

Министерство образования Республики Беларусь
Белорусский государственный университет
Юридический факультет
Центр международных исследований
факультета международных отношений

С. А. Балашенко, О. И. Чуприс, Е. А. Достанко

Научные исследования по вопросам возможностей
и правового обеспечения трансграничного сотрудничества в
Республике Беларусь в рамках еврорегиональной модели

Минск
2015

УДК 327(476-854)+332.122(476-854)+341
Б 202

Решение о депонировании документа вынес Совет
юридического факультета от 27.02.2015 г., протокол № 6

Авторы:

С. А. Балашенко, О. И. Чуприс, Е. А. Достанко

Рецензенты:

Михалева Т.Н. – зам. руководителя Института – начальник отдела
исследований в области государственного строительства и
международного права НЦЗПИ, канд. юр. наук;

Старовойтов О.М. – директор Юридического колледжа БГУ, канд. юр.
наук, доцент.

Балашенко, С. А. Научные исследования по вопросам возможностей
и правового обеспечения трансграничного сотрудничества в Республике
Беларусь в рамках еврорегиональной модели / С. А. Балашенко, О. И.
Чуприс, Е. А. Достанко ; БГУ, Юридический фак., Центр международных
исследований факультета международных отношений. – Минск : БГУ,
2015. – 64 с. : табл. – Библиогр.: с. 62–63

Данное издание является результатом научно-исследовательской
работы, проведенной в рамках Проекта международной технической
помощи «Содействие региональному развитию в рамках еврорегионов»
при финансовой поддержке Европейского Союза и Информационно-
просветительского учреждения «Новая Евразия».

В него включены результаты научного осмысления политических,
экономических, социокультурных и правовых проблем деятельности
еврорегионов как организационной формы трансграничного
сотрудничества административно-территориальных единиц Республики
Беларусь и сопредельных государств. Оно содержит некоторые
предложения, направленные на совершенствование деятельности и
правового регулирования еврорегионов.

Адресуется студентам, магистрантам, аспирантам, преподавателям,
практическим работникам, интересующимся проблемами развития
еврорегионов.

Введение

Совместно с учреждением «Новая Евразия», юридическим факультетом БГУ и Центром международных исследований факультета международных отношений проведено исследование политических, экономических и социокультурных проблем и результатов деятельности еврорегионов как организационной формы трансграничного сотрудничества административно-территориальных единиц Республики Беларусь и сопредельных государств.

Исследование проводилось с 15 марта 2013 года по 22 апреля 2013 года. Полевой этап исследования проходил с 15 марта по 15 апреля 2013 года.

Актуальность и социальная значимость проблемы исследования

Региональные отношения более динамичны, при принятии решений не всегда есть необходимость выходить на наднациональный уровень, т. е. в региональных отношениях значительно упрощена система принятия решений. Это связано с тем, что руководители органов местного управления и самоуправления в большинстве государств и в Республике Беларусь наделены либо имеют право самостоятельно принимать решение об установлении или прекращении партнерских отношений с зарубежным партнером/партнерами.

Вследствие этого еврорегионы как организационная форма трансграничного сотрудничества административно-территориальных единиц Республики Беларусь и сопредельных государств, введенная в Республике Беларусь в 1998 году, призвана стать гибким механизмом взаимодействия, прежде всего приграничных районов, в самых различных областях. Еврорегионы как организационная форма была заимствована из практики организации регионального и субрегионального сотрудничества Европейского союза. В Республики Беларусь создано 5 еврорегионов, результаты деятельности которых в целом являются положительными, направлены на развитие, прежде всего, социокультурного измерения, органов местного самоуправления, содействуют экономическому сотрудничеству между участниками еврорегионов.

Наряду с достигнутым общим положительным эффектом представляется актуальным поиск новых механизмов активизации деятельности еврорегионов с белорусской стороны, которые бы способствовали не только привлечению внешней технической помощи (прежде всего, Европейского союза), но и усилению роли еврорегионов в

развитии регионального экономического измерения, что будет содействовать достижению цели «развития по периметру внешних границ Республики Беларусь пояса добрососедства во всех его измерениях: военном, политическом, культурном, информационном, социальном и экономическом», сформулированного в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь (гл. 8, п. 49).

Цели и задачи исследования

Цель исследования – выявить (в целом и отдельно по каждому еврорегиону) политические, экономические, социокультурные и правовые проблемы, оценить результаты деятельности еврорегионов как организационной формы трансграничного сотрудничества административно-территориальных единиц Республики Беларусь и сопредельных государств, внести предложения, направленные на совершенствование деятельности и правового регулирования еврорегионов.

Для достижения цели исследования были сформулированы следующие задачи:

определение степени общности еврорегионов в социокультурном, экономическом, социополитическом измерении;

выявление места и значимости еврорегионов как участников внутренней и внешней политики Республики Беларусь и сопредельных государств;

выявление актуальных проблем деятельности еврорегионов в правовой, политической, экономической сферах, в сферах финансирования и управления;

определение степени влияния фактора «развитие инфраструктуры границы» на деятельность еврорегионов;

определение степени необходимости формирования и/или развития «общей идентичности» еврорегионов;

определение факторов, которые могут способствовать улучшению финансирования, управления в еврорегионах, их экономическому, политическому, правовому развитию;

выявление наиболее перспективных направлений сотрудничества еврорегионов.

Методы исследования

При проведении исследования использовались как общенаучные (абстрагирование, индукция, дедукция, метод анализа, синтеза), так и специально-юридические (формально-юридический, сравнительно-правовой, технико-юридический) методы исследования. Сравнительно-правовой метод в наибольшей степени получил применение в процессе осуществления обзора положений законодательства зарубежных государств. Сопоставительный анализ положений прекративших свое действие правовых актов обусловил необходимость применения историко-правового метода.

Основным методом исследования при проведении опроса представителей пяти белорусских еврорегионов, иных заинтересованных сторон с целью выявления проблем и перспектив развития еврорегионов, стало экспертное интервью в качественной парадигме социологического исследования. Инструментарием выбранного исследовательского метода выступила анкета экспертного интервью (см. приложение № 1 «Анкета экспертного интервью»). Выбранный способ исследования дает возможность получить обширную и уникальную информацию по изучаемой проблематике. Линейное распределение ответов двух групп респондентов представлено в приложении № 2 «Линейное распределение ответов опроса».

Методами исследования были выбраны экспертные интервью двух групп респондентов:

- представителей органов государственного управления, ученых, занимающихся проблематикой еврорегионов (первая группа респондентов),
- представителей государственных учреждений и общественных объединений стран – участниц еврорегионов «Днепр», «Буг», «Беловежская пуца», «Неман» и «Озерный край» (вторая группа респондентов).

В исследовательский коллектив вошли следующие специалисты (выборка исследования):

представители Министерства иностранных дел (3 человека), Министерства экономики Республики Беларусь (3 человека), ученые-исследователи Белорусского государственного университета (5 человек), Белорусского государственного экономического университета (2 человека), Института экономики НАН Республики Беларусь (2 человека) (первая группа респондентов, 15 человек);

представители государственных учреждений (областные и городские исполнительные комитеты) и общественных объединений стран – участниц еврорегионов «Днепр» (3 человека), «Буг» (3 человека), «Беловежская пуца» (3 человека), «Неман» (3 человека) и «Озерный край» (10 человек, из них 6 – представители Латвии, Литвы) (вторая группа респондентов, 22 человека).

Опрос проводился анонимно.

Результат исследования.

Выработка рекомендаций о совершенствовании регулирования отношений в области трансграничного сотрудничества и деятельности еврорегионов в Республике Беларусь.

ЧАСТЬ 1. «ПРОВЕДЕНИЕ АНАЛИЗА ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОРЕГИОНОВ С ПРЕДСТАВЛЕНИЕМ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА»

Концептуальные положения теории и нормативно-правового регулирования трансграничного сотрудничества

Современное состояние развития государств, процессы жизнедеятельности на сопредельных территориях диктуют необходимость выработки путей для гармоничного и сбалансированного развития регионов по всем направлениям: в экологической, экономической, научно-технической, социально-культурной и политической сферах. Процессы изменений в указанных направлениях требуют ориентации на укрепление потенциала для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений.

В понятие *трансграничного сотрудничества* может вкладываться *широкий и узкий смысл*. Кроме того, нет единства позиций в отношении используемой терминологии, что том числе и нормативно закреплённой. Довольно часто используются *термины «трансграничное» и «приграничное»* сотрудничество как синонимы. Вместе с тем, в русском языке, равно как и в других языках, имеются различия в терминологическом значении слов, использующих приставки транс- и при-¹. Трансграничное сотрудничество подразумевает сотрудничество без границ. Приграничное сотрудничество, в свою очередь, относится к сотрудничеству, непосредственно примыкающему к границам. В этой связи приграничное сотрудничество является частью трансграничного сотрудничества. Так, например, многие вопросы охраны окружающей среды, таможенных отношений, затрагивают не только прилегающие к границам территории. Поэтому и участниками этого сотрудничества являются не только местные органы государственной власти, органы самоуправления, организации приграничных территорий, но и органы центральной государственной власти и организации общегосударственного масштаба. Понимание различий в территориальном, субъектном и содержательном масштабах деятельности

¹ Ожегов, С.И. Словарь русского языка : ок. 52 000 слов / С.И. Ожегов ; под общ. ред. С.П.Обнорского. – 3-е изд. – М. : Первая образцовая тип. им. А.А.Жданова, 1953. – С. 534, 746.

отражается и в законодательстве, где встречаются расширение содержания международного документа (например, это относится к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Мадрид, 21 мая 1980 г.) (далее – Конвенция), дополненной протоколом № 2), или одновременное правовое регулирование приграничного сотрудничества и иных видов сотрудничества, в частности, межрегионального сотрудничества (например, это относится к Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств).

Вместе с тем, в науке встречается и другая позиция, основанная на современном представлении о стирании границ в рамках единой Европы. Как отмечается, появление термина «трансграничное сотрудничество» и его активное использование в научной литературе и в общеевропейских правовых документах определило изменения, которые на протяжении последних десятилетий происходят во взглядах политиков разных рангов, научных работников и обычных граждан по определению функций государственных границ и роль местных, региональных общин в налаживании обоюдного сотрудничества между ними. «Не так давно, в 1960-ые, Западная Европа взяла курс на стирание границ, которые разделяют страны, нации и народы, - пишет К. Чижевский в своем исследовании «Понимание границы в европейской традиции». - Динамическое развитие современных технологий, как и возрастающее количество проблем, таких как экология или безопасность, которые могут быть решены только через границы, подтверждают предположения Мак-Лакхена о «глобальном поселке» - мировой общине, для которой границы потеряют любое значение»².

Широкое и узкое понимание трансграничного сотрудничества также вытекает из отсутствия четко закрепленной позиции в законодательстве и науке. В широком смысле оно понимается как международное сотрудничество сопредельных государств и решение ими проблем, затрагивающих интересы всего населения, проживающего на территориях двух и более соседствующих государств для целей их равномерного

² Андерсон В.М. Геоменеджмент і геомаркетинг як інструменти запровадження регіонального розвитку в умовах ринкових перетворень в Україні// Україна в сучасному світі. Конференція випускників програм наукового стажування у США. – К.: Стило, 2003. – с.336-348 // Цит. по : Андерсон, Н.В. Эффективность трансграничного сотрудничества и формирование европейской региональной политики // Н.В.Андерсон // Економічні інновації. –2011. – Вип. 43. –С. 10.

развития и оказания содействия друг другу в нем (например, соглашения о безвизовом въезде граждан сопредельных государств или сотрудничество в рамках ЕврАзЭС и Таможенного Союза). Более развернутое определение трансграничного сотрудничества в этом смысле встречается в науке. В частности, оно понимается как согласованные действия органов власти всех уровней (центрального/федерального, регионального/субфедерального и местного), направленные на развитие и поощрение прямых связей между соседними (сопредельными) территориями двух или более государств, способствует формированию и укреплению связей между государствами и их территориальными единицами, разрешению территориальных конфликтов (или, по крайней мере, смягчению их остроты), созданию или восстановлению экономической и производственной инфраструктуры некогда единых территорий (что является чрезвычайно важным для стран СНГ вообще и России в частности), решению общих экологических проблем и поддержанию и интенсификации контактов между жителями региона. Приграничное сотрудничество отвечает долгосрочным интересам России, так как в конечном счете ведет к созданию «пояса добрососедства» по периметру российских границ, а также выступает в качестве важного компонента интеграционных процессов межгосударственного характера, что особенно заметно при анализе таковых процессов, имеющих место в пространстве СНГ³.

Важным в этом определении является выделение субъектов взаимодействия различного уровня: общегосударственного, регионального и местного, а также определение долгосрочной цели указанного сотрудничества – формирование добрососедских отношений для целей устойчивого развития. Эти позиции важны для любого понимания трансграничного сотрудничества, в котором должны активно участвовать все государственно властные субъекты. Недостатком указанного определения является ограничение сотрудничества исключительно органами государственной власти. Вместе с тем, в указанном процессе активную роль следует также отводить другим участникам – органам местного самоуправления, общественным организациям, политическим

³ Доронина, П.Е. Правовое регулирование приграничного сотрудничества в Российской Федерации (на примере сотрудничества в рамках Баренцева/Евро-Арктического региона) : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. - конституционное право; муниципальное право 12.00.10. - международное право; европейское право / П.Е.Доронина. – Поморский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – Казань, 2005. – с. 3.

партиям, юридическим лицам, не наделенным государственно властными полномочиями, отдельным гражданам.

Узкое понимание трансграничного сотрудничества сводится к отдельному виду международного сотрудничества соседних государств по вопросам развития территорий, расположенных в пределах государственной границы. Такие районы в науке и практике называют также транспредельными или приграничными, или сопредельными районами (территориями).

