processes

УДК 341

Использование опыта ЕС
при заключении субъектами
Российской Федерации
соглашений с иностранными
государствами или их
субъектами в сфере торгово-
экономического, научно-
технического и культурного
сотрудничества

С.Ю. Кашкин

д.ю.н., проф., Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия
E-mail: kashkin@eulaw.edu.ru

С.А. Михайлова

к.ю.н, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия
E-mail: sofia.mikhailova@gmail.com

Д.П. Коротков

к.т.н., ФГБНУ «Интерфизика», Москва, Россия
E-mail: 1310@mail.ru

Аннотация. Настоящая статья посвящена изучению норм международных соглашений о развитии сотрудничества в экономической, научно-технической и социальных сферах между субъектами Российской Федерации и иностранными государствами или их субъектами, а также практики использования таких соглашений в рамках Европейского Союза. Внимание в данной статье уделяется анализу уже

Usage of EU Experience by
Conclusion of Agreements
Between the Subjects of
the Russian Federation
and Foreign States or Their
Subjects Within the Scope
of Economic, Scientific,
Technical and Cultural
Cooperation

S. Kashkin

Doctor of Legal Science, professor, Head of the Chair of Integration and European Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSLA)
E-mail: kashkin@eulaw.edu.ru

S. Mikhailova

Candidate of Legal Science, Lecturer of the Chair of Integration and European Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSLA)
E-mail: sofia.mikhailova@gmail.com

D. Korotkov

Candidate of technical Sciences, Federal state-financed organization State Centre «Interphysica», Moscow, Russia
E-mail: 1310@mail.ru

Abstract. This article is devoted to the studying of rules of international agreements concluded between the subjects of the Russian Federation and foreign states or their subjects, and experience of European Union in using such kind of instruments. The article focuses on analyse of already existed agreements, necessity of harmonization and elaboration of framework agreement.

существующих актов и необходимости гармонизации и выработке единого типового соглашения о сотрудничестве для его дальнейшего использования.

Ключевые слова: международные соглашения, региональные соглашения, сотрудничество в сфере экономики, туризма, культуры, науки, международное право, европейское право.

Key words: international agreements, regional agreements, cooperation within the scope of economy, tourism, culture, science, international law, European law

DOI: 10.31432/1994-2443-2019-14-2-7-13

Цитирование публикации: С.Ю. Кашкин, С.А. Михайлова, Д.П. Коротков. Использование опыта ЕС при заключении субъектами Российской Федерации соглашений с иностранными государствами или их субъектами в сфере торгово-экономического, научно-технического и культурного сотрудничества // Информация и инновации. 2019. Т. 14, № 2. С. 7-13. DOI: 10.31432/1994-2443-2019-14-2-7-13.

Citation: Sergey Kashkin, Sofia Mikhailova, Dmitry Korotkov. Usage of EU experience by conclusion of agreements between the subjects of the Russian Federation and foreign states or their subjects within the scope of economic, scientific, technical and cultural cooperation // Information and Innovations 2019. T. 14, № 2. pp. 7-13. DOI: 10.31432/1994-2443-2019-14-2-7-13.

1. Введение

Практика заключения международных соглашений российскими регионами хорошо известна. Такие соглашения заключаются в рамках совместных и исключительных полномочий субъектами Российской Федерации с 1990-х гг. Вместе с тем, заключаемые соглашения выглядят «дремучими» и «советскими» с точки зрения современных потребностей межрегионального научно-технического сотрудничества, которое должно ориентироваться на практические результаты в виде создания совместных проектов, инновационных кластеров, укрепления связей на основе приоритетов государственных программ развития научно-технического потенциала страны.

Актуальным практическим вопросом в этой связи является модернизация содержания упомянутых соглашений. Важно отработать терминологию регионального права, сопряжимую не чисто с прошлой советской (но с учетом опыта) с современной европейской, а равно использовать с необходимой модификацией принципы регионального права ЕС.

