

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

С. Н. Ярышев*

ЕДИНСТВО И КОНФЛИКТНОСТЬ ПРИГРАНИЧНОЙ ЭКОНОМИКИ (МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ)

Взаимозависимость приграничной экономики — явление известное, его объективные факторы и особенности соответствующего трансграничного сотрудничества в данной сфере постоянно исследуются специалистами в контексте новейших тенденций.¹

Ш. Радвилавичюс и Н. Межевич так оценивают указанное сотрудничество в его варианте «Европейский Союз/Россия»: «Приграничное сотрудничество является составной частью стратегического партнерства между Европейским Союзом и Российской Федерацией. Оно включено в “дорожную карту” по первому общему пространству (“общее экономическое пространство”) как один из приоритетов сотрудничества. Приграничное сотрудничество (ПС) также является необходимым элементом реализации политики “Северного измерения” Европейского Союза.

Региональный политический диалог вносит вклад в расширение попыток, предпринимаемых Европейской Комиссией и Российской Федерацией с целью реализации “дорожной карты” по общему экономическому пространству, принятой во время саммита ЕС и России в Москве в мае 2005 года. В частности, “Дорожная карта” предлагает повысить значимость регионального развития и приграничного сотрудничества через активную поддержку инициатив и программ приграничного сотрудничества».²

* Ярышев Сергей Николаевич — кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и морского права Морской государственной академии им. адмирала Ф. Ф. Ушакова.

© С. Н. Ярышев, 2012

E-mail: yaryshev_da@mail.ru

¹ *Степенко В. Е.* Основные направления реализации международного приграничного сотрудничества // Московский журнал международного права. 2006. № 2(62). С. 158–167; *Вардомский Л. Б.* Приграничный пояс России: проблемы и тенденции развития // Приграничное сотрудничество: опыт и перспективы. М.; Оренбург, 2001; *Ларичев А. А.* Правовые проблемы организации и функционирования системы органов исполнительной власти Республики Карелия в контексте федеративных отношений // Проблемы российского федерализма: региональный аспект: Материалы международной научно-практической конференции. 8–10 октября 2007 г. / Отв. ред. С. Н. Чернов. Петрозаводск, 2008. С. 105–116; *Радвилавичюс Ш., Межевич Н.* Роль приграничного сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией в двусторонних и региональных программах экономического сотрудничества. Подготовлено в рамках проекта «Приграничное сотрудничество в контексте регионального диалога ЕС — Россия» (119860/C/CV/multi LOT N°7). 2010.

² *Радвилавичюс Ш., Межевич Н.* Роль приграничного сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией в двусторонних и региональных программах экономического сотрудничества. С. 4.

Указанную взаимозависимость быстро, практически оперативно, испытывают в новых условиях соответствующие приграничные территориальные субъекты при различных территориальных, политических и иных изменениях в отношениях между соседними государствами. Собственно именно уровень приграничных (и в первую очередь экономических) отношений является материальным свидетельством, апробацией того, в какой мере сохраняются прежние межгосударственные (в данном случае на уровне субъектов государства, территорий) связи и в какой следует развивать новые.

Повышенное внимание к данной проблематике в России вызвано, кроме прочего, рассмотрением в Госдуме проекта ФЗ № 75537-4 «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации», обсуждение которого длится уже несколько лет.

Этот факт (длительность рассмотрения) дает основания полагать, что соответствующая проблематика весьма трудна для российского законодателя, хотя (несмотря на отсутствие соответствующего законодательства) конкретные международные договоры в данной сфере продолжают активно заключаться и ратифицироваться Госдумой. Так, в июле 2010 г. Госдума ратифицировала пять соглашений о финансировании и реализации программ приграничного сотрудничества с ЕС, что, по-видимому, является реализацией принятого Президентом РФ в 2006 г. решения об участии России в программах приграничного сотрудничества в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП).