На уровне международных нормативных правовых актов определение приграничного сотрудничества закреплено в статье 2 Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Мадрид, 21 мая 1980 г.), в соответствии с которой под приграничным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на усиление и поощрение отношений между соседними территориальными сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией двух и более Договаривающихся Сторон, а также заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения вышеуказанных целей. Таким образом, в конвенции закреплена более широкая цель приграничного сотрудничества, ведущая к усиленной региональной интеграции.

Это не случайно, поскольку территориальная близость и соединение двух и более пространственных структур в указанных районах, постоянные контакты между собой обуславливают взаимопроникновение экономик, культур, традиций, интеллекта и др. Как отмечается, данные районы являются основой создания еврорегиональной структуры, так как тут присутствует одновременно выраженное желание районов, принадлежащих разным государствам, хозяйственного, общественного, культурного и иного сотрудничества⁴. То есть интеграционные процессы выходят на уровень институционализации трансграничного сотрудничества, связанный с созданием и существованием совместных рабочих органов и обеспечением их функционирования. Подобное сотрудничество выступает особой и наиболее эффективной формой европейского трансграничного сотрудничества, называемой *еврорегион* (с учетом использования унифицированной и актуализированной

⁴ Батурина, Е.В. Трансграничное сотрудничество и таможенные отношения Республики Беларусь и Республики Польша / Е.В.Батурина // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

терминологии – *трансграничный регион*)⁵. Трансграничные регионы как форма приграничного сотрудничества способствуют не только усилению и углублению добрососедских отношений между государствами, но и являются своеобразным инструментом для интеграции той или иной страны в европейские структуры.

Более развернутое определение приграничного сотрудничества в связке с межрегиональным дано в Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств, утв. Решением Совета Глав Правительств Содружества Независимых Государств 15 сентября 2004 года (далее – Концепция СНГ). В этом документе под межрегиональным и приграничным сотрудничеством понимаются согласованные действия органов государственной власти, органов власти административно-территориальных единиц государств - участников СНГ, органов местного самоуправления, юридических лиц, общественных организаций, совершаемые в рамках действующего законодательства государств - участников СНГ, направленные на укрепление всесторонних отношений сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития регионов и приграничных территорий, повышения благосостояния населения приграничных территорий, обеспечение безопасности жизни граждан, охраны окружающей среды и взаимопомощи в чрезвычайных ситуациях, упрочения дружбы и добрососедства государств - участников СНГ.

Данное определение не противоречит, а развивает положения Европейской Конвенции, перечисляя всех возможных участников сотрудничества и развернуто формулируя цели с учетом особенностей межгосударственного образования.

Определения приграничного сотрудничества также даются на уровне национального законодательства в государствах, где приняты специальные нормативные правовые акты по вопросам такого сотрудничества. В частности, в соответствии с Концепцией приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2001 г. N 196-р, под приграничным сотрудничеством в Российской Федерации понимаются согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов

⁵ В тексте термины «еврорегион» и «трансграничный регион» будут использоваться как синонимы.

местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия Российской Федерации и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, повышения благосостояния населения приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, укрепления дружбы и добрососедства с этими государствами. Исходя из анализа положений этой части российской концепции, следует сделать вывод о стремлении Российского правительства подчеркнуть специальную цель приграничного сотрудничества – достижение устойчивого развития в пределах приграничных территорий. Вместе с тем, вряд ли оправдано с правовой точки зрения расширенное определение этой цели как с выходом за границы РФ в части указания на повышение благосостояния населения сопредельных государств. Вместе с тем, активное приграничное сотрудничество может способствовать этому.

В ст. 1 Закона Украины под трансграничным сотрудничеством понимаются общие действия, направленные на установление и углубление экономических, социальных, научно-технических, экологических, культурных и других отношений между территориальными общинами, их представительными органами, местными органами исполнительной власти Украины и территориальными общинами, соответствующими органами власти других государств в пределах компетенции, определенной в их национальном законодательстве. То есть трансграничное сотрудничество приравнивается к приграничному сотрудничеству.

Определяя *соотношение широкого и узкого понимания трансграничного сотрудничества*, следует отметить, что фактически и юридически широкое понимание включает в себя узкий контекст, и охватывает также несколько иное направление сотрудничества – межтерриториальное сотрудничество, под которым в соответствии с протоколом № 2 Конвенции понимается любые согласованные действия, направленные на установление отношений между территориальными сообществами и властями двух или более Договаривающихся Сторон, отличных от отношений приграничного сотрудничества соседних сообществ и властей, включающие заключение соглашений с территориальными сообществами и властями других государств.

Таким образом, исходя из анализа международно-правового регулирования, можно определить собственно трансграничное сотрудничество как сотрудничество, в котором в качестве обязательного

участника выступает территориальное приграничное сообщество. Другой стороной сотрудничества может выступать как соседствующее (прилегающее) территориальное сообщество, так и не относящееся к нему.

На современном этапе трансграничное сотрудничество происходит в различных *сферах*:

- технической инфраструктуры, освоения пограничных переходов, коммунальной инфраструктуры;
- регионального и местного хозяйства с участием хозяйствующих субъектов (товарообмен, сфера обслуживания, информационно-консультационная, рекламирование);
- общественной жизни (развитие культурного, спортивного, научного, туристического и просветительского обмена);
- охраны природы в транспредельных районах (Беловежская Пуща, экологической коридор реки Буг);
- территориального хозяйствования и планирования, создания общих концепций территориального освоения транспредельных районов⁶.

Юридически на основании Конвенции для сотрудничества также определяются различные области, в частности, экономической и социальных сферах – пространственного планирования, создания и управления приграничных парков, повышения квалификации, информации, занятости и условий труда, школьного образования, пограничных рек, о поставках товаров и предоставлении услуг приграничными местными властями (регулирование публичным и частным правом), защиты населения и взаимной помощи в случае чрезвычайных ситуаций в приграничных зонах, использования земель вдоль пограничных рек. В значительной степени конкретизация объектов сотрудничества обозначена в ст. 6 Типового межгосударственного соглашения о региональных приграничных консультациях, являющегося приложением к Конвенции. В частности, к предметным областям, кроме выше обозначенных относятся городское и региональное развитие; транспорт и связь; энергетика; защита атмосферы и природных объектов; исследовательская работа; здравоохранение; культура, досуг и спорт; туризм; совершенствование аграрной системы; объекты соцкультбыта.

Как указано в Конвенции, представленные в ней в качестве приложений многообразные типовые и рамочные соглашения, дают

⁶ Проневски, М. Условия развития транспредельного сотрудничества // Транспредельное сотрудничество Польши с Балтийскими странами, Беларусью и Россией (Калининградская область). - Белосток: УвБ, 2002. - С. 69.

возможность многовариантного выбора и позволяют правительствам поставить приграничное сотрудничество в любой контекст, который наилучшим образом соответствует их потребностям.

Приоритеты трансграничного сотрудничества также могут обозначаться концептуально в общих законодательных актах национального уровня, и далее конкретизироваться в соглашениях общегосударственного и местного масштаба. Для Восточно-европейского региона в качестве основы для определения может использоваться опыт РФ, которая в своей национальной концепции, определяя задачи трансграничного сотрудничества, устанавливает такие приоритеты, по сути являющиеся сферами этого сотрудничества.

Основными задачами приграничного сотрудничества в Российской Федерации являются:

- создание обстановки доверия, взаимопонимания и добрососедства между органами власти, деловыми кругами и населением приграничной территории Российской Федерации и органами власти, деловыми кругами и населением приграничных территорий сопредельных государств;
- развитие и укрепление хозяйственных, культурных и гуманитарных связей между приграничными территориями Российской Федерации и сопредельных государств;
- содействие взаимопониманию и дружбе между народами, населяющими приграничные территории Российской Федерации и сопредельных государств;
- упрощение взаимного общения заинтересованных органов власти, деловых кругов и групп населения, в том числе этнических общностей, разделенных государственными границами, поддержка соотечественников за рубежом, проживающих на приграничной территории;
- совместное создание и эффективное развитие экономической и социальной инфраструктуры на приграничных территориях;
- совместное решение экономических, транспортных, энергетических, коммунальных, экологических, социально-демографических, гуманитарных и других проблем приграничных территорий;
- обеспечение поддержки органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления российских организаций, участвующих в обустройстве приграничной территории и решении задач развития приграничного сотрудничества;

– создание условий, способствующих прохождению экспортных и импортных товаров через приграничную территорию Российской Федерации, включая содействие обустройству пунктов пропуска через государственную границу, транспортной инфраструктуры, таможенных складов, терминалов и т.д.;

– повышение эффективности использования производственной и социальной базы приграничной территории;

– осуществление согласованной градостроительной политики на приграничной территории;

– создание условий для интеграции систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций сопредельных государств с целью повышения эффективности реагирования на чрезвычайные ситуации, имеющие трансграничные последствия;

– создание условий, способствующих прекращению оттока населения из стратегически важной и малонаселенной приграничной территории;

– противодействие в установленном законодательством Российской Федерации порядке проявлениям национализма, шовинизма, этнического и религиозного сепаратизма, межэтнической напряженности на приграничной территории;

– содействие реализации российской внутренней и внешней политики, обеспечению национальных интересов и национальной безопасности на государственной границе Российской Федерации, в том числе в сфере борьбы с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и другими правонарушениями.

В основе определения сущности приграничного сотрудничества лежат *его принципы* – основополагающие, руководящие идеи, которые также выполняют важнейшие задачи в системе правового регулирования. Принципы устанавливают ценностные ориентиры в правовом регулировании, определяют содержание иных норм и их реализацию, устанавливают нормативные границы, внутри которых должно осуществляться сотрудничество.

Принципы трансграничного сотрудничества не определяются в Конвенции. Однако содержание Конвенции свидетельствует о необходимости согласованного взаимодействия государств при трансграничном сотрудничестве, уважении суверенитета соседних государств, договорных форм взаимодействия, добровольности сотрудничества, свободы определения субъектов, направлений и форм

сотрудничества, поощрении высшими государственными органами любых инициатив территориальных сообществ и властей, направленных на сотрудничество, соблюдения положений внутреннего законодательства государств при решении вопросов трансграничного сотрудничества.

Принципы приграничного сотрудничества сформулированы в ст. 2 Концепции СНГ, в соответствии с которой оно основывается на следующих принципах:

- взаимное уважение суверенитета, территориальной целостности Сторон;
- неприкосновенность государственных границ;
- взаимное уважение национального законодательства Сторон;
- ненанесение вреда здоровью граждан и окружающей среде, ущерба экономическим и иным интересам Сторон;
- взаимная выгода Сторон;
- мирное разрешение пограничных споров;
- невмешательство во внутренние дела других государств - участников СНГ, не являющихся участниками настоящей Конвенции;
- уважение прав и свобод граждан государств - участников СНГ;
- скоординированность действий участников приграничного сотрудничества.

В Концепции Российской Федерации и Законе Украины «О трансграничном сотрудничестве» также специально сформулированы его принципы. Многие из принципов, закрепленных в Концепции СНГ, нашли отражение в российской Концепции. Некоторые получили свое развитие и уточнение с учетом национального регулирования, поэтому и закреплены довольно развернуто.

Приграничное сотрудничество в Российской Федерации основывается на следующих принципах:

- взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности других государств;
- мирное разрешение приграничных споров;
- взаимное уважение законодательства государств, осуществляющих приграничное сотрудничество, а также соответствующих международных договоров;
- обеспечение интересов России в приграничном сотрудничестве;
- ненанесение ущерба экономическим и иным интересам государств, осуществляющих приграничное сотрудничество;

– учет особенностей приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, в том числе их разнородности, характера межгосударственных отношений и исторически сложившихся связей с сопредельными государствами, природно-ресурсных, социально-экономических, градостроительных, транспортных условий развития приграничной территории, а также характера угрозы национальной безопасности Российской Федерации на приграничной территории;

– соблюдение Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 года.

Принципы, закрепленные в украинском Законе, несколько иные. Из трех принципов только первый схож с первым принципом российской Концепции. Два других принципа сводятся к учету при заключении соглашений о трансграничном сотрудничестве полномочий субъектов и прав участников трансграничного сотрудничества и согласованному устранению политических, экономических, правовых, административных и других препятствий для взаимного сотрудничества. Таким образом, факт сотрудничества в украинском Законе определяется как существующий и признается первостепенным. Все иные действия должны ему способствовать. В этом проявляется ценность этого Закона.

Общий анализ законодательства Республики Беларусь в области регулирования трансграничного сотрудничества, в том числе еврорегионов

В Республике Беларусь вопросы трансграничного сотрудничества регламентируются законодательными актами.

В Основных направлениях внутренней и внешней политики, утвержденных Законом Республики Беларусь «Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» от 14 ноября 2005 г. № 60-З, это сотрудничество определяется как часть внешней политики. В п. 37 указанного законодательного акта определены основные направления в сфере трансграничного сотрудничества, к которым относятся:

- взаимодействие с иностранными государствами на региональном и местном уровнях в целях оперативного решения приграничных проблем, привлечения иностранных инвестиций для совершенствования приграничной и транспортной инфраструктуры, создания коммерческих организаций с иностранными инвестициями;

- разработка и реализация региональных проектов технического содействия, финансируемых международными организациями и программами в области экономики, территориального планирования, предпринимательства, инфраструктуры, информации, охраны окружающей среды, образования, культуры, туризма и спорта;

- поощрение еврорегионов как формы приграничного сотрудничества в целях сглаживания различий в уровнях социально-экономического развития территорий, развития приграничной инфраструктуры, совместного решения проблем в сфере охраны природы, преодоления дисбаланса в вопросах занятости населения, культурных и языковых барьеров.

Таким образом, это сотрудничество рассматривается в узком смысле.

Республикой Беларусь заключены международные договоры, в которых содержатся положения о трансграничном сотрудничестве. Такие договоры заключены с Польшей, Литвой, Латвией, Россией, Украиной.

В частности, в эволюционном контексте трансграничное сотрудничество Республики Беларусь и Польши может быть представлена следующим образом.

