

*государства и общества: состояние и перспективы повышения эффективности».*

CHERKASOV Konstantin Valer'evich, Dr.Sci.(Legal), Associate Professor, Head of the Chair of Administrative, Financial and Information Law, Nizhny Novgorod Institute of Management – the branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (46, Gagarina Ave, Nizhny Novgorod, Russia, 603009; CherkasovKV1978@yandex.ru)

ZAKHAREVICH Dmitriy Aleksandrovich, Lecturer of the Chair of Administrative, Financial and Information Law, Nizhny Novgorod Institute of Management – the branch of RANEPA (46, Gagarina Ave, Nizhny Novgorod, Russia, 603009; zaharevich\_dima@mail.ru)

## AN ASSESSMENT OF THE OPENNESS OF GOVERNMENT IN RUSSIA: THE FEDERAL AND REGIONAL DIMENSION

**Abstract.** The article is devoted to the problems of Open government performance evaluation in Russia. Nowadays there are different approaches to the methodology and criteria of the Open government performance evaluation, which are not interrelated at the federal and regional levels in Russian Federation. Progressing towards sustainable development of Open government local public authorities in practice face with significant obstacles in measuring their results, because at present there are neither generally accepted methods nor specific standards to be met. Moreover, existing methods of performance evaluation frequently lead to incorrect or incomplete perception of Open government tasks by local public authorities. Nevertheless, regional performance evaluation approaches have their strengths and weaknesses, but these respective practices evolve without coordination. On the basis of the research authors formulate proposals for unification of present performance evaluation models on regional level.

Especially attention is paid to incoherence between Open government performance evaluation system and performance evaluation of government authorities. At present there are no scientific studies proving direct relationship between the Open government implementation and improving the efficiency of public administration. On the basis of the research authors formulate recommendations for harmonization of methodology of the public authorities openness assessment in Russia at federal and regional levels.

**Keywords:** Open government, public administration, public authorities, rate of openness, evaluation method, assessment criteria, performance indicators

---

### УДК 332.01

ЦВЕТКОВА Ольга Викторовна – к.полит.н., доцент Ульяновского государственного университета (432017, Россия, г. Ульяновск, ул. Льва Толстого, 42; tsvetkovaov@mail.ru)

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОГРАНИЧНЫХ РЕГИОНОВ

**Аннотация.** В данной статье анализируются проблемы политико-правового обеспечения границ и пограничных регионов. Автор статьи обосновывает положение о том, что для снижения диспропорций в развитии пограничных регионов Российской Федерации регионы должны отражать свой пограничный статус в конституциях и уставах субъектов. Пограничные регионы РФ должны обладать особым статусом, иметь определенные закрепленные законодательно преференции.

**Ключевые слова:** пограничный регион, государственная граница, административные границы, приграничный статус, приграничные субъекты, межрегиональные границы, межмуниципальные границы

В геопространственной парадигме выделяются три уровня пограничных регионов. *Макроуровень* пограничных регионов включает все субъекты федерации, имеющие прямой выход к государственным границам. *Мезоуровень* пограничья – это административные районы в составе субъектов федерации, часть админи-

стративных границ которых совпадает с государственной границей. *Микроуровень* пограничных регионов — это приграничная полоса, включающая населенные пункты, непосредственно выходящие на государственную границу.

В настоящее время отмечается сложность в политико-правовом обеспечении границ и пограничных регионов. С одной стороны, статус границ субъектов РФ нельзя однозначно приравнять к статусу границ административно-территориальных единиц. С другой — субъекты РФ являются государственными образованиями этого государства, статус их границ существенно отличается от статуса границ суверенных государств.

Рассмотрим политико-правовые проблемы пограничных регионов России.

Конституционные гарантии компетенции субъектов РФ по вопросам своей территории и границ способствуют стабильности территориальной организации Российского государства и требуют четкого и непротиворечивого политико-правового регулирования и объективных оценок научно-экспертного сообщества.

Субъекты РФ имеют собственную территорию, границы и территориальное устройство. Данные отношения регулируются нормативными правовыми актами РФ и ее субъектов. Территория и ее границы выступают неотъемлемым признаком любого государственного образования, определяющим пространственный предел осуществления государственной власти или одного из уровней ее осуществления. Государство в принципе является территориальной системой, а федеративное государство — сложносоставной территориальной системой, включающей территорию государства, которая состоит из территорий членов федерации.