По правилам реализации ЕИСП, определенным регламентами ЕС, для того чтобы участвовать в программах ПС, страна-партнер должна заключить соглашение с Комиссией Европейских сообществ об их финансировании и реализации.³

В свое время в России и в других постсоветских государствах популярность получила концепция еврорегионов, инициированная в ЕС с далеко идущими политическими планами, способствуя формированию «широкой Европы», не обязательно включая в состав ЕС соответствующие иностранные приграничные территории, но распространяя на них действие европейских стандартов.

Еврорегионы — это объединенные для совместного решения на местном уровне экономических и других практических задач части территории (административных единиц) соседствующих государств.⁴

В этих целях органы власти регионов и местного самоуправления заключают соответствующие договоры с аналогичными территориальными органами власти соседствующих государств, а для реализации таких договоров совместно разрабатывают или согласовывают друг с другом необходимые программы.

³ Все предлагаемые к ратификации соглашения о финансировании и реализации пяти программ приграничного сотрудничества («Юго-Восточная Финляндия — Россия», «Литва — Польша — Россия», «Карелия», «Эстония — Латвия — Россия» и «Коларктик») подписаны 18 ноября 2009 г. в Стокгольме. Целью всех документов является определение основ взаимоотношений РФ и Евросоюза в рамках реализации указанных программ ПС, осуществляемых в рамках ЕИСП. Согласно текстам соглашений в реализации программы «Карелия» с российской стороны участвуют Республика Карелия, Санкт-Петербург, а также Ленинградская, Мурманская и Архангельская области. Взнос РФ на реализацию этой программы также осуществляется за счет средств федерального бюджета и составляет 18,0925 млн евро, а взнос ЕС — 36,1854 млн евро. Калининградская область будет участвовать в реализации программы «Литва — Польша — Россия». Для реализации этой программы РФ предоставит средства в размере 43,999 млн евро, а ЕС — 132,130 млн евро. С российской стороны в реализации программы «Коларктик» участвуют Мурманская, Ленинградская и Архангельская области, Ненецкий автономный округ, а также Республика Карелия и Санкт-Петербург. Финансовый взнос РФ на эту программу составляет 14,120 млн евро, а взнос ЕС — 28,241 млн евро.

⁴ Еврорегионам, как правило, присваиваются имена собственные. В европейском пограничье это: «Карелия», «Неман», «Балтика», «Шешупе», «Псков — Ливония», «Сауде», «Лава — Лына» (в них участвует Россия), «Буг», «Озерный край», «Беловежская пуца», «Карпаты», «Верхний Прут», «Нижний Дунай», «Сирет — Прут — Днестр».

Европейская рамочная Конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г. и Дополнительные протоколы к ней от 1995 и 1998 гг. являются региональной правовой основой создания еврорегионов.⁵

Согласно этому договорному механизму в случае, если Договаривающиеся Стороны сочтут необходимым заключить межгосударственные соглашения, то ими могут быть, среди прочего, установлены содержание, формы и пределы, в которых могут действовать соответствующие территориальные сообщества и власти, участвующие в ПС. В каждом таком соглашении также могут быть определены сообщества, власти или органы, на которые оно распространяется; вышеизложенные положения не препятствуют использованию Договаривающимися Сторонами, при наличии взаимного согласия, других форм ПС. Соответственно, положения настоящей Конвенции не должны рассматриваться как лишаящие силы ранее заключенные соглашения о сотрудничестве.

В соответствии с этими положениями приграничные и любые другие территориальные сообщества и власти создают органы по приграничному и трансграничному сотрудничеству со статусом юридического лица и без такового.

У ряда аналитиков создалось впечатление, что институт еврорегионов во многом задумывался в целях европеизации государств, соседствующих с Евросоюзом. Иными словами, преследовалась политическая задача, решение которой содействовало бы и расширению возможностей для европейских деловых структур для вклада своего капитала.