24 апреля 1992 года было подписано «Пагадненне паміж Урадам Рэспублікі Беларусь і Урадам Рэспублікі Польшча аб асноўных прынцыпах трансгранічнага супрацоўніцтва». Именно это соглашение впервые дает

официальное определение трансграничного сотрудничества, под которым понимаются все согласованные меры в административной, юридической, технической, научной, культурной и других сферах, направленные на сотрудничество и развитие взаимодействия между региональными и местными органами власти обеих держав, а также заключение ответственных соглашений (ст. 1). В статье 5 определяется широкий спектр объектов и сфер сотрудничества. Соглашением также предусматривается необходимость создания институциональных образований по вопросам трансграничного сотрудничества (создание Белорусско-польской межправительственной координационной комиссии по делам трансграничного сотрудничества, а также региональных и местных координационных органов).

Договор о добрососедстве, взаимопонимании и сотрудничестве между Республикой Беларусь и Республикой Польша от 23 июня 1992 года содержит много положений о трансграничном сотрудничестве. Практически каждая из статей указанного договора определяет сферы взаимодействия, обусловленные пограничной связанностью государств (экономики, социальной сферы, культуры, науки, информации и др.). В ст. 21 специально обозначаются обязательства по наращиванию сотрудничества в области охраны и улучшения состояния окружающей среды, предотвращения трансграничных загрязнений, в частности в бассейне реки Буг, уменьшения и ликвидации последствий аварий и стихийных бедствий, рационального использования природных ресурсов, расширения сферы экологически чистых производств и проведения высокоэффективных природоохранных и восстановительных мероприятий. Стороны обязуются приложить особые усилия в целях минимизации и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы. Они обязуются немедленно информировать друг друга о случаях возникновения или опасности появления радиоактивной, химической и биологической угрозы, определяют для себя сферы взаимодействия по экологической безопасности, охране окружающей среды, решении глобальных и особенно европейских экологических проблем.

Этим договором уполномочиваются региональные и местные власти на заключение гражданско-правовых договоров в пределах трансграничного сотрудничества.

27 ноября 1995 года было подписано еще одно «Соглашение между Урадами Республики Беларусь и Урадами Республики Польша об сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах», касающееся конкретной сферы – таможенного сотрудничества по вопросам оказания

взаимопомощи между таможенными службами в вопросах проведения дознания, раскрытия и предотвращения таможенных правонарушений, а также обмена информацией, касающейся размера таможенных пошлин, налогов и иных платежей, устанавливаемых и взимаемых в соответствии с национальным законодательством.

Наряду с вопросами оказания взаимопомощи в правоохранительной сфере в нем предусматривались также возможность сотрудничества при обучении и профессиональной подготовке должностных лиц таможенных органов, обмен экспертами по таможенным вопросам, обмен профессиональной, научной и технической информацией, касающейся таможенного дела.

Реализуя нормы ст. 13 анализируемого Соглашения, руководители таможенных служб Беларуси и Польши подписали 21 декабря 1996 года межведомственное Соглашение «О контактах во время оказания взаимной помощи», в котором определили уполномоченных для контактов по исполнению межправительственного соглашения для оперативности взаимодействия по таможенным вопросам. В частности, право обмениваться информацией, направлять и исполнять запросы было передано непосредственно таможням.

Тесная форма сотрудничества между государствами в вопросах осуществления контроля на границе закреплена нормами, установленными в соглашениях о совместном контроле, в которых государства выражают согласие на осуществление контрольными органами другого государства властных полномочий на своей территории в соответствии с нормами и правилами другого государства.

Названные действующие международные договоры не охватывают и малой части всех направлений возможного сотрудничества по таможенным вопросам (например, такого направления, как гармонизация и унификация таможенных процедур). Одна из причин, по которой сдерживается развитие договорно-правовой базы сотрудничества между таможенными органами, – это значительные расхождения в действующих национальных таможенных законодательствах Республики Беларусь и Республики Польша.

В сложившейся ситуации наиболее целесообразно использовать опыт, накопленный мировым сообществом в вопросах таможенного регулирования и закреплённый в конвенциях и рекомендациях, подписанных или принятых под эгидой Всемирной таможенной

организации, членами которой являются 146 государств мира, в том числе Республика Беларусь и Республика Польша.

27 января 2004 года Беларусь и Польша подписали Протокол по вопросам трансграничного сотрудничества. Стороны обсудили вопросы сотрудничества по таким актуальным вопросам, как упрощенное пересечение границы в случаях оказания помощи при ликвидации пожаров и чрезвычайных ситуациях, взаимодействие сторон при аварийных ситуациях, связанных с перевозкой опасных грузов. Между соответствующими службами двух стран заключены необходимые соглашения и договоры о сотрудничестве, создана и действует система обмена информацией, выработаны механизмы взаимодействия. Отдельное внимание участники заседания уделили таким проблемам, как определение в приграничных областях контактных пунктов связи и информации с целью координирования сотрудничества между регионами в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, а также модернизация очистных сооружений в г. Бресте и их влияние на состояние воды в реке Буг⁷.

В рамках межгосударственного сотрудничества также подписаны соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Польша об экономическом сотрудничестве (от 30.04.2004 г.) и о взаимных поездках граждан (заключено путем обмена нотами 05.12.- 20.12.2007 г.).

Таким образом, нормативная правовая основа трансграничного взаимодействия с Республикой Польшей строится на всех уровнях: заключение межгосударственных договоров, межправительственных соглашений, межведомственных соглашений, региональных соглашений.

Среди указанных договорных форм выделяются акты, имеющие предметом специального правового регулирования трансграничное сотрудничество.

Аналогичные договоры заключены Республикой Беларусь с другими соседними государствами. В частности, специально вопросам трансграничного сотрудничества посвящены соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики об основных принципах трансграничного сотрудничества от 16 мая 1998 г., между Правительством Республики Беларусь и Правительством Литовской Республики об основных принципах трансграничного сотрудничества от 1 июня 2006 г.,

⁷ Беларусь и Польша выступают за расширение сотрудничества // Рэспубліка. - 2004. - 8 апр.

Республика Беларусь без оговорок подписала 15 сентября 2004 г. Решение Совета Глав Правительств Содружества Независимых Государств «О концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств, которое для Беларуси вступило в силу 15 сентября 2004 года.

Направления деятельности Республики Беларусь в сфере трансграничного сотрудничества также отражаются во многих программных нормативных правовых актах. Так, в Программе деятельности Правительства Республики Беларусь на 2011 - 2015 годы, утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 февраля 2011 г. № 216 в качестве направления деятельности Правительства отмечены реализация международных проектов в сфере туризма в регионах "Неизвестная Европа" в Гродненской области, "Еврорегион "Поозерье", "Белла-Двина" в Витебской области и других для эффективного использования историко-культурного наследия и уникального природного потенциала.

Требования о развитии международного регионального сотрудничества (развитие внешнеэкономических связей с регионами России, Украины, других стран ближнего и дальнего зарубежья, реализация двусторонних договоренностей, дальнейшее развитие контактов в рамках Трансграничного объединения "Еврорегион "Буг") и реализация проектов трансграничного сотрудничества (прежде всего в рамках программы "Польша - Беларусь - Украина" на 2007 - 2013 годы) закреплены в Национальной Программе развития экспорта на 2011-15 г., утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 мая 2011 г. № 656.

Как видно, развитие еврорегионов *полностью не охвачено программными законодательными актами*. Лишь единичные направления деятельности и развития трансграничных регионов включены в государственные программы.

Вопросы трансграничного сотрудничества оговариваются в специализированных государственных программах. В частности, в Государственной программе геологоразведочных работ по развитию минерально-сырьевой базы Беларуси на 2006 - 2010 годы и на период до 2020 года, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 28 марта 2006 г. № 184, указано, что «в целях развития международного сотрудничества по вопросам геологического изучения, использования и охраны недр планируется реализация ряда международных проектов, включающих

двусторонние межгосударственные соглашения по геологическому изучению приграничных территорий, трансграничных территорий с Российской Федерацией, а также сотрудничество с Украиной».

В Республике Беларусь принят ряд организационных мер, способствующих трансграничному сотрудничеству. С целью координации совместной деятельности органов государственного управления при реализации политики приграничного сотрудничества Республики Беларусь с сопредельными странами (Латвией, Литвой, Польшей, Украиной и Россией) на основании постановления Совета Министров Республики Беларусь от 18 декабря 2004 г. № 1602 был создан Межведомственный координационный совет по вопросам приграничного сотрудничества с сопредельными странами.

Основными задачами Совета являются:

координация деятельности органов государственного управления в целях выработки единой позиции белорусской стороны по вопросам приграничного сотрудничества с сопредельными странами;

определение приоритетов при реализации основных направлений политики приграничного сотрудничества с сопредельными странами;

разрешение комплекса проблемных вопросов, возникающих при реализации основных направлений политики приграничного сотрудничества;

рассмотрение проектов целевых программ, планов, международных договоров в сфере приграничного сотрудничества с сопредельными странами.

В состав Совета входят председатель (Министр иностранных дел), два заместителя председателя (заместитель Министра иностранных дел и первый заместитель Председателя Государственного комитета пограничных войск), секретарь (сотрудник Министерства иностранных дел), а также члены Совета из числа руководства органов государственного управления.

Состав Совета утверждается Советом Министров Республики Беларусь.

Для работы Совета могут привлекаться представители республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, научных и общественных организаций.

Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. По итогам заседаний Председатель Совета от имени Совета вносит предложения в Совет Министров Республики Беларусь по вопросам приграничного сотрудничества с сопредельными странами.

Республикой Беларусь осуществляется **правовое обеспечение проектной поддержки трансграничного сотрудничества и еврорегионов**. В качестве примеров можно привести Постановления Совета Министров Республики Беларусь, утверждающие и одобряющие программы и проекты международной технической помощи: Программа трансграничного сотрудничества «Регион Балтийского моря» на 2007 - 2013 годы (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. № 2067; программы «Развитие сотрудничества в целях организации здравоохранения белорусско-польского приграничья» и «Коммуникации без границ - создание трансграничной туристско-информационной сети» (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 сентября 2011 г. № 1224); Программа трансграничного сотрудничества «Польша - Украина – Беларусь» на 2007 - 2013 годы (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 декабря 2009 г. № 1570); Программа действий ТАСИС по трансграничному сотрудничеству на 2005 год и проект международной технической помощи «Орган по надзору за Программой трансграничного сотрудничества» («Орган по надзору за Программой трансграничного сотрудничества») (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 декабря 2006 г. № 1747); проект «Совершенствование системы общественного участия в предупреждении и ликвидации экологических катастроф в Еврорегионе «Буг» (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 апреля 2008 г. № 627) и др.

Вместе с тем, на *внутригосударственном уровне* в настоящее время не существует *специального законодательного акта*, регулирующего отношения трансграничного сотрудничества. Не все государства СНГ имеют такие законы, что отрицательно влияет на реализацию региональной политики государств в сфере внешнеэкономических отношений приграничных регионов. В то же время в некоторых сопредельных с Республикой Беларусь государствах такие нормативные правовые акты приняты (в Российской Федерации – Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2001 г. № 196-р, а в Украине – Закон «О трансграничном сотрудничестве от 24

июня 2004 г. № 1861- IV). В Российской Федерации активно обсуждается вопрос об ускорении принятия Федерального закона «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации».

Российская концепция определяет цели, принципы и приоритеты в деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан в сфере приграничного сотрудничества. Концепция учитывает накопленный опыт приграничного сотрудничества и исходит из единства и целостности территории и внутреннего рынка России и согласования общегосударственных интересов и интересов населения приграничной территории Российской Федерации и раскрывает задачи и основные направления реализации государственной политики по развитию приграничного сотрудничества Российской Федерации. В концепции также нашли отражение факторы, определяющие особенности приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления России в области приграничного сотрудничества, виды и направления приграничного сотрудничества Российской Федерации.

Закон Украины «О трансграничном сотрудничестве» системно регулирует большинство вопросов этого сотрудничества, включающие основные термины и определения, принципы, правовую основу сотрудничества, цель и принципы государственной политики в сфере действия закона, основные организационные формы сотрудничества, к которым относит деятельность в пределах созданного еврорегиона, заключение соглашений о трансграничном сотрудничестве в отдельных сферах, установления и развития взаимовыгодных контактов между субъектами трансграничного сотрудничества, полномочия субъектов сотрудничества, общие требования к заключаемым соглашениям и органам трансграничного сотрудничества. В законе обоснованно выделен специальный раздел о государственной поддержке развития трансграничного сотрудничества, который кроме принципов этой поддержки, содержит направления поддержки и разграничения функций центральных органов исполнительной власти и субъектов трансграничного сотрудничества в вопросах государственной поддержки развития этого сотрудничества. Регламентированы правила финансового обеспечения трансграничного сотрудничества.

Для целей качественного правового регулирования отношений, складывающихся в сфере трансграничного сотрудничества государств – членов СНГ постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 31 октября 2007 года № 29-18 был принят Модельный Закон «О приграничном сотрудничестве», в котором устанавливаются правовые и организационно-правовые основы деятельности участников приграничного сотрудничества, определяются основные направления его государственного регулирования, принципы, направления, виды и формы взаимодействия участников приграничного сотрудничества. Этот Закон рекомендован для использования в национальном законодательстве.

Отсутствие законодательного акта о трансграничном сотрудничестве сказывается и на регулировании отношений сотрудничества трансграничных регионов, которые также не имеет комплексной законодательной базы: отсутствует, как минимум, концепция развития этих регионов, которая бы очерчивала задачи государственных органов и органов местного самоуправления, граждан и механизмы их взаимодействия по созданию условий для активизации сближения и интеграции близких трансграничных регионов.

Особенности межрегионального сотрудничества. Создание и функционирование еврорегионов.