Настоящая статья посвящена обзору международных соглашений субъектов Российской Федерации на примере соглашений в сфере научно-технического сотрудничества, анализу опыта региональной политики ЕС и выработке первичных практических рекомендаций.

2. Краткий анализ соглашений о развитии сотрудничества в экономической, научно-технической и социальных сферах между субъектами Российской Федерации и иностранными государствами или их субъектами

Все изученные соглашения являются рамочными, на их основании стороны заключают договоры в одной из сфер компетенции, которые предусмотрены данными документами. Соглашения построены по единому принципу и состоят из преамбулы, 15–20 статей, заключительных положений, иногда к соглашению прилагается пояснительная записка.

В рассматриваемых соглашениях стороны ставят целью развитие дружественных связей, осуществление взаимовыгодного сотрудничества в рамках своей компетенции и добрососедских отношений. Сотрудничество осуществляется путем реализации совместных проектов в областях, представляющих обоюдный интерес для Сторон. Стороны, в пределах своей компетенции, определяемой их законодательством, развивают долговременные и всесторонние торгово-экономические, научно-технические и культурные связи на принципах взаимной выгоды, равенства, партнерства, доверия и доброй воли.

В соглашении между правительством Белгородской области и правительством республики Беларусь¹ указано, что «стороны воздерживаются от дей-

¹ Соглашение между Правительством Белгородской области и Правительством Республики Беларусь о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 25.04.2015 г.

ствий, способных нанести экономический или иной ущерб друг другу, согласовывают и заблаговременно информируют друг друга о решениях, принятие которых затрагивает права и законные интересы каждой из Сторон».

Далее в большинстве соглашений указываются сферы, в которых стороны намереваются развивать сотрудничество. Они создают благоприятные условия для развития торгово-экономических отношений, в том числе для реализации взаимных поставок товаров, сырья, продовольствия, продукции и предоставления услуг, обеспечивают условия для перевозок пассажиров и транспортировке грузов, проводят обмен проектами и специалистами по отраслям, представляющим взаимный интерес, создают условия для совместных производств, проектов, программ, прогрессивных производственных структур, оказывают содействие осуществлению инвестиционных проектов.

Стороны обязуются совершать обмен информацией о промышленных и сельскохозяйственных предприятиях, о потребностях данных предприятий и населения в основных видах промышленной и сельскохозяйственной продукции, в товарах народного потребления, которые целесообразно внедрять на территории сторон в соответствии с законодательством и в пределах компетенции сторон.

В соглашении между правительством Кабардино-Балкарской Республики и правительством Государства Катар¹ особое внимание уделяется развитию сотрудничества в области туризма, медицинского обслуживания и отдыха, машиностроения, нефтехимии, топливно-энергетического комплекса, черной и цветной металлургии, строительства, связи и информатизации, легкой промышленности и сельского хозяйства. Стороны в пределах своей компетенции оказывают содействие в реализации совместных инновационных проектов, направленных на реконструкцию и модернизацию предприятий, создание новых производственных мощностей, а также содействуют капиталовложениям, осуществляемым в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством государства Катар, определенных договорами между субъектами сторон.

Соглашение о сотрудничестве между Министерством социальной политики Калининградской области Российской Федерации и Воеводским управлением занятости в г. Ольштыне Варьмин-

¹ Соглашение между правительством Кабардино-Балкарской Республики и правительством Государства Катар о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 13.10.2014 г. //

ско-Мазурского воеводства Республики Польша² предусматривает поддержку и развитие в профессиональном и общечеловеческом отношении, развитие трансграничного сотрудничества между указанными сторонами по реализации мероприятий, которые будут способствовать повышению занятости и социальной сплоченности. В предмет данного соглашения входит совместная деятельность в сфере профессионального консультирования, обмена опытом работы в сфере занятости населения, содействия в трудоустройстве, в том числе при миграции населения обеих стран, обмена статистической информацией о национальных и местных рынках труда, разработке совместных трансграничных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, испытывающих трудности в поиске работы, развитие (обучение, стажировки) персонала государственных служб занятости населения.