Задачу эту можно считать выполненной лишь отчасти. С Беларусью, например, это сводится к следующему: обустройство пунктов пропуска через границу; налаживание совместного контроля качества приграничных вод; создание биосферного заповедника и трансграничного информационного центра; развитие туризма; проведение выставок-ярмарок; содействие развитию малых и средних предприятий; развитие приграничных территорий стран-участниц; создание новых возможностей для трудовой деятельности населения приграничных районов; обучение персонала гостиничных комплексов и т. п.⁶

⁵ Ратифицирована Федеральным законом РФ от 22 июля 2002 г. № 91-ФЗ, вступила в силу для Российской Федерации 5 января 2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 31. Ст. 3103.

Согласно данной Конвенции и для ее целей (ст. 2):

— под приграничным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами или властями, находящимися под юрисдикцией двух или более договаривающихся сторон, и заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения этих целей. Приграничное сотрудничество осуществляется в рамках полномочий территориальных сообществ или властей, определяемых внутренним правом каждой из сторон. Объем и характер таких полномочий не могут быть изменены настоящей Конвенцией;

— «территориальные сообщества и власти» означает сообщества, власти или органы, выполняющие местные и региональные функции и рассматриваемые в качестве таковых в соответствии с внутренним правом каждого государства. Вместе с тем каждая договаривающаяся сторона может, при подписании Конвенции или путем последующего уведомления на имя Генерального секретаря Совета Европы, указать сообщества, власти или органы, а также области и формы сотрудничества, которыми она намерена ограничить сферу применения настоящей Конвенции или которые она намерена исключить из этой сферы.

⁶ Как факт следует отметить то обстоятельство, что в ряде регионов (в частности, с участием Беларуси) слабо проявляется инициативность национальных участников, наблюдается недостаточное финансовое обеспечение, низкая квалификация управленцев, излишний централизм центральной власти при слабых межгосударственных связях и т. п. (см.: *Ярышев С. Н.* Правовое обеспечение приграничного экономического сотрудничества в контексте Единого экономического пространства // *Международное право — International Law*. 2010. № 4 (44). С. 55–64).

Центральные власти государств — не членом ЕС с «постсоветской стороны» гораздо активнее властей приграничных государств — членом ЕС вмешиваются в данный процесс, нередко создавая препятствия для его развития. Этому есть свое объяснение: местные власти таких приграничных субъектов (российские в том числе), во-первых, еще не привыкли испытывать доверие к партнерам «с той стороны», во-вторых, они попросту часто не располагают достаточным материальным и кадровым потенциалом для сотрудничества «на равных».

В этих обстоятельствах и национальное законодательство государств — не членом ЕС (и законодательство их приграничных субъектов), касающееся приграничных экономических отношений, не следует спешить унифицировать с «приграничным законодательством» ЕС. На практике это означает практически полное восприятие последнего, что демонстрируют, например, Украина и Молдова, которые сегодня начинают разбираться в том, «зачем они это так поспешно сделали».⁷

Экономистами, политиками и юристами в этом плане положительно оцениваются такие «сепаратные» решения, как реформирование в конце 2006 г. деятельности «Северного измерения»,⁸ запущенный в 2009 г. проект «Восточное партнерство», ЕИДП и др.

В интересующем нас контексте отметим следующие основные аспекты темы:

— действие визового режима на восточных границах ЕС сочетается с расширением доступа на внутренний рынок товаров стран-соседей и финансовой помощью;

— развитие трансграничного сотрудничества способствует созданию единого с ЕС институционально-правового пространства и формированию общего экономического пространства «ЕС — страны-соседи»;

— необходимость обеспечения безопасности границ не должна немотивированно ограничивать потенциал приграничного сотрудничества;

— 9 февраля 2001 г. распоряжением № 196-р Правительство Российской Федерации утвердило Концепцию приграничного сотрудничества в Российской Федерации, определившую цели, принципы и приоритеты деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан в сфере приграничного сотрудничества;