Еврорегион представляет собой особую форму трансграничного сотрудничества, начало существования которых на территории бывших союзных республик было положено с середины 90-х годов, когда приграничные регионы Беларуси и соседних государств активно заключали соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве друг с другом. Их необходимость была вызвана расстройством традиционных производственно-технологических связей по причине неплатежей, вызванных дефицитом оборотных средств у предприятий, валютными конвертациями, слабостью банковских систем. Соглашения между регионами были призваны обойти неразрешимые расчетно-платежные проблемы посредством внедрения бартера.

В настоящее время в регионах созданы и функционируют своеобразные сообщества, ассоциации сотрудничества, или трансграничные союзы – еврорегионы: «Беловежская пуща», «Буг», «Озерный край», «Неман», «Днепр» с участием территориально близких к Беларуси государств. Особенностью еврорегионов является их межтерриториальное расположение, охватывающее несколько смежных районов Беларуси и зарубежных приграничных государств, а прямые связи между районами способствуют выходу на рынки друг друга как внутри страны, так и во вне новых производств, технологий, идей. Предметная область сотрудничества с середины 90-х годов значительно расширилась и вышла за пределы решения только экономических вопросов. Современными направлениями деятельности еврорегионов являются также коммуникации, транспорт, связь, образование, охрана здоровья, культура, наука, спорт и туризм, охрана и улучшение состояния окружающей среды, ликвидация чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и их последствий, расширение контактов между жителями приграничных территорий, развитие сотрудничества между учреждениями, организациями и субъектами хозяйственной деятельности и др.

Еврорегионы действуют на основании Уставов. Их деятельностью руководит Совет (высший орган управления), Президиум (рабочий или исполнительный орган), Секретариат (координирующий или руководящий орган), объединяющие представителей государств-членов еврорегиона. В еврорегионе «Озерный край» в качестве исполнительного органа создан

Директорат, имеющий Бюро в каждом государстве, а в еврорегионе «Днепр» – Координационное бюро белорусской части Секретариата.

Вместе с тем, ***единой формы организационно-правовой структуры, координирующей деятельность еврорегионов (трансграничных регионов) на территории Республики Беларусь, не предусмотрено.*** Функции координационных бюро еврорегионов осуществляются чаще всего посредством решения уставных задач общественными объединениями, учреждениями и коммерческими организациями, действующими на соответствующих территориях. К указанным организациям, выступающими контактными центрами и координаторами еврорегионального сотрудничества, относятся, в частности, местный экологический Фонд «Еврорегион Беловежская пуца», Браславское районное общественное объединение трансграничного сотрудничества «Еврорегион «Озерный край», Учреждение «Брестский трансграничный инфоцентр», ЗАО «Гомельское региональное агентство экономического развития», Гродненский государственный университет.

Однако попытка решения ряда организационно-правовых вопросов деятельности еврорегионов предпринималась местными органами государственного управления. В частности, Гродненским областным исполнительным комитетом уже 26 апреля 1999 г. было принято решение № 156 «Об утверждении положения, структуры, штатов и правил конкурсного отбора кандидатур белорусского бюро секретариата еврорегиона "Неман" при Гродненском областном исполнительном комитете».

Для решения уставных задач этого еврорегиона необходимость образования Белорусские бюро Секретариата трансграничного союза "Неман" при областном исполнительном комитете.

Как отмечалось в указанном нормативном правовом акте, основными задачами бюро являются:

- обеспечение проведения единой государственной политики в области трансграничного сотрудничества с регионами приграничных территорий сопредельных государств;
- разработка по поручению Совета и Президиума Совета Еврорегиона проектов планов работы рабочих органов Еврорегиона ;
- подготовка и представление Совету и Президиуму Совета Еврорегиона проектов решений, информации и другой документации, касающейся совместных мероприятий;

- техническая и документальная подготовка заседаний Совета, Президиума Совета и других рабочих органов Еврорегиона ;
- участие в подготовке и реализации совместных с партнерами по Еврорегиону проектов и программ;
- участие в организации выставок и ярмарок по Еврорегиону ;
- информационно-методическое обеспечение субъектов хозяйствования по вопросам организации трансграничного сотрудничества, разработка рекомендаций по участию в совместных программах и привлечению иностранных инвестиций;
- изучение и обобщение опыта зарубежных стран в области трансграничного сотрудничества, подготовка и реализация мер по его использованию.

Бюро возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности областным исполнительным комитетом.

Другие работники бюро назначаются на должность и освобождаются от должности председателем областного исполнительного комитета по представлению соответствующей комиссии областного исполнительного комитета по конкурсному отбору кандидатур в бюро.

В соответствии с утвержденными Правилами предполагался довольно жесткий конкурсный отбор кандидатур для работы в бюро. Так, при отборе кандидатов учитывался уровень образования; степень владения государственными языками Республики Беларусь и польским языком; профессиональная подготовка в соответствии с характером предстоящей работы; деловые и личностные качества; лидерские способности; коммуникационные способности (ясность и четкость устного и письменного изложения мысли); способность к управленческой деятельности; опыт практической работы; способность работы в составе группы; навыки работы на компьютере; умение пользоваться офисной оргтехникой; состояние здоровья; возраст.

На работников бюро секретариата еврорегиона распространяли условия оплаты труда, утвержденные постановлением Министерства труда Республики Беларусь от 07.08.1998 г. № 73 «Об утверждении условий оплаты труда работников администраций свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Республики Беларусь, финансируемых из бюджета».

Таким образом, на основании анализа данного правового акта можно сделать вывод *о рассмотрении возможности государственного управления еврорегионом от белорусской стороны.*

В то же время следует отметить, что при реализации целей и задач трансграничных регионов главный упор следует делать *не на органы централизованного управления, а на децентрализованные структуры*. Этот вывод вытекает из целей и задач еврорегионального сотрудничества, которые носят разноуровневый, но взаимосвязанный характер и проявляются на уровнях международного сотрудничества при развитии европейских интеграционных процессов, на национальном (общереспубликанском) уровне при решении общегосударственных задач в результате развития регионов, на местном уровне при решении собственно региональных проблем. Причем основополагающей в европейской концепции еврорегионов является политика, направленная на децентрализацию политической и экономической власти, создание своеобразных экстерриториальных образований. Использование, так называемой, партнерской модели еврорегионов должно опираться, как показывает опыт ЕС, на достаточно широкие полномочия местных и региональных властей. Поэтому *преимущественной организационно-правовой формой должна стать одна из форм, способствующих развитию самоуправления*.

Однако, учитывая заинтересованность в развитии еврорегионов не только территориальных и административно-территориальных единиц, но и государства в целом и обозначая разные уровни участвующих в трансграничном сотрудничестве субъектов, следует отметить установление на каждом из уровней собственного способа взаимосвязи участников сотрудничества. На первых двух уровнях органы еврорегиона преимущественно выступают в роли объекта воздействия со стороны центральной (республиканской) власти, на региональном уровне – преимущественно в качестве активного участника формирования и реализации политики регионального развития на условиях непосредственного внедрения принципа партнерства трансграничного сотрудничества, отмеченного ранее.

Указанные особенности взаимосвязи участников не противоречат друг другу, а выявляют *необходимость наличия специально созданных структур (должностных лиц) на каждом из уровней* и выполняющими свои функции с целью обеспечения существования и активной жизнедеятельности еврорегиона.

Необходимость наличия нескольких видов координирующих органов на разных уровнях также вытекает из анализа зарубежного опыта (польского, российского, украинского).

В частности, *республиканским органам государственного управления* может быть отведена функция регулирования и координации трансграничного сотрудничества в целом и еврорегионов, в частности. Указанную функцию ввиду отсутствия специального министерства регионального развития, как в Российской Федерации, Украине, Польше, может осуществлять *Министерство экономики Республики Беларусь* с возложением на специально созданный отдел функций по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере осуществления трансграничного сотрудничества, определения направлений государственной поддержки местных бюджетов по указанному направлению, согласованию государственных целевых программ в части, касающейся комплексного территориального и межтерриториального (трансграничного) развития, разработки, утверждения и контроля исполнения планов и программ развития трансграничных регионов.

На местном уровне аналогичные функции могут осуществлять *исполкомы базового и областного уровня* в зависимости от территориальной принадлежности районов трансграничного сообщества через соответствующие структурные подразделения (*комитеты (главные управления, управления) экономики*). В настоящее время исполкомы участвуют в отношениях подписания соглашений и устава еврорегионов, при разработке и утверждении планов мероприятий по сотрудничеству в рамках приграничных сообществ.

Задачами указанных структур также могут быть формирование и реализация региональной политики, направленной на развитие трансграничного региона, разработка и осуществление мер организационного, финансового, экономического и правового характера, обеспечивающих реализацию политики в области трансграничного сотрудничества и еврорегиональной интеграции, координация внешнеэкономических и межрегиональных связей и приграничного сотрудничества.

Важное значение в решении задач еврорегионов играют органы местного самоуправления, в частности, *местные Советы депутатов*, которые при реализации своей компетенции, установленной в п. 1.2- 1.5 ст. 17 Закона «О местном управлении и самоуправлении» могут специально рассматривать вопросы развития трансграничных регионов, в частности, путем включения в программы и прогнозы социально-экономического развития, региональные программы и концепции соответствующей

административно-территориальной единицы, в местный бюджет положений о развитии трансграничных регионов и требовать у исполкомов отчеты об их исполнении.

Возможно *создание специальных органов*, осуществляющих функции национальных бюро еврорегионов. В идеальном представлении данные органы могли бы существовать как органы межтерриториального общественного самоуправления. Однако Законом о местном управлении и самоуправлении не предусмотрено для таких органов формы межтерриториальных образований. Они могут создаваться и действовать в пределах территорий. В то же время ОТОСЫ более мобильны и активны по сравнению с другими самоуправленческими структурами. В части еврорегиональной интеграции они могут объединять усилия для реализации совместных проектов, разработки новых проектов, изучать опыт друг друга и, что немаловажно, выполнять функции национального бюро. Именно органы межтерриториального общественного самоуправления (ОМТОСЫ) как самоуправляемые организации могли бы объединить усилия всех еврорегионов Беларуси для решения не только вопросов внешней интеграции, но и способствовать внутреннему развитию государства посредством совместного использования финансовых ресурсов еврофондов для решения общих проблем сопредельных территорий и даже одновременно нескольких еврорегионов, а также получению бесценного практического опыта самоуправления территорий, способствующего реализации одного из важнейших принципов децентрализации управления. Данное предложение довольно близко по сути к существующему польскому опыту, где национальное управление еврорегионами осуществляется ассоциациями местного самоуправления, объединяющими различные виды местных самоуправленческих структур.

Законодательством Республики Беларусь также предусмотрена возможность создания ассоциаций на местном уровне. Однако в соответствии со ст. 7 Закона о местном управлении и самоуправлении ассоциации как организационная форма могут объединять лишь местные Советы депутатов для эффективного осуществления ими своих полномочий, защиты общих интересов и оказания взаимопомощи в решении вопросов местного значения, иного содействия осуществлению функций местного самоуправления. То есть из ассоциативной формы в соответствии с действующим законодательством Республики Беларусь исключено членство других субъектов, например, граждан, общественных объединений и других. Поэтому применение такой формы в настоящее

время на территории Республики Беларусь для реализации целей трансграничного сотрудничества считаем нецелесообразным.

В действующих правовых реалиях для реализации задач координационного национального бюро возможно учреждение *некоммерческой организации в форме общественного объединения*, учредителями которой будут выступать соответствующие исполнительные и распорядительные органы территорий, другие организации, в т.ч. некоммерческие и коммерческие, входящие в трансграничный регион. Подобные структуры, координирующие вопросы деятельности еврорегиона на национальной территории, объединяющие в качестве участников как органы местной государственной администрации, так и иные организации (коммерческие и некоммерческие), а также граждан, существуют и активно развиваются в настоящее время в Германии. Причем участие администраций крайне важно в этом процессе. Будучи членами таких организаций, государственные органы проявляют прямую заинтересованность в развитии таких межтерриториальных образований, оказывая им организационную и финансовую помощь.

Таким образом, несмотря на то, что по мнению отдельных исследователей, в унитарных государствах с высокой степенью централизации власти партнерская модель оказывается малорезультативной⁸, все же как нам представляется, возможно использование ресурсов унитарных государств для максимальной реализации положений партнерской модели.

Обобщающий анализ нормативных правовых актов, принятых на местном уровне, привел к выводу о том, что местные власти стремятся к регулированию отношений трансграничного сотрудничества и создания и функционирования еврорегионов.

Это проявляется в нескольких направлениях правового регулирования.

Начиная с 1998 года нормы о развитии еврорегионов содержатся практически во всех программных документах, принимаемых на местном уровне. Например, еще в Программе государственной поддержки малого предпринимательства в Гродненской области на 1998 год, утв. Решением Гродненского областного исполнительного комитета от 19 января 1998 г. № 20, отмечена необходимость подготовки пакета нормативно-правовой документации по трансграничному сотрудничеству для создания

⁸ Вардомский, Л.Б. Некоторые проблемы межрегионального сотрудничества стран СНГ / Л.Б.Вардомский // Интернет-ресурс : www.imepi-eurasia.ru/baner/kiiev.doc. – Дата доступа 07.03.2013 г.