Для реализации намеченных программ стороны организуют встречи, семинары, конференции, обучающие визиты.

В соглашении между правительством Кировской области и правительством провинции Сычуань³ стороны способствуют развитию и расширению экономического сотрудничества в сфере промышленности, в том числе по таким направлениям как: машиностроение, текстильная промышленность, химическая промышленность, создание инфраструктуры (в т.ч. транспортной и логистической).

Соглашение между правительством Республики Калмыкия и правительством Монголии⁴ предусматривает поощрение прямых контактов между хозяйствующими субъектами, зарегистрированными на территории обеих сторон. Сотрудничество осуществляется на основе дополнительных протоколов к данному соглашению, а также контрактов, заключаемых между хозяйствующими субъектами в соответствии с законодательством Российской Федерации. Для развития и расширения взаимовыгодного сотрудничества стороны оказывают взаимное содействие в открытии представительства Республики Кал-

² Соглашение о сотрудничестве между Министерством социальной политики Калининградской области Российской Федерации и Воеводским управлением занятости в г. Ольштыне Варьминско-Мазурского воеводства Республики Польша

³ Соглашение между правительством Кировской области и правительством провинции Сычуань о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 23.03.2016 г.

⁴ Соглашение между правительством Республики Калмыкия (Российская Федерация) и правительством Монголии о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 29.03.2007 г.

мыкия на территории Монголии и представительств административно-территориальных образований Монголии на территории Республики Калмыкия. Кабардино-Балкарская Республика и государство Катар образуют экспертно-аналитические и другие рабочие группы для решения отдельных вопросов в областях сотрудничества, а также оказывают содействие в открытии и осуществлении деятельности торговых домов, представительств фирм и предприятий на территориях друг друга.

В соглашении между правительством Московской области Российской Федерации и правительством Республики Сербия¹ отдельно указывается, что стороны не несут ответственности по обязательствам, вытекающим из контрактов, заключенных хозяйствующими субъектами сторон в рамках реализации указанного соглашения. Для координации хода выполнения соглашения стороны создают группу развития сотрудничества, она же, при необходимости, будет готовить рекомендации по осуществлению и развитию сотрудничества. В нее войдут представители обеих сторон.

В соглашении между правительством Ростовской области и правительством Республики Армения² стороны договариваются об обмене информацией, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, о хозяйствующих субъектах, действующих в промышленной отрасли, сельском хозяйстве, других отраслях экономики, науке, в пределах своих полномочий оказывают хозяйствующим субъектам содействие в развитии обоюдных связей на территории сторон, также производят обмен информацией, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, о выпускаемой на территории Ростовской области и Республики Армения продукции, в том числе экспортной, видах оказываемых услуг, конъюнктуре товарных рынков в целях повышения эффективности финансово-хозяйственной деятельности предприятий и предпринимателей. Полученная информация может быть передана третьей стороне только при наличии предварительного письменного согласия стороны, которая ее предоставила.

В соглашении между правительством Белгородской области и правительством республики Беларусь предусматривается, что стороны своевременно информируют друг друга об изменении законодательства Российской Федерации и Республики

Беларусь, которые могут повлиять на реализацию соглашения. Стороны обеспечивают участие хозяйствующих субъектов в проводимых сторонами ярмарках, аукционах, и других мероприятиях помимо обмена информацией.

Также в большинстве соглашений затрагиваются вопросы развития сотрудничества в области научно-технической деятельности, культуры, образования, здравоохранения, спорта, туризма. Например, в соглашении между Кировской областью и правительством провинции Сычуань стороны развивают сотрудничество в области культуры, в том числе по следующим направлениям: 1) содействие в организации и проведении гастролей театральных и концертных коллективов; 2) популяризация культурных традиций через участие в фестивалях, конкурсах, конференция, встречах, круглых столах. Стороны способствуют развитию взаимодействия в сфере образования и научно-исследовательской деятельности (обмен научно-педагогическими работниками, обмен студентами, разработка и реализация совместных проектов, организация семинаров и конференций).