— для Европейского Союза реализация программ по созданию и управлению еврорегионами является одним из приоритетных направлений внешней политики. Программа предполагает вовлечение в европейское пространство ключевых российских приграничных регионов, что ведет к размыванию общероссийского политического и экономического пространства;

— еврорегионы «Балтика» и «Сауле», вопреки декларируемым ими принципам открытости и развития приграничного сотрудничества, фактически осуществляют экономическую блокаду в отношении Калининграда и области. Свои программы

⁷ Например, участие в Шенгенском соглашении новых членом создает барьеры в передвижении их населения, что заставило, в частности, Украину заключить соглашения о «малом приграничном движении» с Венгрией, Польшей и Словакией, устанавливающие пятидесятикилометровую приграничную зону, в которой граждане обеих сторон имеют право передвигаться без получения виз. Присоединение к Шенгенской зоне Литвы вызвало затруднения в общении жителей Калининградской области даже с Россией.

⁸ Новый вариант «Северного измерения» предполагает воплощение «дорожных карт» по четырем Общим пространствам Россия — ЕС. В модифицированном «Северном измерении» Россия, ЕС, Норвегия и Исландия имеют статус партнеров, наделенных равными правами при принятии решений и их реализации на основе софинансирования согласованных проектов.

по размыванию общероссийского политического пространства в регионе реализуют и другие сопредельные с Россией государства;

— характер и содержание приграничного сотрудничества некоторых регионов Российской Федерации в рамках программы «Еврорегион» должны быть тщательно проанализированы и скорректированы в интересах национальной безопасности государства. Возможные потери в виде утраты суверенитета и юрисдикции Российской Федерации над частью своей территории несопоставимы с теми преференциями, которые предполагаются по этой субрегиональной программе. Аналогичным образом должно быть скорректировано и приграничное сотрудничество с государствами — участниками СНГ;

— 15 сентября 2004 г. главами правительств 9 стран — членов СНГ подписана Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств — участников СНГ. План мероприятий по реализации Концепции содержит важные положения, но большинство их не выполнены. Наибольший прогресс достигнут по линии создания Таможенного союза в составе Беларуси, Казахстана и России;⁹

— в приграничье Россия — Беларусь во внешнеэкономические связи вовлечены в основном крупные предприятия-экспортеры, а реализуемые инвестиционные проекты имеют национальный или союзный масштаб. Производственное международное сотрудничество небольших предприятий, в том числе негосударственных форм собственности, практически не развито. Более того, по обе стороны российско-белорусской границы не используется на полную мощность потенциал предприятий, работающих на местном сырье и ориентированных на локальный рынок. Периодически происходят так называемые «хлебные» или «молочные» войны¹⁰ и, как результат, вводятся запреты на ввоз в соседние регионы сырья и продуктов питания;

— наиболее динамично приграничное сотрудничество России развивается с Казахстаном. Оно основывается на межгосударственном Договоре о сотрудничестве и взаимодействии по пограничным вопросам от 9 января 2004 г., межправительственном Соглашении и Программе экономического сотрудничества на 2008–2011 гг., Программе приграничного сотрудничества регионов России и Казахстана на 2008–2011 гг. и ряде других документов. Всего же в рамках двустороннего сотрудничества действует более 250 различных актов межгосударственного и межрегионального уровня. В партнерские связи с Казахстаном вовлечены 72 субъекта Российской Федерации. В приграничных регионах России и Казахстана действуют более 400 совместных предприятий. Наряду с позитивными процессами, на казахстанском направлении имеются серьезные угрозы национальной безопасности России; через территорию Казахстана идет афганский наркотрафик, контрабанда китайского ширпотреба, проложены каналы нелегальной миграции из стран Центральной Азии. Несмотря на предпринимаемые меры, с каждым годом эти негативные тенденции нарастают;

— пограничные связи на Дальнем Востоке развиваются не в пользу России. Дальневосточные субъекты РФ подвергаются массивному экспансионизму со стороны государств АТР, которые рассматривают их в качестве источника дешевых сырьевых ресурсов

⁹ *Ярышев С. Н.* Таможенный союз как основа единого экономического пространства // Евразийский юридический журнал. № 9 (16). 2009. С. 27–32.