межрегиональной инфраструктуры содействия развитию малых и средних предприятий еврорегиона «Неман». В Решении Свислочского районного Совета депутатов 22 декабря 2006 г. № 122 «Об утверждении программ социально-экономического развития города Свислочи и городского поселка Порозово Свислочского района на 2006 - 2010 годы» было указано на необходимость проведения обучающих семинаров, мероприятий по повышению осведомленности для различных групп населения регионов, входящих в состав Еврорегиона «Беловежская пуца». В Решении Пинского районного Совета депутатов от 14 октября 2011 г. № 10-01 «Об утверждении программы социально-экономического развития Пинского района на 2011 - 2015 годы» указывается на необходимость развития международного регионального сотрудничества с регионами Российской Федерации, Украины, других стран ближнего и дальнего зарубежья, реализации двусторонних документов, дальнейшее развитие контактов в рамках Трансграничного объединения «Еврорегион «Буг». В соответствии с решением Глубокского районного Совета депутатов от 30 декабря 2011 г. № 99 «Об утверждении программы социально-экономического развития Глубокского района на 2011 - 2015 годы» в 2011 - 2015 годах планируется принять участие в проектах «Третий шаг в стратегии Еврорегиона «Озерный край» – планирование совместного будущего для устойчивого развития латвийско-литовско-белорусских территорий», «Восток-Запад. Зеленые транспортные коридоры», «Малые реки - большие проблемы», «Центральная точка Европы». В Решении Каменецкого районного Совета депутатов от 27 января 2012 г. № 118 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Каменецкого района на 2011 - 2015 годы» в качестве приоритета указано на необходимость развития международного регионального сотрудничества с регионами Российской Федерации, Украины, других стран ближнего и дальнего зарубежья, реализации двусторонних документов, дальнейшего развития контактов в рамках трансграничного объединения «Еврорегион «Беловежская пуца» и др.

Вместе с тем, на местном уровне, отношения еврорегиональной интеграции чаще всего касаются лишь выставочно-ярмарочных и образовательных проектов, что очевидно, недостаточно.

Указанные примеры выявляют также проблемы отсутствия единства в понимании значимости и определения путей развития еврорегионов, довольно узкое представление местных властей о возможностях их развития на перспективу.

Поэтому после разработки национальной концепции развития трансграничных регионов можно было бы на ее основе разрабатывать *региональные стратегии развития конкретных регионов*, утверждаемых местными органами государственного и самоуправления.

Значительная часть правового регулирования осуществляется также на уровне заключения международных договоров местных Советов депутатов и соответствующих исполнительных комитетов с аналогичными административными правовыми образованиями зарубежных приграничных государств. Однако проблема в этом случае видится в том, что поскольку административно-территориальные единицы не имеют международной правосубъектности, то соглашения, заключаемые об осуществлении международных и внешнеэкономических связей (а таких соглашений в Республике Беларусь принято немало⁹) не обладают статусом международных договоров.

Таким образом, с точки зрения правового регулирования трансграничного сотрудничества следует отметить *существенный пробел, заключающийся в отсутствии законодательного акта, который бы всесторонне и системно регулировал вопросы трансграничного сотрудничества и деятельности трансграничных регионов*, в частности, служил бы основой для соответствующего правового регулирования на местном уровне.

В этой связи уместным будет также обращение к мнению ученых, специально исследовавших проблемы функционирования еврорегионов, которые среди проблем их существования также отмечали следующие.

Для успешного применения партнерской модели, о необходимости организационного обеспечения которой говорилось выше, помимо соответствующих полномочий осуществлять международную деятельность региональные и местные власти должны иметь возможность привлечения необходимых финансовых ресурсов для осуществления избранных проектов. Бюджеты приграничных регионов не располагают достаточными возможностями для их осуществления. Центральные бюджеты на эти цели не предусматривают существенных средств. Малый и средний бизнес не имеет достаточных оборотных ресурсов для осуществления экспортных операций, которые требуют отвлечения

⁹ Соглашения «О создании Трансграничного Объединения «Еврорегион «Буг», «О приграничном сотрудничестве между Брестской областью Республики Беларусь и Люблинским воеводством Республики Польша», «О торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Брестской областью Республики Беларусь и Волынской областью Украины», а также в рамках соглашений о сотрудничестве Брестчины с областями России и правительством г. Москвы

значительного средств на НДС, таможенное и валютное оформление. Межрегиональное сотрудничество затрудняется большими транспортными издержками, которые связаны с недостаточным развитием транспортной инфраструктуры и пограничных пунктов пропуска, чрезмерно высокими тарифами при межгосударственном и транзитном сообщении.

Все это приводит к тому, что большинство межрегиональных соглашений представляют собой не более чем протоколы о намерениях. Многие положения соглашений носят декларативный характер. В них наблюдается известный дефицит конкретных проектов. Это связано, как с трудностями в финансировании этих проектов, так и с разными полномочиями и компетенциями региональных органов власти стран Содружеств по осуществлению межрегиональных связей.¹⁰

Для решения указанных проблем следовало бы вводить в республиканский и местный бюджеты отдельные статьи доходов и расходов для развития еврорегионов с учетом задач, стоящих на каждом уровне управления ими.

¹⁰ Вардомский, Л.Б. Некоторые проблемы межрегионального сотрудничества стран СНГ / Л.Б.Вардомский // Интернет-ресурс : www.imepi-eurasia.ru/baner/kiiev.doc. – Дата доступа 07.03.2013 г.

Выводы и предложения:

1. Понятие трансграничного сотрудничества в международных документах, национальном законодательстве и в среде ученых различно. В качестве его синонима или одновременно с ним часто используются термины «приграничное сотрудничество», «межрегиональное сотрудничество». Для точности позиций следует использовать термин *«трансграничное сотрудничество»*, который указывает на возможность участия в этом сотрудничестве всех заинтересованных субъектов и не ограничивает территориальные рамки и интересы сотрудничества исключительно примыкающими к границам территориями. Такое сотрудничество требует выделения субъектов взаимодействия различного уровня: общегосударственного, регионального и местного, а также определение долгосрочной цели указанного сотрудничества – формирование добрососедских отношений для целей устойчивого развития.

Вместе с тем, исходя из анализа международно-правового регулирования, можно определить трансграничное сотрудничество как сотрудничество, в котором *в качестве обязательного участника* выступает территориальное приграничное сообщество. Другой стороной сотрудничества может выступать как соседствующее (прилегающее) территориальное сообщество, так и не относящееся к нему.

2. Трансграничное сотрудничество в Республике Беларусь охватывает различные сферы и осуществляется в двух основных формах. Первой из этих форм является реализация положений заключенных договоров и соглашений. Вторая форма обусловлена выходом интеграционных процессов на уровень институционализации трансграничного сотрудничества, связанный с созданием и существованием совместных рабочих органов и обеспечением их функционирования. Подобное сотрудничество выступает особой и наиболее эффективной формой европейского трансграничного сотрудничества, называемой еврорегион.

Создание еврорегионов важно с правовой точки зрения, поскольку позволяет гармонизировать законодательства различных стран и правовых систем.

Понятие «еврорегион» для целей перспективного правового регулирования и с учетом необходимости унификации и актуализации терминологии следует заменить на термин *«трансграничный регион»*.

Местные власти Республики Беларусь стремятся к регулированию отношений трансграничного сотрудничества и активному функционированию трансграничных регионов. Вместе с тем, на местном уровне отсутствует единство в понимании значимости и определения путей развития этих регионов. Бессистемность и точечность правового регулирования на местном уровне показывает довольно узкое представление местных властей о возможностях их развития на перспективу.

Поэтому важно иметь национальную *концепцию развития трансграничных регионов, на основе которой возможна разработка региональных стратегий развития конкретных трансграничных регионов*, утверждаемых местными органами государственного управления и самоуправления.

3. Правовое регулирование трансграничных отношений в Республике Беларусь осуществляется, как правило, на основе двусторонних и многосторонних межгосударственных договоров и соглашений, соглашений и контрактов органов местного управления и самоуправления, в которых устанавливаются правила трансграничного сотрудничества с учетом принципов и положений Европейской Конвенции. Это могут быть общие договоры о добрососедстве, взаимопонимании и сотрудничестве, содержащие положения, касающиеся трансграничного сотрудничества, а также специальные договоры о сотрудничестве по отдельным трансграничным вопросам (охрана и развитие природных объектов, культурных связей, перемещения населения и т.п.).

Республикой Беларусь осуществляется правовое обеспечение проектной поддержки трансграничного сотрудничества и еврорегионов. Проведен ряд организационных мер, способствующих трансграничному сотрудничеству (создан Межведомственный координационный совет по вопросам приграничного сотрудничества с сопредельными странами).

Однако в Республике Беларусь в настоящее время не существует специального законодательного акта, регулирующего отношения трансграничного сотрудничества. В некоторых сопредельных с Республикой Беларусь государствах СНГ приняты такие нормативные правовые акты. Наилучшим вариантом следует признать *принятие законодательного акта* о трансграничном сотрудничестве в форме *Закона*.

При разработке Закона о трансграничном сотрудничестве следует учесть существующий опыт правового регулирования, нашедший

отражение в Европейской рамочной конвенции от 21 мая 1980 г, Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств от 15 сентября 2004 года, Модельном Законе «О приграничном сотрудничестве» для государств - участников СНГ от 31 октября 2007, а также опыт близких с Республикой Беларусь государств, принявших соответствующие акты законодательства по вопросам трансграничного или приграничного сотрудничества.

Закон о трансграничном сотрудничестве должен закрепить:

- понятийный аппарат сотрудничества;
- задачи и принципы сотрудничества;
- основные формы осуществления сотрудничества;
- разграничение предметов ведения республиканских органов государственной власти и органов местного управления и самоуправления в сфере осуществления трансграничного сотрудничества;
- статус совместных органов трансграничного сотрудничества, наличие/отсутствие у органов сотрудничества статуса юридического лица, объем правоспособности данных органов;
- круг органов государственной власти, осуществляющих контроль за деятельностью его участников и меры данного контроля;
- финансирование трансграничного сотрудничества.

Специально в Законе в отдельной главе может быть урегулирован статус трансграничных регионов, его органов, форм деятельности, взаимодействия с другими органами и организациями.

Для определения единства в определении путей развития трансграничных регионов в Республике Беларусь целесообразно принятия *Национальной концепции их развития, сферой правового регулирования которой могут стать ключевые вопросы о задачах, приоритетах, сферах сотрудничества, особенностях полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, граждан, механизмы их взаимодействия по созданию условий для активизации сближения и интеграции близких трансграничных регионов.*

На основе национальной концепции следовало бы разрабатывать *региональные стратегии развития конкретных регионов, утверждаемых местными органами госуправления и самоуправления.*

Значит, система нормативно-правового регулирования трансграничного сотрудничества должна включать международный и

национальный уровни, которые характеризуются следующими признаками:

-межгосударственный договорной уровень, на котором правовое регулирование приграничного сотрудничества осуществляется как международными соглашениями общего характера по указанной тематике, так и конкретными межгосударственными и межрегиональными соглашениями о приграничном сотрудничестве и/или создании еврорегиона. К первой категории относятся Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г. и Дополнительный протокол к ней 1995 г., установившие стандарты приграничного сотрудничества, но в целом практически не содержащие международно-правовых обязательств участников данных документов по их соблюдению. Вторую категорию международных актов составляют рамочные соглашения 2-х и более государств о приграничном сотрудничестве конкретных регионов, которые фактически санкционируют заключение данными регионами международных соглашений по определенным вопросам, а также содержат положения, которые закрепляют сферы осуществления сотрудничества. В третью категорию входят международные соглашения конкретных административно-территориальных единиц в сфере приграничного сотрудничества, в том числе и предусматривающие создание совместных органов для решения определенного круга вопросов;

-национальный уровень, к которому относятся внутригосударственные нормативные правовые акты, включающие законы или акт Президента Республики Беларусь и подзаконные акты в данной сфере: постановления Совета Министров, республиканских органов государственного управления, а также нормативные правовые акты органов местного управления и самоуправления.

4. Эффективность трансграничного сотрудничества зависит от уровня децентрализации власти, проявления гражданских инициатив, рационального финансирования. В связи с этим целесообразно создание банка инициатив с оценкой экономической, социальной и бюджетной целесообразности их специального финансирования из республиканского бюджета. Возможен конкурсный отбор проектов для софинансирования из республиканского и местного бюджетов. Необходимость участия органов республиканского уровня в финансировании и решении организационных вопросов вызвана тем, что трансграничное сотрудничество предполагает устранение препятствий

юридического и административного характера при их осуществлении с решением этими органами задач по созданию благоприятных условий для развития сотрудничества приграничных регионов для целей устойчивого развития.

Одновременно следует создать интегрированные базы данных о торгово-промышленном и инвестиционном потенциалах, перспективных научно-технических разработках регионов Республики Беларусь и граничащих с ними регионов, наладить постоянный информационный обмен данными между собой и с приграничными территориями о конъюнктуре рынков и ценах и т.п.

5. В Республике Беларусь пока не сложилась целостная система управления региональным развитием. Отсутствует единая форма организационно-правовой структуры (института), координирующей деятельность еврорегионов (трансграничных регионов) на территории Республики Беларусь. Функции координационных бюро еврорегионов осуществляются чаще всего посредством решения уставных задач общественными объединениями, учреждениями и коммерческими организациями, действующими на соответствующих территориях. С целью использования ресурсов унитарных государств для максимальной реализации положений партнерской модели, целостного и системного управления трансграничными регионами необходимо наличие специальных структур (должностных лиц) на каждом из уровней управления, включая республиканский, с одновременным развитием самоуправленческой структуры. Республиканскому органу государственного управления (Министерство экономики Республики Беларусь) может быть отведена функция регулирования и координации трансграничного сотрудничества в целом и трансграничных регионов, в частности. На местном уровне аналогичные функции могут осуществлять исполкомы базового и областного уровня в зависимости от территориальной принадлежности районов еврорегионального сообщества через соответствующие структурные подразделения (комитеты (главные управления, управления) экономики). Местные Советы депутатов могут специально рассматривать вопросы развития трансграничных регионов на сессиях при утверждении программ, бюджетов и рассмотрении отчетов об их выполнении. Возможно создание специальных органов, осуществляющих функции национальных бюро (как органы межтерриториального общественного самоуправления или некоммерческие организации в форме общественного объединения,

учредителями которой будут выступать соответствующие исполнительные и распорядительные органы территорий, другие организации, в т.ч. некоммерческие и коммерческие, входящие в еврорегион).