Отметим, что значительная часть новых границ России не получила договорно-правового обеспечения в соответствии с нормами международного права, она не делимитирована и не демаркирована. Для их надлежащего оформления предстоит согласовать результаты предварительных работ по делимитации, произвести съемки на местности и передать их результаты в ООН [Колосов 2004: 89].

В зависимости от складывающейся обстановки на границе, отношений с сопредельными государствами в приграничных территориях могут устанавливаться различные по объему юридического регулирования правовые режимы, представляющие совокупность приемов и методов осуществления государственной власти в форме правовых норм и правил [Щербаков 1996: 46].

Для реализации деятельности международного уровня российских регионов наибольшее значение имеют три федеральных закона: «О международных договорах Российской Федерации», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

Наиболее важным положением, установленным Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», является положение о том, что договор, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, заключается по согласованию с органами государственной власти данного субъекта (ст. 4).

В конце 1999 г. был принят Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», который установил, что регионы имеют право самостоятельно заключать соглашения только с субъектами зарубежных федераций, административно-территориальными образованиями зарубежных государств, а также принимать участие в работе международных организаций, созданных специально для этих целей. При этом соглашения не должны содержать положения, противоречащие Конституции РФ, нормам международного права, международным договорам России, федеральным законам. Соглашения с органами власти зарубежных государств регионы могут заключать только при согласии правительства РФ. Соглашения, заключаемые регионами, не являются международными договорами. На них не распространяется действие международно-правовых норм. Представительства субъектов РФ за рубежом не обладают дипломатическим иммунитетом. Этот федеральный закон стал объектом множества критических замечаний со стороны экспертов. Основные замечания сводятся к тому, что закон не

содержит принципиально новых правовых положений, повторяя те, которые уже были сформулированы в принятых ранее федеральных законах; закон не признает за соглашениями регионов качества международных договоров, однако не определяет правовой режим этих документов [Толстых 2002: 64]. В целом эксперты едины в мнении относительно того, что данный федеральный закон свидетельствует о трансформации подхода федерального центра к международной деятельности регионов в сторону ограничения их самостоятельности и полномочий.

Для Российской Федерации процесс правового закрепления объявленных государственных границ начался с 1993 г. и продолжается по настоящее время.

Рассматривая политико-правовые проблемы пограничных регионов, следует выделить ряд важных факторов, влияющих на этот процесс. К ним можно отнести следующие:

1) часть государственных границ России совпадают с границами СССР, которые в той или иной степени закреплены международными договорами и договорами с сопредельными государствами;

2) большая часть государственных границ с вновь образовавшимися государствами требуют правового оформления, проведения делимитации и демаркации новых границ; административные границы в СССР складывались в основном с 1920-х до начала 1050-х гг. и не отражали исторических реалий вхождения тех или иных территорий в состав Российского государства;

3) в основу формирования административных границ был положен этнический фактор, однако он не распространялся на все этнические общности: многие этносы СССР до момента образования своей государственности в административных границах страны ранее своей государственной территории и государственности не имели;

4) административные границы бывших союзных республик разделили государствообразующий народ России на русский народ и ряд коренных народов страны; реализуя право народов на самоопределение, некоторые народы сопредельных с Россией новых государств также провозгласили образование своих государств или заявили о стремлении войти в состав Российской Федерации;

5) на процесс становления государственности постсоветских стран значительное влияние оказывают внешние факторы – продолжающийся процесс передела геополитического пространства и ухудшение геополитического положения России; эти факторы оказывают значительное влияние на процесс международно-правового оформления границ России;

6) геополитическое и политико-географическое положение Российской Федерации, развернувшаяся в мире борьба за энергетические и другие ресурсы диктуют необходимость ускорения правового оформления границ РФ.

Проблема заключается в том, что многих государственных границ Российской Федерации де-юре не существует. Не обустроены и не оформлены в договорно-правовом отношении 13,5 тыс. км границы – в основном участки, которые разделяют Россию и страны СНГ. В советские годы это были административные границы, зачастую нечеткие.

В международно-правовом отношении полностью оформлена граница с Финляндией, Польшей, Монголией и КНДР. Не оформлена граница с Эстонией, Латвией, Беларусью, Грузией, Азербайджаном и Японией. Не завершена работа по международно-правовому оформлению границы с Норвегией (по морю), Литвой, Украиной и США.

В политике российского руководства по правовому закреплению государственной границы можно выделить следующие направления.

Прорыв достигнут только в правовом оформлении государственной границы с Китайской Народной Республикой: процесс территориального размежевания и правового оформления государственной границы с Китаем, длившийся более двух с половиной веков, практически завершен.