¹⁰ В качестве примера приводится решение Роспотребнадзора о запрете в июне 2009 г. ввоза на территорию России более тысячи наименований белорусской молочной продукции из-за неисполнения требований по маркировке и демпинговых цен.

для своих экономик и одновременно как потребителя низкокачественной и бывшей в употреблении продукции (например, подержанных автомобилей). Широкое распространение на Дальнем Востоке получило также браконьерство в территориальных водах России, в котором активно участвуют как иностранцы, так и российские граждане;

— российско-китайское приграничное сотрудничество носит односторонний характер и сводится в конечном итоге к приграничной торговле, в результате которой китайская сторона реализует низкосортную и зачастую контрафактную продукцию, а российская — сырьевые ресурсы. Происходит неравноценный обмен металлов, строительных материалов, механизмов и оборудования на китайские ширпотреб и продукты питания. Категорически, вплоть до лишения лицензии на ведение внешнеэкономической деятельности, из КНР запрещено вывозить в Россию продукцию радиоэлектронной промышленности, отдельные виды продуктов питания и передовые производственные технологии. В отличие от отечественной политической и правовой практики в Китае приграничная торговля жестко регламентирована национальным законодательством и рассматривается в качестве важнейшего элемента общегосударственной внешнеэкономической деятельности и стратегии развития отдаленных от центра регионов. Характерной чертой российско-китайского приграничного сотрудничества является наличие на российской территории многочисленных фирм, как совместных, так и со 100-процентным китайским капиталом. В то же время китайским национальным законодательством запрещена регистрация каких-либо совместных предприятий на китайской территории. Китай продолжает предпринимать попытки скрытого освоения территории России посредством легализации своих граждан в Дальневосточном регионе. Китайские делегации целенаправленно прорабатывают вопросы долгосрочной аренды земли, совместной разработки полезных ископаемых, использования китайской рабочей силы на промышленных объектах, в том числе на оборонных предприятиях Дальнего Востока.¹¹

Все это происходит в обстановке, когда государства оказывают финансовую и иную помощь национальным участникам ПС, ставя их в более выгодное положение по сравнению с соответствующими иностранными участниками. Существуют значительные резервы как в формировании общей (универсальной и региональной) концепции приграничного сотрудничества, так и в отработке его предмета, форм и методов на каждом конкретном направлении.

Указанной цели способствует, например, состоявшаяся 24–25 февраля 2005 г. в Будапеште встреча европейских министров, отвечающих за местное и региональное правительство.¹²

Следует упомянуть также о Третьем дополнительном протоколе к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями 1980 г., который был открыт для подписания 16 ноября 2009 г. (показательно, что семь стран — членов Совета Европы подписали его практически немедленно — на следующий день).

Что нового привлекает в данном Протоколе:

¹¹ Зверев П. Б., Торпыгин А. В., Косов Ю. В., Марышев А. А. Приграничное сотрудничество: теория и практика. Политические, правовые, экономические проблемы международного сотрудничества на постсоветском пространстве: Монография. СПб., 2009.

¹² Пояснительный доклад к Протоколу № 3 к «Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями» относительно Групп Еврорегионального сотрудничества (Euroregional Cooperation Groupings (ECGs)).