Практически все соглашения заключены сроком на пять лет и с возможностью автоматической пролонгации на следующий год или период, если одна из сторон не уведомит об ином.

Споры, возникающие в ходе выполнения или толкования положений соглашений, решаются путем переговоров и консультаций между сторонами.

Прекращение действия соглашений не затрагивает реализацию договоров, заключенных на их основе, если обязательства по ним выполнены не в полном объеме либо не истек срок действия таких договоров.

3. Опыт ЕС

В ходе реформы региональной политики 1988–1989 гг. Европейская комиссия сформулировала четыре базовых принципа функционирования структурных фондов. К ним относятся:

Принцип целевой, предметной и территориальной концентрации, означающий строгую группировку принимаемых финансовыми инструментами мер в области региональной политики вокруг приоритетных целей, конкретных направлений деятельности и определенных по качественным параметрам территорий. Этот принцип направлен на обеспечение эффективного руководства структурной политикой;

Принцип партнерства в работе всех вовлеченных в осуществление региональной политики органов власти на Союзном, национальном, региональном и местном уровнях на всех стадиях деятельности. Этот принцип предполагает также партнерское со-

¹ Соглашение между правительством Московской области Российской Федерации и правительством Республики Сербия о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 30.05.2011 г.

² Соглашение между правительством Ростовской области и правительством Республики Армения о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве 2014 г.

трудничество Европейского Союза и Совета Европы, а также взаимную поддержку и совместную деятельность властных органов всех уровней, а также институтов гражданского общества, широко вовлеченных в реализацию региональной политики;

Принцип дополнительности финансового вклада ЕС, в соответствии с которым все мероприятия фондов ЕС обязательно софинансируются со стороны государств-членов из национальных и региональных бюджетов, а также других источников, в том числе средств частных компаний;

Принцип долгосрочного программного подхода, под которым подразумевается, что в течение нескольких лет средства целеустремленно используются в детально разработанных многолетних структурных программах, нацеленных на решение конкретных проблем конкретных территорий. Так, например, в декабре 2007 г. Комиссия одобрила разработанную 27 странами семилетнюю программу 302 операционных программ, финансируемых Структурными фондами.

На практике эти принципы иногда вступали в противоречие с реальностями или в конфликт друг с другом. Например, логика концентрации наталкивалась на многочисленность эгоистических интересов стран и регионов, что приводило к распылению ресурсов. Партнерство подчас приводило к ненужным спорам, а дополнительность, предусматривавшаяся на стадии планирования не всегда реализовывалась на стадии реализации проекта. Долгосрочный программный подход проявлялся в излишней детализации и бюрократизации чрезмерно усложненных процедур.

Критика наднациональной региональной политики ЕС привела к корректировке и дальнейшему совершенствованию вышеупомянутых принципов.

В результате принятия в 2000 г. Лиссабонской стратегии значительная доля финансирования была привязана к учету ее требований. Принцип партнерства получил расширенное толкование. Партнерами, наряду с органами власти, стали рассматриваться самые разные организации, в том числе те, которые представляют гражданское общество. Принцип дополнительности был уточнен с учетом различий возможностей и уровня развития стран и регионов, получающих адресную помощь. Стал применяться принцип пропорциональности, который позволил ограничить бюрократический контроль за реализацией небольших проектов. На его основе механизм оценки других программ стал более гибким и адекватным. В связи с расширением Европейской политики соседства важным стал вопрос о выходе применения принципа партнерства за пределы границ Европейского Союза, что со всей

определенностью поддерживают международные европейские региональные организации.