Следующее направление связано с организацией и проведением переговорного процесса по делимитации границы с Эстонией, Латвией, Литвой, Беларусью, Украиной, Грузией, Азербайджаном и Казахстаном. Например, с Грузией и

Азербайджаном согласовано более 80% границы. Из 8 государств удалось достичь согласия и заключить договоры о делимитации границы с 4 – Литовской Республикой, Латвийской Республикой, Украиной (сухопутный участок), Казахстаном. С другими государствами этот процесс еще продолжается.

Соотношение контактности и барьерности границ зависит от правовых и нормативных актов, регулирующих экономическое взаимодействие российских регионов и их зарубежных соседей. Эти акты и исполняющие их органы составляют институты, определяющие правовые рамки. В этом правовом поле ведется деятельность региональных и неправительственных организаций, осуществляющих и обеспечивающих трансграничные связи.

*Первый блок* политико-правовых проблем относится к федеральным правовым актам. Необходимо отметить, что приграничное и межрегиональное сотрудничество не регулируется каким-то специальным федеральным законом. Действующее же законодательство не предусматривает каких-либо преференций для пограничных регионов. Некоторое исключение составляет Федеральный закон от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

В связи с этим для пограничных регионов особое значение имеют паспортно-визовые, валютные, таможенные и миграционные законы, нормы и правила, регулирующие трансграничное движение людей, денежных средств и товаров, а также федеральные целевые программы, касающиеся развития приграничных регионов.

*Второй блок* политико-правовых проблем образуют межгосударственные документы и соглашения, определяющие цели, механизмы и конкретные сферы сотрудничества России с международными организациями и отдельными странами. Одним из главных элементов этого блока являются двусторонние соглашения, регулирующие прохождение границы между Россией и ее соседями.

*Третий блок* связан с вопросами политико-правовой базы межрегиональных границ, совпадающих с государственной границей России.

С одной стороны, границы субъектов РФ не являются неизменными, существуют правовые возможности их изменения. Изменение границ осуществляется «с их взаимного согласия» согласно ч. 3 ст. 67 Конституции РФ. С другой стороны, субъекты РФ являются государственными образованиями Российского государства, статус их границ существенно отличается от статуса границ суверенных государств. При совпадении границы субъекта федерации и государственной границы России приоритет имеет режим государственной границы.

В основном приграничные субъекты не закрепляют юридически свой приграничный статус в своих конституциях и уставах. В Конституции РФ об этом ничего не говорится, кроме того, что режим пограничных зон отнесен к совместному ведению. В уставе Астраханской области в п. «б» ст. 11 среди полномочий области по предметам совместного ведения обозначено: «режим пограничных зон».

Приграничными субъекты федерации являются не по названию любого субъекта в основных законах (конституциях субъектов РФ и уставах), а по факту. В Уставе Еврейской автономной области в ч. 3 ст. 4 говорится: «3. Границы между областью и другими субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия в порядке, установленном настоящим Уставом и законом области». Но поскольку граница Еврейской автономной области совпадает с государственной границей, то совершенно правомерно в ее Уставе содержится и такая запись: «4. Государственная граница Российской Федерации с Китайской Народной Республикой может быть изменена только в порядке, установленном федеральным конституционным законом, в соответствии с международным договором Российской Федерации».

В Уставе Белгородской области п. 2 ст. 7 гласит: «Область имеет границу с сопредельным государством (Украиной) и статус приграничной».

Статья 9 Устава Калининградской области имеет следующую запись: «Административная граница области является государственной границей

Российской Федерации, установленной в соответствии с федеральным законодательством».

В Конституции Республики Алтай рассматриваемому вопросу посвящена ст. 10: «Республика Алтай в соответствии с федеральным законом имеет статус приграничной территории Российской Федерации» [Приграничное сотрудничество... 2001: 62].

*Четвертый блок* посвящен вопросу политического регулирования территорий и установления (изменения) границ между субъектами РФ.

В правовом отношении ч. 3 ст. 67 Конституции РФ устанавливает, что границы между субъектами федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. Но это не означает, что субъекты изменяют свои границы без участия федеральных органов. В этом процессе участвуют три стороны: органы государственной власти двух субъектов (границы которых изменяются) и Совет Федерации. Изменение административных границ между субъектами подлежит, как установлено ст. 102 Конституции, утверждению Советом Федерации.

При образовании нового субъекта федерации из территорий субъектов, являющихся составной частью территории России, государственная территория не изменяется, а происходит изменение административных границ между субъектами или установление новых границ.