— право территориальных общин или властей и других органов основать орган трансграничного сотрудничества в форме «Группы еврорегионального сотрудничества (ГЕС)» на территории стран — членов Совета Европы, участников Протокола;¹³

— возможность организации органов по приграничному сотрудничеству с образованием или без образования юридического лица, причем статус «юридическое лицо» может быть привязан к законодательству головного государства (ст. 4, параграф 1);

— жесткие правила по организации, членству, работе и ответственности ГЕС;

— полная совместимость с соответствующими нормами Европейского Совета по трансграничному сотрудничеству, но возможность выбора взаимодействующими властями приграничных государств такого «местного решения», какое наиболее эффективно учитывает специфику соответствующих двусторонних отношений.¹⁴

Одновременно «с обеих сторон» ожидают заключения нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между ЕС и Россией (принят в 1994 г.), действие которого закончилось в 2007 г., а новый текст до сих пор «тормозится». Предположительно в новый текст СПС должны войти четыре «Дорожные карты», подписание которых (в том числе «Дорожной карты» по общему экономическому пространству) состоялось в 2005 г. на 15-м саммите ЕС — Россия. Для приграничного сотрудничества это означало бы значительное упрощение и гарантию стабильности местных (приграничных) двусторонних связей на основе регионального международного договора.¹⁵

Следует отметить, что специалисты снова привлекают внимание к позитивному опыту еврорегионов, которые, как считается, помогли перейти от «постсоветской эпохи дезинтеграции и недоверия» к «новой стадии сотрудничества». Но специалисты не просто «привлекают внимание», а акцентируют его на необходимости наличия «постоянных приграничных структур», в пользу которых свидетельствует европейский опыт.¹⁶ Иными словами, приграничному сотрудничеству предлагается придать институциональный характер.

Есть в этом подходе и элемент пессимизма: с одной стороны, отмечается важность изучения и возможного использования таких решений, как создание Европейской группы по территориальному сотрудничеству (ЕГТС) и Группы еврорегионального сотрудничества (ГЕС); с другой стороны, дается оценка, что эти решения гораздо сложнее реализовать «на внешних границах ЕС» (намек и на Россию, в том числе?) и что евро-регионы на внешних границах ЕС никогда не достигнут того уровня «приграничной интеграции», который наблюдается внутри ЕС.

Положительные (хотя и немногочисленные) примеры в отечественной практике тем не менее существуют. Они относятся, кроме прочего, к опыту Санкт-Петербурга и Ленинградской области.¹⁷ В этом плане необходимо отметить и проведение 21–22 сентября

¹³ Протокол № 3 к «Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями» относительно Групп Еврорегионального сотрудничества, Утрехт, 16.11.2009.

¹⁴ Важное значение имеет также Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. (в ст. 10(3) Хартии установлено: «Местные власти в тех условиях, которые могут быть предусмотрены законом, должны иметь полномочия сотрудничать со своими партнерами в других государствах»).

¹⁵ Лиссабонский договор уже вступил в силу, и его также следует использовать (см.: *Бирюков М. М.* Европейское право до и после Лиссабонского договора. М., 2010).

¹⁶ Ассоциация европейских приграничных регионов. «Сотрудничество между Европейскими приграничными регионами: Обзор и перспективы». НОМОС, Verlagsgesellschaft, Баден-Баден, 2008. С. 60.

¹⁷ В настоящее время в Ленинградской области ведется разработка Концепции социально-экономического развития региона на период до 2013 г. и стратегическую перспективу до 2025 г. (см.: *Радвилавичюс Ш.*,

2010 г. в Санкт-Петербурге VI Ежегодной международной конференции «Приграничное сотрудничество: Российская Федерация, Европейский Союз и Норвегия». Основными темами Конференции стали: совместное планирование развития приграничных территорий; организационное и законодательное обеспечение приграничного сотрудничества; Санкт-Петербург в фокусе приграничного сотрудничества Северо-Западного федерального округа; новые формы приграничного сотрудничества и инвестиции. Темы профильных заседаний Конференции: перспективы развития пяти программ Европейского инструмента соседства и партнерства 2007–2013 гг. (финансовые соглашения были подписаны в конце 2009 г., а в июле 2010 ратифицированы, Россия официально стала партнером в осуществлении этих программ).