Профессор П. Матхийсен выделяет еще один принцип региональной политики — принцип отчетности, который состоит в необходимости строгого соблюдения финансовой дисциплины и регулярного предоставления отчетов бенефициариев политики сплочения по программам фондов. Эти отчеты концентрируются у Комиссии, которая готовит ежегодный доклад о прогрессе региональной политики Совету. В соответствии с §2 ст.175 ДФЕС¹ раз в три года Комиссия готовит специальный доклад «О прогрессе в экономическом, социальном и территориальном сплочении», содержащий детальную оценку проблем и достижений территориальной политики ЕС.

В 2008 г. Комиссия представила доклад «Регионы 2020»², представляющий собой анализ перспектив возможного влияния на регионы Европы четырех глобальных проблем: глобализации, демографических, климатических изменений и вызовов энергетического кризиса.

Специальными регламентами регулируется порядок оказания Структурными фондами технической помощи и оценки и управления операционными программами ЕС. В этом проявился один из основополагающих принципов права ЕС — принципа эффективности.

В процессе разработки и совершенствования принципов региональной политики, особенно на современном этапе его развития, происходило сокращение числа финансовых инструментов, используемых для реализации политики сплочения, а также уменьшение перечня основных целей политики для концентрации усилий и большей эффективности претворения программ в жизнь, а также обеспечения прозрачности мероприятий по оказанию проблемным территориям финансовой помощи.

Региональная политика Европейского Союза, особенно в последнее время, в чем-то напоминает некоторые приемы и методы такой политики СССР в отношении менее развитых республик и районов, но адаптированные, перенесенные в современные условия, соответствующие иным технологическим и финансовым возможностям ЕС. Основные принципы европейской политики сплочения весьма рациональны, прагматичны, пропорциональны и поэтому некоторые из них могут с успехом быть приспособлены для укрепления регионального

¹ Договор о функционировании Европейского Союза (The Treaty on the Functioning of the European Union of the European Union) // OJ C 115 09.05.2008 P. 127

² Доклад Комиссии ЕС «Регионы 2020» (Commission staff working document "Regions 2020: An Assessment of Future Challenges for EU Regions")// Доступно в Интернете по адресу http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_en.pdf

сплочения Российской Федерации, а особенно — при создании интеграционных объединений с участием РФ на постсоветском пространстве, в том числе — Евразийского экономического союза.

3. Обновить систему управления, отчетности и мониторинга с целью улучшения стратегического лидерства РФ.

Инновации, за исключением научных исследований, играют определяющую роль, и имеют решающее значение для национального экономического роста, а также для сбалансированного развития регионов.

Сегодня региональная политика превратилась в постоянно действующий фактор, без которого немыслима полноценная интеграция.

В самое последнее время можно отметить новые тенденции в развитии региональной политики:

Можно заметить, что в текстах ЕС термин региональная политика все чаще замечается понятием политика сплочения. Таким образом, происходит изменение понятийного аппарата: фактически политика сплочения означает переплетение региональной политики и социальной политики, когда они уже не рассматриваются изолированно друг от друга. Политика сплочения предполагает одновременное сплочение по горизонтали (между регионами — региональная политика) и по вертикали (между слоями общества — социальная политика).

Новые вызовы ставит перед региональной политикой глобализация экономики. В новом глобальном контексте перед региональной политикой ставится задача не просто искать и мобилизовать внутренние ресурсы региона для повышения его конкурентоспособности в масштабах ЕС, но и повышение конкурентоспособности этого региона в мировом масштабе.

Интересно, что резкое повышение к этой проблеме характерно и для России: тема регионального развития не превратилась в тему-однодневку. Возможно, дело в том, что российские реформы последних лет в глазах населения явно несправедливы, и разные итоги реформ по регионам выражены крайне ярко. Средством для сглаживания чувства территориальной несправедливости в России как раз и призвана стать национальная региональная политика.

4. Практические рекомендации и заключение

Какой же опыт в области проведения региональной политики может оказаться полезным для России?

Первое. На опыте ЕС Россия может оценить преимущества и недостатки того или иного концептуального подхода к сущности регионального развития. Очевидно, что наиболее оптимальным для сегодняшней России был бы подход стимулирования

внутреннего потенциала регионов, к которому ЕС перешел после кризисов 70–80-х годов.