ЧАСТЬ 2. «РАЗРАБОТКА И ПРОВЕДЕНИЕ ОПРОСА ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПЯТИ БЕЛОРУССКИХ ЕВРОРЕГИОНОВ, ИНЫХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН С ЦЕЛЬЮ ВЫЯВЛЕНИЯ ПРОБЛЕМ И ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ ЕВРОРЕГИОНОВ»

Интерпретация ключевых понятий

Еврорегион – организационная форма трансграничного сотрудничества административно-территориальных единиц Республики Беларусь и сопредельных государств.

Трансграничное сотрудничество – комплекс законодательных, административных и экономических мероприятий, способствующих наиболее рациональному размещению производительных сил и выравниванию уровня жизни населения, осуществляется с разной степенью интенсивности и определяется политикой каждого государства, возможностью удовлетворения взаимных потребностей регионов и приграничных территорий в товарах, сырье и услугах, рабочей силы; содействует созданию на приграничных территориях особых или специальных экономических зон, осуществлению совместных инвестиционных проектов, оптимальному использованию приграничных территорий, проведению на них совместных мероприятий по мониторингу и охране окружающей среды и другие мероприятия.

Приграничное сотрудничество является частью трансграничного сотрудничества, имеет особенность – непосредственную близость к государственной границе, которая оказывает определенное влияние на развитие интеграционных процессов во всех сферах взаимодействия.

Общность еврорегиона – оценка уровня сплоченности в социокультурном, экономическом, политическом измерениях.

Признаки, определяющие сплоченность еврорегиона в социокультурном измерении: общая идентичность, общее культурное наследие, язык, общая история, контакты между людьми, проживающими в приграничных районах.

Признаки, определяющие сплоченность в экономическом измерении: наличие свободной экономической зоны, традиции экономического сотрудничества, трудности экономического развития, непосредственный доступ к потребительскому рынку ЕС/СНГ, наличие национальных парков.

Признаки, определяющие сплоченность в социополитическом измерении: сотрудничество между органами самоуправления в различных сферах, платформа для реализации проектов по программам технической

помощи Европейского союза, двусторонние соглашения о сотрудничестве между районами соседних государств.

Результаты исследования

1. Степень общности еврорегионов в социокультурном, экономическом, политическом измерении.

Общность еврорегионов в социокультурном измерении характеризуется наличием таких признаков, как общая идентичность, общее культурное наследие, язык, общая история. Большинство респондентов первой и второй групп считают, что нельзя говорить о некой общей идентичности того или иного еврорегиона, сильном чувстве единства, т. е. таких признаков, которые бы особо выделяли тот или иной регион. Однако общие культурные традиции, язык, общее наследие и история, в целом отсутствие этнокультурных барьеров (всего по двум группам респондентов – 67 %), а также мнение, разделяемое абсолютным большинством респондентов, о том, что еврорегион позволил наладить контакты между людьми приграничных районов, являются объединяющими признаками. Это позволяет сделать вывод о том, что социокультурное измерение является важнейшей составляющей, которая привела к положительному эффекту деятельности еврорегионов.

Достижение общности в экономическом измерении характеризуется наличием таких признаков, как наличие свободной экономической зоны, традиции экономического сотрудничества, трудности экономического развития, непосредственный доступ к потребительскому рынку ЕС/СНГ, наличие национальных парков. Обе группы респондентов (78 %) считают, что традиции экономического сотрудничества между участниками еврорегионов способствуют сплочению в экономическом измерении. Однако создание свободных экономических зон, формирование особых условий для предприятий – резидентов областей еврорегионов по непосредственному доступу к потребительскому рынку ЕС/СНГ, другие меры могут привести к интенсификации экономического сотрудничества. С точки зрения авторов исследования, стимулирование экономического сотрудничества участников еврорегионов должно стать основополагающим фактором необходимой модернизации повестки дня деятельности еврорегионов, прежде всего с белорусской стороны.

К признакам, определяющим сплоченность еврорегиона в социополитическом измерении, могут быть, в том числе, отнесены: сотрудничество между органами самоуправления в различных сферах,

платформа для реализации проектов по программам технической помощи Европейского союза, двусторонние соглашения о сотрудничестве между районами соседних государств. Абсолютное большинство респондентов первой и второй групп считают, что еврорегионы стали платформой для удачной реализации проектов по программам технической помощи Европейского союза (76 %), вторая группа респондентов (95 %) подчеркнули значимость введения еврорегионов как организационной формы трансграничного сотрудничества для развития взаимодействия между самоуправлениями в различных сферах. Однако еврорегионы действительно являются только одной из форм сотрудничества – 90 % респондентов первой и второй групп отметили это, указав, что сотрудничество между приграничными районами характеризуется не только проектной деятельностью еврорегиона – между районами соседних государств заключаются двусторонние соглашения о сотрудничестве. Таким образом, решающим признаком, способствующем единству в социополитическом измерении, является количество проектов по программам технической помощи, в первую очередь ЕС.

2. Место и значимость еврорегионов как участников внутренней и внешней политики Республики Беларусь и сопредельных государств.

Значимость еврорегионов как организационной формы трансграничного сотрудничества Республики Беларусь респонденты первой и второй групп оценивают по-разному: первая группа респондентов (75 %) считает, что экономическое и социальное развитие может иметь место и без еврорегионов, их роль в этом развитии минимальна или даже не существенна. В свою очередь вторая группа респондентов (85 %) считает, что еврорегионы играют важную роль в приграничных политических стратегиях Европейского союза как посредники и координаторы сотрудничества и финансирования.

3. Актуальные проблемы в деятельности еврорегионов в правовой, политической, экономической сферах, в сферах финансирования и управления.

Наиболее значимой проблемой **в правовой сфере**, с точки зрения большинства респондентов, является отсутствие единой правовой формы, которая отвечала бы понятию «еврорегион», а применяемая в настоящее время организационно-правовая форма еврорегиона недостаточно закреплена в национальных законодательствах стран – участниц еврорегионов. Необходимо отметить, что респонденты указали и на такие сдерживающие факторы, как различия в механизме

внутригосударственного согласования при вступлении тех или иных территориальных образований в еврорегион, «неадекватность» национального законодательства для развития сотрудничества в рамках еврорегионов.

К проблемам **в политической сфере** первая и вторая группа респондентов отнесли различные приоритеты стран в приграничных политических стратегиях, обе группы респондентов отметили высокую стоимость виз (75 %), а также неготовность органов государственного управления к реальному сотрудничеству с общественными организациями, которые могли бы быть партнерами властей в реализации общественно значимых трансграничных проектов (45 %), различные приоритеты стран в приграничных политических стратегиях (52 %). Кроме того, вторая группа респондентов выделила слабо развитую туристическую инфраструктуру в приграничных районах как фактор, сдерживающий сотрудничество в еврорегионе.

Проблемы **в экономической сфере** оцениваются по-разному: первая группа респондентов в большей степени выделяет экономическую асимметрию между сторонами еврорегиона, что снижает экономическую конкурентоспособность и дисбаланс в вопросах занятости и производства; вторая группа респондентов – безработицу и нелегальную миграцию. Таким образом, в целом различные подходы стран – участниц еврорегионов к реализации собственной экономической политики несколько снижают темпы экономического сотрудничества.

В сфере финансирования обе группы респондентов указали на то, что все обозначенные проблемы (непаритетность решения вопросов о финансировании (35 %), иногда неполная реализация финансовых средств, выделяемых ЕС на проекты (35 %), сложность поиска софинансирования международных проектов (30 %), а также сложные процедуры финансовой отчетности, разные стоимостные затраты на проект (25 %)) имеют место в деятельности регионов.

В сфере управления вторая группа респондентов (75 %) отметила чрезвычайно сложную процедуру регистрации международных проектов в Беларуси (хотя не все эксперты первой группы с этим согласны); обе группы респондентов подчеркнули различия в компетенциях властей (65 %) и медленный процесс принятия решений органами, в компетенцию которых входят вопросы трансграничного сотрудничества (57 %).

4. Степень влияния фактора «развитие инфраструктуры границы» на деятельность еврорегионов.

Оценка развития инфраструктуры границы и мощности пропускных пунктов у экспертов в целом «хорошая», у второй группы респондентов (практически в абсолютном большинстве) – «удовлетворительная». Причем эксперты первой группы отметили, что это значительно ухудшает имидж стран – участниц еврорегионов, кроме того, часто работа пограничных и таможенных служб приграничных с Беларусью европейских государств не эффективна. В свою очередь вторая группа респондентов указала, что государства не ставят приоритетом развитие пограничья в широком смысле и это приводит к отсутствию инвестиций.

5. Степень необходимости формирования и/или развития «общей идентичности» еврорегионов.

Наиболее важными объединяющими еврорегион признаками в большей степени должно стать экономическое сотрудничество (обе группы респондентов), в меньшей степени – формирование общей идентичности, т. е. понимание, осознание населением самих себя представителями некоего единства, в данном случае – того или иного еврорегиона. Для преодоления негативных стереотипов необходимо популяризировать деятельность еврорегионов через образовательно-обменные программы (65 %), упростить выдачу виз для граждан Беларуси (обе группы респондентов, 78 %), принять межгосударственные программы, подобные программам Союзного государства Беларуси и России (первая группа респондентов, 55 %). Социокультурное измерение, а именно реализация совместных экологических, торговых, туристических и культурных проектов способствует развитию «общей идентичности» еврорегионов. С другой стороны, очевидно, что формирование, конструирование общей идентичности как самого важного признака еврорегиона, скорее всего, необязательно, но стремление к этому в какой-то мере может способствовать более эффективному участию еврорегионов во внутренней и внешней политике государства.

6. Факторы, которые могут способствовать улучшению финансирования, управления в еврорегионах, их экономическому, политическому, правовому развитию.

Существенно отличаются позиции групп респондентов по способам улучшения финансирования трансграничного сотрудничества: первая группа респондентов считает перспективным привлечение в первую очередь международных финансовых ресурсов на реализацию проектов развития территорий (65 %), возможность выделения кредитов для стартового развития под низкие проценты (55 %), а также необходимость

заклучения договоренностей на межгосударственном уровне о совместном финансировании проектов в еврорегионах. Большинство представителей второй группы респондентов (55 %) указывают на необходимость введения строки в республиканском бюджете на решение проблем трансграничного сотрудничества и поддерживают экспертов по первой позиции.

Обе группы респондентов согласились, что укрепление материальной и кадровой базы национальных бюро еврорегионов сможет улучшить **управление** в еврорегионах. Роль национальных бюро еврорегионов должна заключаться, с точки зрения второй группы респондентов, в большей степени в поиске партнеров для трансграничных проектов, с точки зрения первой – в консультировании, в частности в написании проектных заявок. Функция информирования также отмечена как одна из основных в деятельности национальных бюро еврорегионов. Первая группа респондентов указала также на необходимость создания и поддержки деятельности международных тематических рабочих групп в различных направлениях (культура, экология и т.п.) с участием представителей общественности из разных частей еврорегиона. Однако в этой связи возникают вопросы эффективности деятельности таких рабочих групп и возможность представления выводов и рекомендаций органам государственного управления, ответственным за принятие решения в этой сфере.

Создание совместных предприятий, учреждений (например, учреждений высшего образования и т. п.), снятие барьеров во взаимной торговле будет способствовать **экономическому развитию** еврорегионов. Участие в конкурсах на получение финансовой помощи по линии программ ЕС на сегодняшний день является самым действенным инструментом экономического развития, с точки зрения первой и второй групп респондентов.

Политическое развитие еврорегионов возможно только на основе равноправного характера взаимодействия, упрощения перехода границ. Эксперты особо отметили необходимость более активного включения вопроса о трансграничном сотрудничестве в повестку сотрудничества МИД Беларуси и сопредельных государств, а также восстановления полномасштабного диалога Беларусь – Европейский союз.

В правовой сфере необходимы разработка и реализация законодательных инициатив по трансграничному сотрудничеству (обе группы респондентов), вторая группа респондентов призвала к созданию

государственной программы трансграничного сотрудничества в Республике Беларусь (эксперты – нет). В свою очередь первая группа респондентов подчеркнула необходимость принятия новой стратегии по трансграничному сотрудничеству Республики Беларусь.

7. Наиболее перспективные направления сотрудничества еврорегионов.

Наиболее перспективными направлениями сотрудничества в еврорегионах являются трансграничные региональные проекты (76 %); экономическое сотрудничество (65 %); культура, образование и молодежный обмен (65 %); защита окружающей среды (65 %); сотрудничество между органами местного самоуправления (60 %); проекты по развитию транспортной инфраструктуры (55 %). Тем не менее, согласно распределению ответов по двум группам респондентов практически любое направление можно считать перспективным. В меньшей степени это касается охраны здоровья и оказания скорой медицинской помощи, территориального планирования и строительства, энергетической политики, сельского хозяйства и производства продуктов питания.