Следует прислушаться к таким оценкам и предложениям:

— предлагаемые модели и существующие в Европе позитивные примеры приграничного сотрудничества пока не пригодны для сотрудничества на внешних границах государств — членов ЕС и России, они по крайней мере недостаточно испытаны в этих приграничных регионах;

— серьезные проблемы порождает неэффективное законодательное и подзаконное обеспечение приграничного сотрудничества в Российской Федерации, которое должно обрабатываться при тесном взаимодействии федеральных и местных властей;

— всю работу по приграничному сотрудничеству в России должна координировать Межведомственная комиссия по приграничному сотрудничеству Российской Федерации, в состав которой должны быть включены представители всех заинтересованных регионов и федеральных органов исполнительной власти;

— не исключено принятие новой Концепции приграничного сотрудничества РФ в форме Указа Президента России или Постановления Правительства РФ (работу над проектом федерального закона следует продолжать).

В рамках приграничного экономического (и иного) сотрудничества в настоящее время открываются большие возможности. От правительств соответствующих государств зависит, в какой мере они будут использованы.

Заинтересованные специалисты 21 апреля 2011 г. продемонстрировали свое стремление помочь таким правительствам активизировать ПС в области культуры, проведя соответствующий Круглый стол применительно к отношениям государств — участников СНГ. Но это было юбилейное мероприятие, приуроченное к 20-летию СНГ.

Европейский Союз как бы подсказывает, что время требует более активного подхода и к экономическим аспектам такого сотрудничества. В 2010 г. он спонсировал исследование «Роль приграничного сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией в двусторонних и региональных программах экономического развития»,¹⁸ материалы которого мы используем.

Следующие ценные сведения и мысли из данного исследования полагаем полезным дополнительно привести с возможными комментариями:

— с одной стороны, кажется, что в сотрудничестве Ленинградской области и Финляндии все складывается благополучно и нет необходимости в создании новых структур. В то же время можно сказать, что сотрудничество достигло того уровня, на котором оно может быть трансформировано в постоянную структуру сотрудничества,

Межевич Н. Роль приграничного сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией в двусторонних и региональных программах экономического сотрудничества).

¹⁸ Там же.

например, в еврорегион. Такая постоянная структура отвечала бы за долгосрочное стратегическое планирование развития общих приграничных регионов, за согласованность, где это возможно, региональных планов развития по обе стороны границы, а также могла бы лоббировать интересы всего региона на национальном уровне и в международных организациях;

— подгруппа Российско-Финляндской межправительственной комиссии в некотором роде уже играет роль такой структуры, но отсутствуют постоянный общий исполнительный орган, секретариат, общий финансовый инструмент и сохраняется потребность в более активном участии регионального и местного уровней;

— существует Программа сотрудничества сопредельных областей, но на данный момент она финансируется только со стороны Финляндии, чего недостаточно для совместного владения программой;

— существует также Программа Европейского инструмента соседства и Партнерства Юго-Восточная Финляндия — Россия, но эта программа ограничена сроком действия и, кроме того, в ее исполнении наблюдаются перерывы;

— стимулированию более тесного сотрудничества на российско-эстонской границе, на первый взгляд, кажется, помогут органы приграничного сотрудничества (если их создать). Это разумно с той точки зрения, что муниципалитеты по обе стороны границы сохранили здесь хорошие связи со своими «побратимами». Но в то же время им не хватает «регионального подхода» и их собственные материальные (финансовые) и кадровые возможности невелики. Поэтому создание указанных органов, в том числе еврорегиона, само по себе не решит проблему. Следует согласиться с тем, что на ближайшую перспективу, видимо, сохранится необходимость в развитии здесь сотрудничества в форме проектов при опосредованном участии федеральных центров, прежде чем будут созданы предпосылки для создания постоянной структуры сотрудничества;