Второе. Тексты ЕС, посвященные региональной политике, позволяют получить прекрасное представление о понятийном аппарате, которым Союз пользуется в этой области. Вообще вопрос о дефинициях представляется крайне актуальным для России — без его решения вряд ли возможно дальнейшее развитие региональной политики. На сегодняшний день ситуация, к сожалению, такова, что практически каждый пишущий или говорящий о региональной политике, имеет в виду какое-то свое определение, не всегда понятное даже самому автору. Сейчас в России “ходит” по меньшей мере 8 определений региональной политики. Таким образом, необходимо срочно выработать договоренность по этому поводу.

Третье. Типология регионов и критерии районирования — здесь опыт ЕС просто бесценен. В России было предпринято уже несколько попыток районирования территории страны, однако они были либо неполными, то есть выделяли лишь какой-то тип регионов, либо проводились не для целей региональной политики.

Четвертое. Определение принципов и приоритетов региональной политики. Возможно, принципы региональной политики, которыми руководствуется ЕС, не совсем годятся для России, однако ключевой момент в данном случае заключается в том, что эти четкие и единообразные для всех регионов принципы обязательно должны существовать и неукоснительно соблюдаться. В России же сегодня средства выделяются в зависимости от близости того или иного региона к “верхам”, что просто недопустимо. Примером здесь может служить выделение средств Москве на “выполнение столичных функций”.

Пятое. Наконец, важным моментом является изучение российского регионального развития, российских регионов и последующее опубликование этих результатов. Данные региональных исследований долгое время считались секретными, сегодня же неизученность региональных проблем ведет к тому, что мы просто не знаем как следует, что происходит в стране на уровне регионов, не говоря уже о местном уровне.

С бывшими советскими республиками и традиционными соседями важно создавать международные (трансграничные) регионы, в которых активно занимать ведущую роль и формировать (по возможности отечественные правовые) инструменты регулирования, обеспечивая перспективы дальнейшей интеграции и распространения влияния РФ. Целесообразно создавать новый тип трансграничного управления, обладающий своей законодательной властью (отвечающей базовым интересам РФ).

ЛИТЕРАТУРА

1. Васютченко И.Н. Теоретические основы формирования внешнеэкономической стратегии РФ и ее субъектов в современных условиях (инновационный аспект) // Вестник Таганрогского института управления и экономики. — 2014. — №2(20). — стр. 28–33
2. Кашкин С.Ю., Калининченко П.А. Россия и Европейский Союз в контексте глобализации господства права // Право и экономика. — 2008. — №4. — стр. 85–90.
3. Кашкин С.Ю. Основные тенденции развития зарубежного, международного и европейского права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — №5. — 2011. — стр. 40–52
4. Кашкин С.Ю. Понятие международной образовательной интеграции // Вестник Нового Университета. Серия: Человек и общество. — 2016. — №3. — стр. 26–28

REFERENCES

1. Vasutchenko I.N. Teoreticheskie osnovy formirovaniya vneshneekonomicheskoy strategii RF i eyo subyektov v sovremennykh usloviyakh (innovatsionniy aspekt) // Vestnik Taganrogskego instituta upravleniya i ekonomiki. — 2014. — №2(20). — P. 28–33
2. Kashkin S. Yu., Kalinichenko P.A. Rossiya i Evropeyski Souz v kontekste globalizatsii gospodstva prava // Prava i ekonomika. 2008. — №4. — P. 85–90.
3. Kashkin S. Yu. Osnovnie tendentsii razvitiya zarubezhnogo, mezhdunarodnogo i evropeyskogo prava // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya. — №5. — 2011. — P. 40–52
4. Kashkin S. Yu. Ponyatie mezhdunarodnoy obrazovatel'noy integratsii // Vestnik Novogo Univesiteta. Seriya: Chelovek i obschetsvo. 2016. — №3. — P. 26–28