Приложение № 1 Анкета экспертного интервью

Название еврорегиона _____
 Страна – участница еврорегиона _____
 Вы являетесь представителем государственного сектора
 Вы являетесь представителем негосударственного сектора

1. Какие признаки характерны для еврорегиона, который Вы представляете (дайте, пожалуйста, ответ по каждому признаку):

еврорегион – отправная точка сотрудничества между самоуправлениями в различных сферах	да	нет	затрудняюсь ответить
еврорегион – платформа для удачной реализации проектов	да	нет	затрудняюсь ответить
еврорегион позволил наладить контакты между людьми приграничных районов	да	нет	затрудняюсь ответить
еврорегион является результатом политических переговоров, а не следствием общего наследия	да	нет	затрудняюсь ответить
наличие свободной экономической зоны	да	нет	затрудняюсь ответить
недостаточно развитая инфраструктура	да	нет	затрудняюсь ответить
непосредственный доступ к потребительскому рынку ЕС/СНГ	да	нет	затрудняюсь ответить
общая идентичность	да	нет	затрудняюсь ответить
общее наследие	да	нет	затрудняюсь ответить
общие культурные традиции	да	нет	затрудняюсь ответить
сильное чувство единства	да	нет	затрудняюсь ответить
создание на территории национальных парков	да	нет	затрудняюсь ответить
сотрудничество между приграничными районами характеризуется не только проектной деятельностью еврорегиона – между районами соседних государств заключаются двусторонние соглашения о сотрудничестве	да	нет	затрудняюсь ответить
традиции экономического сотрудничества в регионе	да	нет	затрудняюсь ответить
экономические трудности	да	нет	затрудняюсь ответить
этнокультурные барьеры	да	нет	затрудняюсь ответить
языковые барьеры	да	нет	затрудняюсь ответить
другие (укажите)			

2. Согласны ли Вы с утверждениями:

еврорегион – это «слишком мало для больших проблем и слишком много для маленьких проблем»	да	нет	затрудняюсь ответить
экономическое и социальное развитие может иметь место и без еврорегионов, их роль в этом развитии минимальна или даже несущественна	да	нет	затрудняюсь ответить
еврорегионы играют важную роль в приграничных политических стратегиях Европейского Союза как посредники и координаторы сотрудничества и финансирования	да	нет	затрудняюсь ответить

3. Укажите проблемы, характерные для еврорегиона, который Вы представляете (дайте, пожалуйста, ответ по каждому признаку):

в правовой сфере:

организационно-правовая форма еврорегиона недостаточна закреплена в национальном законодательстве	да	нет	затрудняюсь ответить
отсутствие единой правовой формы национального бюро еврорегионов	да	нет	затрудняюсь ответить
межрегиональное сотрудничество сдерживается национальным законодательством	да	нет	затрудняюсь ответить
видимость наделения местных властей соответствующими функциями, вследствие чего некоторые местные руководители отдают предпочтение развитию двустороннего пограничного сотрудничества, которое, по их мнению, оправдывает себя в большей степени	да	нет	затрудняюсь ответить
правовая база стран-участниц практически полностью не совпадает	да	нет	затрудняюсь ответить
механизм внутригосударственного согласования при вступлении тех или иных территориальных образований в еврорегион различен	да	нет	затрудняюсь ответить
отсутствие межгосударственных соглашений по вопросам приграничного сотрудничества между заинтересованными странами	да	нет	затрудняюсь ответить
отсутствие единой правовой формы, которая отвечала бы понятию «еврорегион»	да	нет	затрудняюсь ответить
перечислите другие проблемы, если имеются			

в политической сфере:

различные приоритеты стран в приграничных политических стратегиях	да	нет	затрудняюсь ответить
внутренние противоречия политического характера между участниками еврорегиона	да	нет	затрудняюсь ответить
высокая стоимость виз	да	нет	затрудняюсь ответить
слаборазвитая туристическая инфраструктура в приграничных районах	да	нет	затрудняюсь ответить
неготовность органов государственного управления к реальному сотрудничеству с общественными организациями, которые могли бы быть партнерами властей в реализации общественно значимых трансграничных проектов	да	нет	затрудняюсь ответить
перечислите другие проблемы, если имеются			

в экономической сфере:

безработица	да	нет	затрудняюсь ответить
нелегальная миграция	да	нет	затрудняюсь ответить
географическое положение устанавливает ограничения конкурентоспособности	да	нет	затрудняюсь ответить
экономическая асимметрия между сторонами еврорегиона, что снижает экономическую конкурентоспособность	да	нет	затрудняюсь ответить
дисбаланс в вопросах занятости и производства	да	нет	затрудняюсь ответить
перечислите другие проблемы, если имеются			

в сфере финансирования:

вопросы финансирования решаются участниками еврорегиона не на паритетной основе	да	нет	затрудняюсь ответить
неполная реализация финансовых средств, выделяемых ЕС на проекты	да	нет	затрудняюсь ответить
финансирование только из средств местных бюджетов	да	нет	затрудняюсь ответить
сложность поиска софинансирования международных проектов	да	нет	затрудняюсь ответить
перечислите другие проблемы, если имеются			

в сфере управления:

асимметрия поставленных задач в рамках проектов: стремление западных партнеров закрепить за «новичками» наиболее проблематичные и трудоемкие части совместных проектов	да	нет	затрудняюсь ответить
медленный процесс принятия решений органами, в компетенцию которых входят вопросы трансграничного сотрудничества	да	нет	затрудняюсь ответить
различия в компетенциях властей аналогичного уровня	да	нет	затрудняюсь ответить
чрезвычайно сложная процедура регистрации международных проектов в Беларуси	да	нет	затрудняюсь ответить
удаленность от столицы, связанные с этим финансовые и логистические проблемы	да	нет	затрудняюсь ответить
перечислите другие проблемы, если имеются			

4. Оцените развитие инфраструктуры границы в еврорегионе, который Вы представляете (дайте, пожалуйста, ответ по каждому признаку):

воздушная граница	отлично	хорошо	удовлетворительно
водные трассы	отлично	хорошо	удовлетворительно
автомобильные переходы	отлично	хорошо	удовлетворительно
пешеходные переходы	отлично	хорошо	удовлетворительно
железнодорожные переходы	отлично	хорошо	удовлетворительно

5. Оцените мощность пропускных пунктов в еврорегионе, который Вы представляете (дайте, пожалуйста, ответ по каждому признаку):

воздушная граница	отлично	хорошо	удовлетворительно
водные трассы	отлично	хорошо	удовлетворительно
автомобильные переходы	отлично	хорошо	удовлетворительно
пешеходные переходы	отлично	хорошо	удовлетворительно
железнодорожные переходы	отлично	хорошо	удовлетворительно

6. Какие проблемы порождает недостаточное развитие инфраструктуры границы (выберите любое количество ответов):

- 1) падение имиджа страны
- 2) расцвет коррупции
- 3) увеличение контрабанды
- 4) другие (укажите)

7. Степень важности следующих признаков для еврорегиона, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

- 1) общее наследие или идентичность
- 2) экономическое сотрудничество
- 3) инвестиции
- 4) квалифицированная рабочая сила
- 5) другие (укажите)

8. Что нужно сделать для усиления общей идентичности и преодоления негативных стереотипов в еврорегионе, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

- 1) организация программ обмена для школьных учителей и детей
- 2) развитие транснациональной идентичности
- 3) восстановление исторических связей между районами
- 4) размытие «препятствий в сознании людей», чья мотивация к сотрудничеству колеблется между «опасением и незаинтересованностью»
- 5) другое (укажите)

9. Что может улучшить финансирование трансграничного сотрудничества в еврорегионе, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

- 1) средства областных бюджетов
- 2) регулярные взносы участников еврорегиона
- 3) взносы заявителей
- 4) кредиты для стартового развития под низкие проценты
- 5) введение строки в республиканском бюджете на решение проблем трансграничного сотрудничества
- 6) привлечение международных финансовых ресурсов на реализацию проектов развития территорий, в первую очередь депрессивных
- 7) другое (укажите)

10. Что может улучшить управление в еврорегионе, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

- 1) создание информационно-консультативных пунктов (центров, агентств), которые будут помогать общественным организациям и структурам власти по разные стороны границы в разработке трансграничных проектов
- 2) создание и поддержка деятельности международных тематических рабочих групп в различных направлениях (культура, экология и т.п.) с участием представителей общественности из разных частей еврорегиона
- 3) укрепление материальной и кадровой базы национальных бюро еврорегионов
- 4) другое (укажите)

11. Что будет способствовать экономическому развитию еврорегиона, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

- 1) участие в конкурсах на получение финансовой помощи по линии программ ЕС
- 2) создание совместных предприятий, учреждений и др.
- 3) другое (укажите)

12. Что будет способствовать политическому развитию еврорегиона, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

- 1) только равноправный характер взаимодействия между приграничными регионами расширит возможности сотрудничества
- 2) упрощение перехода границ
- 3) другое (укажите)

13. Что будет способствовать правовому развитию еврорегиона, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

- 1) разработка и реализация законодательных инициатив по трансграничному сотрудничеству
- 2) создание государственной программы трансграничного сотрудничества
- 3) другое (укажите)

14. Оцените перспективность следующих направлений сотрудничества для еврорегиона, который Вы представляете (дайте, пожалуйста, ответ по каждому направлению):

координация развития приграничных регионов	да	нет	затрудняюсь ответить
занятость и социальная политика	да	нет	затрудняюсь ответить
защита окружающей среды и лесное хозяйство	да	нет	затрудняюсь ответить
культура, образование и молодежный обмен	да	нет	затрудняюсь ответить
охрана здоровья и скорая медицинская помощь	да	нет	затрудняюсь ответить
пограничные переходы	да	нет	затрудняюсь ответить
сельское хозяйство и производство продуктов питания	да	нет	затрудняюсь ответить
сотрудничество между органами местного самоуправления	да	нет	затрудняюсь ответить
сотрудничество по предотвращению и ликвидации последствий катастроф, аварий и стихийных бедствий	да	нет	затрудняюсь ответить
сотрудничество торговых палат	да	нет	затрудняюсь ответить
территориальное планирование и строительство	да	нет	затрудняюсь ответить
трансграничные региональные проекты	да	нет	затрудняюсь ответить
транспортная инфраструктура	да	нет	затрудняюсь ответить
экономическое сотрудничество	да	нет	затрудняюсь ответить
энергетическая политика	да	нет	затрудняюсь ответить
другое (укажите)			

15. В чем должна заключаться роль национального бюро еврорегиона:

- 1) В информировании
- 2) В консультировании
 - по написанию проектных заявок
 - другое

3) В поиске партнеров

4) Другое (укажите)

Приложение № 2 Линейное распределение ответов опроса (в процентах, если не представлены цифры – данных нет).

1. Какие признаки характерны для еврорегиона, который Вы представляете (дайте, пожалуйста, ответ по каждому признаку):

еврорегион – отправная точка сотрудничества между самоуправлениями в различных сферах	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	75	20	5
вторая группа респондентов	69	11	20
всего	72	6	12
еврорегион – платформа для удачной реализации проектов	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	57	13	30
вторая группа респондентов	95	5	
всего	76	9	15
еврорегион позволил наладить контакты между людьми приграничных районов	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	75	10	5
вторая группа респондентов	65	15	20
всего	70	13	17
еврорегион является результатом политических переговоров, а не следствием общего наследия	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	10	90	
вторая группа респондентов	10	90	
всего	10	90	
наличие свободной экономической зоны	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	5	95	
вторая группа респондентов		90	10
всего	3	92	5
недостаточно развитая инфраструктура	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	45	45	10
вторая группа респондентов	55	35	10
всего	50	40	10
непосредственный доступ к потребительскому рынку ЕС/СНГ	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	70	30	
вторая группа респондентов	35	35	30
всего	52	33	15
общая идентичность	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	55	45	
вторая группа респондентов	78		22
всего	67	23	10
общее наследие	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	70	30	
вторая группа респондентов	65	35	
всего	67	33	
общие культурные традиции	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	70	30	
вторая группа респондентов	65	35	
всего	67	33	
сильное чувство единства	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	10	80	10
вторая группа респондентов	10	70	20
всего	10	75	15
создание на территории национальных парков	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	5	10	85
вторая группа респондентов	25	40	35
всего	15	25	60
сотрудничество между приграничными районами характеризуется не только проектной деятельностью еврорегиона – между районами соседних государств заключаются двусторонние соглашения о сотрудничестве	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	90	10	
вторая группа респондентов	90	10	
всего	90	10	
традиции экономического сотрудничества в регионе	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	70	30	
вторая группа респондентов	86	14	
всего	78	22	
экономические трудности	да	нет	затрудняюсь ответить

первая группа респондентов	25	45	30
вторая группа респондентов	78	12	10
всего	51	29	20
этнокультурные барьеры	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	5	95	
вторая группа респондентов		100	
всего	3	97	
языковые барьеры	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	5	95	
вторая группа респондентов		100	
всего	3	97	
другие (укажите)			

2. Согласны ли Вы с утверждениями:

еврорегион – это «слишком мало для больших проблем и слишком много для маленьких проблем»	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	30	60	
вторая группа респондентов	10	90	
всего	20	80	
экономическое и социальное развитие может иметь место и без еврорегионов, их роль в этом развитии минимальна или даже несущественна	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	75	25	
вторая группа респондентов	30	30	40
всего	52	28	20
еврорегионы играют важную роль в приграничных политических стратегиях Европейского Союза как посредники и координаторы сотрудничества и финансирования	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	60	40	
вторая группа респондентов	80	20	
всего	70	30	

3. Укажите проблемы, характерные для еврорегиона, который Вы представляете (дайте, пожалуйста, ответ по каждому признаку):

в правовой сфере:

организационно-правовая форма еврорегиона недостаточна закреплена в национальном законодательстве	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	30	60	10
вторая группа респондентов	100		
всего	65	30	5
отсутствие единой правовой формы национального бюро еврорегионов	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	70	20	10
вторая группа респондентов	80	20	
всего	75	20	5
межрегиональное сотрудничество сдерживается национальным законодательством	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	65	30	5
вторая группа респондентов	50	45	5
всего	58	37	5
видимость наделения местных властей соответствующими функциями, вследствие чего некоторые местные руководители отдают предпочтение развитию двустороннего пограничного сотрудничества, которое, по их мнению, оправдывает себя в большей степени	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	10	90	
вторая группа респондентов	10	90	
всего	10	90	
правовая база стран-участниц практически полностью не совпадает	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	50	30	20
вторая группа респондентов	30	30	40
всего	40	30	30
механизм внутригосударственного согласования при вступлении тех или иных	да	нет	затрудняюсь

территориальных образований в еврорегион различен			ответить
первая группа респондентов	84	8	8
вторая группа респондентов	20	40	40
всего	52	24	24
отсутствие межгосударственных соглашений по вопросам приграничного сотрудничества между заинтересованными странами	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	42	50	8
вторая группа респондентов	24	48	28
всего	33	49	18
отсутствие единой правовой формы, которая отвечала бы понятию «еврорегион»	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	95	5	
вторая группа респондентов	95	5	
всего	95	5	
перечислите другие проблемы, если имеются			