— в последнее время значительным вниманием пользуется предложение о создании «тройственного» приграничного органа между Эстонией, Финляндией и Россией, включая Ленинградскую область. Привлекает в этом варианте теоретическая возможность «передачи» опыта более развитого финско-российского сотрудничества на эстонско-российскую границу. Но в практическом плане в этом варианте видятся такие недостатки: во-первых, территория «тройственного» еврорегиона будет слишком большой, необычной и трудноуправляемой; во-вторых, приграничное сотрудничество на финско-российской границе и эстонско-российской границе слишком различны между собой, и может оказаться затруднительным, а то и невозможным, найти в данном случае общие приоритеты для трех сторон; указанная территория будет разделена программами Европейского инструмента соседства и партнерства, в результате чего финансирование общих проектов будет осложнено.

Словом, пока что проект создания указанного трехстороннего органа является скорее «предметом для размышления», который тем не менее подсказывает полезную мысль уже сейчас: без учреждения такого органа передать все полезное из опыта российско-финского сотрудничества в сферу приграничных российско-эстонских связей, одновременно развивая совместные тройственные проекты сотрудничества (без создания указанного органа) в областях, где такое сотрудничество отвечает интересам всех трех сторон.

Следует приветствовать стремление некоторых субъектов РФ максимально использовать собственные возможности в рассматриваемом вопросе. Пример — Стратегия

социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 г., которая принята постановлением Законодательного собрания Республики Карелия от 27 декабря 2007 г. № 706-IV ЗС.¹⁹

В данном Постановлении поставлена важная цель — «Усиление роли Республики Карелия как приграничного региона на Северо-Западе России в экономическом, научно-техническом и культурном взаимодействии России со странами Севера Европы и Европейского Союза». Но опять же, когда дело касается конкретных вопросов, крупные проекты посвящены в основном развитию приграничной инфраструктуры (сферы транспорта), а еврорегион Карелия лишь упоминается без постановки целей, задач и перспектив развития данного института в социально-экономическом отношении.

Между некоторыми государствами соответствующие приграничные вопросы решаются на федеральном уровне в силу особенностей сложившихся политических отношений. Показательный пример — в ноябре 2010 г. министры регионального развития России и Украины в присутствии Дмитрия Медведева и Виктора Януковича подписали Программу межрегионального и приграничного сотрудничества на 2011–2016 гг., которая будет действовать в рамках Программы экономического сотрудничества России и Украины.

Соответствующие субъекты уже начали необходимую работу. Но с обеих сторон (как и во многих других регионах мира) ощущается недостаток общего концептуального подхода к проблематике. В этом плане могли бы служить примером Евросоюз (ЕИСП, прежде всего), а также концепция еврорегионов, которая получила развитие благодаря Ассоциации европейских приграничных регионов, созданной в 1971 г.²⁰

В России обсуждается Проект типового соглашения о приграничном торгово-экономическом сотрудничестве субъектов Российской Федерации.

Данный документ, в дополнение к указанным выше и некоторым другим (обновленной Концепции о приграничном сотрудничестве, которая действовала бы до принятия Федерального закона), был бы весьма полезен, особенно с учетом результатов Петербургского экономического форума, состоявшегося с 14 июня по 16 июня 2011 г., и предстоящего вступления России в ВТО. В любом случае федеральный документ должен носить гибкий, модельный характер, предусматривая возможность варианта ПС с учетом специфики конкретного региона. Соответственно должна реально возникнуть и начать работу и Межведомственная комиссия по приграничному сотрудничеству.

¹⁹ http://karelia.news-city.info/docs2/sistemse/dok_iegvo/index.htm.

²⁰ Комплексная типологизация приграничных регионов/еврорегионов представлена в публикации Ассоциации Европейских приграничных регионов. «Сотрудничество между Европейскими приграничными регионами: Обзор и перспективы». НОМОС, Verlagsgesellschaft, Баден-Баден, 2008, глава 6.3 «Типология приграничных регионов в Европе».