Отметим, что «идеальная модель» проведения и обоснования административных границ базируется на либеральном варианте, т.е. когда учитывается мнение населения заинтересованных регионов и центральной власти, где работает механизм всеобщего консенсуса, который достигается двумя способами. Изменение границы может быть связано со специальными публичными процедурами, в которых участвуют региональные власти и, возможно, население. Мнение населения региона должно определяться через позицию их легислатур или с помощью всенародного референдума.

В России отчасти административные границы носят условно «силовой» характер со стороны центра, т.к. они навязываются региональным сообществам. Принцип насильственного характера их проведения отсутствует, т.к. обычно границы устанавливаются с учетом объективных факторов и не вызывают большого протеста.

От оптимальности и правомерности решения вопросов внутренних административных границ зависит эффективность территориального развития регионов, устойчивость их экономической и политической интеграции, безопасность развития общества и государства, а также соблюдение прав и свобод человека и гражданина вне зависимости от места жительства.

Закрываемые в рамках собственных полномочий соглашения о партнерстве и сотрудничестве между региональными и местными органами власти со своими аналогами в соседних странах составляют *пятый блок* политико-правовых проблем, касающийся проблем межмуниципальных границ.

Под межмуниципальной границей мы понимаем условную линию раздела между муниципальными образованиями, которая регулирует рост числа муниципалитетов и изменение их размеров. Множество нововведений в деятельность местных органов власти внесла реформа местного самоуправления, начало которой положил Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ). Следствием этого явилось выделение различных типов муниципальных образований в Российской Федерации. В результате сформировалась ситуация, когда из-за территориальной раздробленности стали возникать политико-правовые проблемы изменения межмуниципальных границ.

Правовые нормы изменения межмуниципальных границ заложены в ст. 131 Конституции РФ. Аналогичное положение содержится в ратифицированной в Российской Федерации Европейской хартии местного самоуправления. Подробно правовые нормы развиты в законе № 131-ФЗ, содержащем следующую норму: «Изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают

законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление» (п. 2 ст. 13).

Итак, для снижения диспропорций в развитии пограничных регионов РФ регионы должны отражать свой пограничный статус в конституциях и уставах субъектов. Пограничные регионы РФ должны обладать особым статусом, иметь определенные преференции, закрепленные законодательно. Следует активизировать законотворческий процесс по проблемам приграничного сотрудничества и государственной поддержке социально-экономического развития приграничных территорий России, ускорив разработку федеральных законов о статусе приграничных территорий, государственной поддержке социально-экономического развития приграничных территорий РФ, о приграничной торговле.

В этом контексте принципиально важно то, что необходимость учета мнения населения при решении вопроса изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, не может рассматриваться как утверждение права населения на изменение границы муниципальных образований.

Политико-правовые проблемы пограничных зон РФ порождают десятки территориальных (пограничных) конфликтов, которые продолжают отравлять международные отношения, даже если это не проявляется на официальном уровне и существует в латентной форме. Обратим внимание на важную особенность границ в этой проблеме. Границы не являются причиной войны, границы определяют факторы, способствующие возникновению конфликта.

#### Список литературы

Колосов В.А. 2004. Как изучать новое пограничье России? – *Международные процессы*. Т. 2. № 3. С. 89-96.

*Приграничное сотрудничество: опыт и перспективы*. 2001. М.; Оренбург: Оренбургское книжное изд-во.

Толстых В.Л. 2002. *Международная деятельность субъектов Российской Федерации*. Томск. Изд-во ТГУ. 160 с.

Щербаков А.С. 1996. Пограничная безопасность России и система ее обеспечения. – *Безопасность*. № 1-2. С. 46-47.

TSVETKOVA Olga Victorovna, Cand.Sci.(Pol.Sci.), Associate Professor, Ulyanovsk State University (42, L. Tolstogo St, Ulyanovsk, Russia, 432017; tsvetkovaov@mail.ru)

## POLITICAL AND LEGAL PROBLEMS OF BORDER REGIONS

**Abstract.** This article analyzes the problems of the political and legal security of borders and border regions. The author substantiates the position that to reduce disparities in the development of border regions of the Russian Federation regions it is necessary to reflect its borderline status in constitutions and charters of the subjects. Border regions of the Russian Federation should have a special status, have certain preferences, enshrined in law.

**Keywords:** boundary region, state boundary, administrative boundary, border status, border regions, inter-regional boundaries, municipal boundaries

---