в политической сфере:

различные приоритеты стран в приграничных политических стратегиях	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	92	8	
вторая группа респондентов	12	44	44
всего	52	26	22
внутренние противоречия политического характера между участниками еврорегиона	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	5	95	
вторая группа респондентов	5	95	
всего	5	95	
высокая стоимость виз	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	8	32	
вторая группа респондентов	82	18	
всего	75	25	
слаборазвитая туристическая инфраструктура в приграничных районах	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	68	24	8
вторая группа респондентов	75	25	
всего	71	25	4
неготовность органов государственного управления к реальному сотрудничеству с общественными организациями, которые могли бы быть партнерами властей в реализации общественно значимых трансграничных проектов	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	32	66	2
вторая группа респондентов	58	40	2
всего	45	53	2
перечислите другие проблемы, если имеются			

в экономической сфере:

безработица	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	42	51	7
вторая группа респондентов	88	10	2
всего	65	30	5
нелегальная миграция	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	52	24	24
вторая группа респондентов	74	12	14
всего	63	18	19
географическое положение устанавливает ограничения конкурентоспособности	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	15	78	7
вторая группа респондентов	10	82	8
всего	12	80	8
экономическая асимметрия между сторонами еврорегиона, что снижает экономическую конкурентоспособность	да	нет	затрудняюсь ответить
первая группа респондентов	60	25	15
вторая группа респондентов	31	63	6

	всего	45	44	11
дисбаланс в вопросах занятости и производства	да		нет	затрудняюсь ответить
	первая группа респондентов	59	25	16
	вторая группа респондентов	42	51	7
	всего	51	38	11
перечислите другие проблемы, если имеются				

в сфере финансирования:

вопросы финансирования решаются участниками еврорегиона не на паритетной основе	да	нет	затрудняюсь ответить	
	первая группа респондентов	24	38	38
	вторая группа респондентов	46	24	30
	всего	35	31	34
неполная реализация финансовых средств, выделяемых ЕС на проекты	да	нет	затрудняюсь ответить	
	первая группа респондентов	25	37	38
	вторая группа респондентов	45	28	27
	всего	35	33	38
финансирование только из средств местных бюджетов	да	нет	затрудняюсь ответить	
	первая группа респондентов		65	35
	вторая группа респондентов		100	
	всего		83	17
сложность поиска софинансирования международных проектов	да	нет	затрудняюсь ответить	
	первая группа респондентов	55		45
	вторая группа респондентов	15	65	20
	всего	35	33	32
перечислите другие проблемы, если имеются				

в сфере управления:

асимметрия поставленных задач в рамках проектов: стремление западных партнеров закрепить за «новичками» наиболее проблематичные и трудоемкие части совместных проектов	да	нет	затрудняюсь ответить	
	первая группа респондентов	60	40	
	вторая группа респондентов		100	
	всего	30	70	
медленный процесс принятия решений органами, в компетенцию которых входят вопросы трансграничного сотрудничества	да	нет	затрудняюсь ответить	
	первая группа респондентов	15	60	25
	вторая группа респондентов	100		
	всего	57	30	13
различия в компетенциях властей аналогичного уровня	да	нет	затрудняюсь ответить	
	первая группа респондентов	100		
	вторая группа респондентов	30	10	60
	всего	65	5	30
чрезвычайно сложная процедура регистрации международных проектов в Беларуси	да	нет	затрудняюсь ответить	
	первая группа респондентов	70	20	10
	вторая группа респондентов	75	25	
	всего	73	22	5
удаленность от столицы, связанные с этим финансовые и логистические проблемы	да	нет	затрудняюсь ответить	
	первая группа респондентов	20	70	10
	вторая группа респондентов	50	50	
	всего	35	60	5
перечислите другие проблемы, если имеются				

4. Оцените развитие инфраструктуры границы в еврорегионе, который Вы представляете (дайте, пожалуйста, ответ по каждому признаку):

воздушная граница	отлично	хорошо	удовлетворительно
-------------------	---------	--------	-------------------

первая группа респондентов		70	30
вторая группа респондентов	5	10	85
всего	3	40	57
водные трассы	отлично	хорошо	удовлетворительно
первая группа респондентов	5	75	20
вторая группа респондентов		5	95
всего	3	40	57
автомобильные переходы	отлично	хорошо	удовлетворительно
первая группа респондентов		100	
вторая группа респондентов	10	10	80
всего	5	55	40
пешеходные переходы	отлично	хорошо	удовлетворительно
первая группа респондентов		60	40
вторая группа респондентов		20	80
всего		40	60
железнодорожные переходы	отлично	хорошо	удовлетворительно
	+	60	40
вторая группа респондентов		20	80
всего		40	60

5. Оцените мощность пропускных пунктов в еврорегионе, который Вы представляете (дайте, пожалуйста, ответ по каждому признаку):

воздушная граница	отлично	хорошо	удовлетворительно
первая группа респондентов		50	50
вторая группа респондентов		20	80
всего		35	65
водные трассы	отлично	хорошо	удовлетворительно
первая группа респондентов		50	50
вторая группа респондентов		10	90
всего		30	70
автомобильные переходы	отлично	хорошо	удовлетворительно
первая группа респондентов		65	35
вторая группа респондентов	5	5	90
всего	3	35	62
пешеходные переходы	отлично	хорошо	удовлетворительно
первая группа респондентов		50	50
вторая группа респондентов		10	90
всего		30	70
железнодорожные переходы	отлично	хорошо	удовлетворительно
первая группа респондентов		60	40
вторая группа респондентов		10	90
всего		35	65

6. Какие проблемы порождает недостаточное развитие инфраструктуры границы (выберите любое количество ответов):

	первая группа респондентов	вторая группа респондентов	всего
падение имиджа страны			
расцвет коррупции			
увеличение контрабанды			

7. Степень важности следующих признаков для еврорегиона, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

	первая группа респондентов	вторая группа респондентов	всего
общее наследие или идентичность	100	100	100
Экономическое сотрудничество	55	60	58
инвестиции	80	100	90
Квалифицированная рабочая сила	60	55	58

8. Что нужно сделать для усиления общей идентичности и преодоления негативных стереотипов в еврорегионе, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

	первая группа респондентов	вторая группа респондентов	всего
организация программ обмена для школьных учителей и детей	65	65	65
развитие транснациональной идентичности	5	60	33
восстановление исторических связей между районами	40	60	50
размывание «препятствий в сознании людей», чья мотивация к сотрудничеству колеблется между «опасением и незаинтересованностью»	10	10	10
Упростить выдачу виз		100	50
Межгосударственные программы, подобные Союзного государства	55		28

9. Что может улучшить финансирование трансграничного сотрудничества в еврорегионе, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

	первая группа респондентов	вторая группа респондентов	всего
средства областных бюджетов	10	5	8
регулярные взносы участников еврорегиона	15	5	10
взносы заявителей	-	-	-
кредиты для стартового развития под низкие проценты	55	-	28
введение строки в республиканском бюджете на решение проблем трансграничного сотрудничества	-	55	28
привлечение международных финансовых ресурсов на реализацию проектов развития территорий, в первую очередь депрессивных	65	55	60

10. Что может улучшить управление в еврорегионе, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

	первая группа респондентов	вторая группа респондентов	всего
создание информационно-консультативных пунктов (центров, агентств), которые будут помогать общественным организациям и структурам власти по разные стороны границы в разработке трансграничных проектов	69	70	65
создание и поддержка деятельности международных тематических рабочих групп в различных направлениях (культура, экология и т.п.) с участием представителей общественности из разных частей еврорегиона	80	40	60
укрепление материальной и кадровой базы национальных бюро еврорегионов	80	95	88

--	--	--	--

11. Что будет способствовать экономическому развитию еврорегиона, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

	первая группа респондентов	вторая группа респондентов	всего
участие в конкурсах на получение финансовой помощи по линии программ ЕС	70	90	80
создание совместных предприятий, учреждений и др.	95	85	90

12. Что будет способствовать политическому развитию еврорегиона, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

	первая группа респондентов	вторая группа респондентов	всего
только равноправный характер взаимодействия между приграничными регионами расширит возможности сотрудничества	60	55	58
упрощение перехода границ	35	90	63

13. Что будет способствовать правовому развитию еврорегиона, который Вы представляете (выберите любое количество ответов):

	первая группа респондентов	вторая группа респондентов	всего
разработка и реализация законодательных инициатив по трансграничному сотрудничеству	95	70	83
создание государственной программы трансграничного сотрудничества	10	95	53

14. Оцените перспективность следующих направлений сотрудничества для еврорегиона, который Вы представляете (дайте, пожалуйста, ответ по каждому направлению):

	да	нет	затрудняюсь ответить
координация развития приграничных регионов	I/II/Всего 55/35/45		
занятость и социальная политика	да I/II/Всего 35/35/35	нет	затрудняюсь ответить
защита окружающей среды и лесное хозяйство	да I/II/Всего 65/65/65	нет	затрудняюсь ответить
культура, образование и молодежный обмен	да I/II/Всего 55/75/65	нет	затрудняюсь ответить
охрана здоровья и скорая медицинская помощь	да I/II/Всего 25/10/18	нет	затрудняюсь ответить
пограничные переходы	да I/II/Всего 100/60/80	нет	затрудняюсь ответить
сельское хозяйство и производство продуктов питания	да I/II/Всего 30/20/25	нет	затрудняюсь ответить
сотрудничество между органами местного самоуправления	да I/II/Всего 70/50/60	нет	затрудняюсь ответить
сотрудничество по предотвращению и ликвидации последствий катастроф, аварий и стихийных бедствий	да I/II/Всего 60/60/60	нет	затрудняюсь ответить
сотрудничество торговых палат	да I/II/Всего 10/10/10	нет	затрудняюсь ответить
территориальное планирование и строительство	да I/II/Всего 5/10/8	нет	затрудняюсь ответить
трансграничные региональные проекты	да I/II/Всего 80/82/76	нет	затрудняюсь ответить

транспортная инфраструктура	да	нет	затрудняюсь ответить
	I/II/Всего	50/60/55	
экономическое сотрудничество	да	нет	затрудняюсь ответить
	I/II/Всего	70/60/65	
энергетическая политика	да	нет	затрудняюсь ответить
	I/II/Всего	15/10/13	
другое (укажите)			

15. В чем должна заключаться роль национального бюро еврорегиона:

	первая группа респондентов	вторая группа респондентов	всего
В информировании	70	90	80
В консультировании - по написанию проектных заявок	80	70	75
В поиске партнеров	50	90	70

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Ожегов, С.И. Словарь русского языка : ок. 52 000 слов / С.И. Ожегов ; под общ. ред. С.П. Обнорского. – 3-е изд. – М. : Первая образцовая тип. им. А.А.Жданова, 1953. – С. 534, 746.

2. Андерсон В.М. Геоменеджмент і геомаркетинг як інструменти запровадження регіонального розвитку в умовах ринкових перетворень в Україні// Україна в сучасному світі. Конференція випускників програм наукового стажування у США. – К.: Стилос, 2003. – с.336-348 // Цит. по : Андерсон, Н.В. Эффективность трансграничного сотрудничества и формирование европейской региональной политики // Н.В.Андерсон // Економічні інновації. –2011. – Вип. 43. –С. 10.

3. Доронина, П.Е. Правовое регулирование приграничного сотрудничества в Российской Федерации (на примере сотрудничества в рамках Баренцева/Евро-Арктического региона) : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. - конституционное право; муниципальное право 12.00.10. - международное право; европейское право / П.Е.Доронина. – Поморский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – Казань, 2005. – с. 3.

4. Батурина, Е.В. Трансграничное сотрудничество и таможенные отношения Республики Беларусь и Республики Польша / Е.В.Батурина // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

5. Проневски, М. Условия развития трансграничного сотрудничества // Трансграничное сотрудничество Польши с Балтийскими странами, Беларусью и Россией (Калининградская область). - Белосток: УвБ, 2002. - С. 69.

6. Вардомский, Л.Б. Некоторые проблемы межрегионального сотрудничества стран СНГ / Л.Б.Вардомский // Интернет-ресурс : www.imepi-eurasia.ru/baner/kiiev.doc. – Дата доступа 07.03.2013 г

7. Вардомский, Л.Б. Некоторые проблемы межрегионального сотрудничества стран СНГ / Л.Б.Вардомский // Интернет-ресурс : www.imepi-eurasia.ru/baner/kiiev.doc. – Дата доступа 07.03.2013 г.

8. Соглашения «О создании Трансграничного Объединения «Еврорегион «Буг», «О приграничном сотрудничестве между Брестской областью Республики Беларусь и Люблинским воеводством Республики Польша», «О

торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Брестской областью Республики Беларусь и Волынской областью Украины», а также в рамках соглашений о сотрудничестве Брестчины с областями России и правительством г. Москвы

9. Беларусь и Польша выступают за расширение сотрудничества // Рэспубліка. - 2004. - 8 апр.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	2
ЧАСТЬ 1. «Проведение анализа действующего законодательства Республики Беларусь в области регулирования трансграничного сотрудничества и деятельности еврорегионов с представлением зарубежного опыта»	6
Концептуальные положения теории и нормативно-правового регулирования трансграничного сотрудничества	6
Общий анализ законодательства Республики Беларусь в области регулирования трансграничного сотрудничества, в том числе еврорегионов	17
Особенности межрегионального сотрудничества. Создание и функционирование еврорегионов	26
Выводы и предложения	36
ЧАСТЬ 2. «Разработка и проведение опроса представителей пяти белорусских еврорегионов, иных заинтересованных сторон с целью выявления проблем и перспектив развития еврорегионов»	42
Интерпретация ключевых понятий	42
Результаты исследования	43
Приложение № 1 Анкета экспертного интервью	49
Приложение № 2 Линейное распределение ответов опроса (в процентах, если не представлены цифры – данных нет)	53
Список использованных источников	61