

ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО БЕЛОРУССКИХ РЕГИОНОВ

Куневич Г.Г.

*старший преподаватель кафедры конституционного права
юридического факультета Белорусского государственного
университета*

Понятие трансграничного сотрудничества является не однозначным, как в законодательстве, так и в юридической литературе. В качестве его синонима или одновременно с ним используются термины «приграничное сотрудничество», «межрегиональное сотрудничество» и «еврорегиональное сотрудничество». В первую очередь речь идет о сотрудничестве приграничных (сопредельных) регионов, точнее региональных органов публичной администрации и других региональных организаций, находящихся по разные стороны государственной границы. Термин «регион» может иметь различное значение. Существуют административные, географические, геополитические (в частности, регион Балтийского моря), экономические, этнические, конфессиональные и другие регионы. Применительно к вопросу правового регулирования трансграничного сотрудничества под регионом следует понимать административно-территориальную единицу субнационального уровня. В Беларуси и в Украине это области, в Польше – воеводства, в Литве – уезды. Регион отдельной европейской страны и «еврорегион» обозначают различные правовые категории. В первом случае регион является частью территории государства, в пространственных пределах которого формируются региональные органы публичной администрации и другие региональные органы государственной власти. Во втором случае, когда используется термин «еврорегион», речь идет об общей территории нескольких (два и более) сопредельных национальных регионов различных государств и об органе трансграничного сотрудничества. На

пример, еврорегион «Буг» как организационно-правовая структура действует на территории трех национальных регионов: Брестская область (Беларусь), Волынская область (Украина), Люблинское воеводство (Польша). Статус, функции, полномочия и источники финансирования органов трансграничного сотрудничества определяются международными договорами, двухсторонними соглашениями, национальным законодательством государств, на территории которых они размещены, уставами этих органов.

Среди международно-правовых актов, регулирующих сотрудничество приграничных (или трансграничных) регионов следует выделить два основных: 1) Европейская рамочная Конвенция (Мадридская) Совета Европы «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» (ETS №106, заключена в г. Мадриде 21.05.1980) [1]; 2) Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств (заключена в г. Бишкеке 10.10.2008) [2].

В развитии трансграничного сотрудничества белорусских регионов, по моему мнению, следует выделить следующих три этапа: 1) 1992 – 1995 г.г.; 2) 1995 – 2007 г.г.; 3) 2007 – 2016 г.г.

На первом этапе республиканские и региональные органы власти Беларуси не участвовали в трансграничном сотрудничестве, а занимались изучением европейского опыта сотрудничества приграничных регионов.

На втором этапе были созданы еврорегионы «Буг» (1995), «Неман» (1997), «Озерный край» (1999), «Беловежская пуца» (2002) и «Днепр» (2003).

Идея создания еврорегиона на стыке Беларуси, Украины и Польши прорабатывалась с 1992 года и в сентябре 1995 года было образовано трансграничное объединение еврорегион «Буг» в составе Брестской области Беларуси, Волынской области Украины и воеводств приграничных территорий Республики Польша, которые в дальнейшем вошли в состав Люблинского воеводства – сегодняшнего учредителя еврорегиона от польской стороны [3, с. 35].

Соглашения о создании четырехсторонней организации сотрудничества региональных структур Польши, России, Литвы и

Беларуси в форме еврорегиона «Неман» было заключено 6 июня 1997 года в Августово. В настоящее время в еврорегионе «Неман» участвуют следующие субъекты: 1) с польской стороны – 103 гмины 16 поватов Подляского и Варминско-Мазурского воеводств; 2) с белорусской стороны – Гродненская область с городом Гродно; 3) с литовской стороны – Алитусский и Мариампольский уезды и Вильнюсская область; 4) с российской стороны – 5 районов Калининградской области [4, с. 77].

В Браславе 4 сентября 1998г. было подписано положение о Совете по трансграничному сотрудничеству соседних районов Беларуси, Литвы и Латвии, а 29 января 1999 г. в ИгнаLINE Совету придан статус еврорегиона «Озерный край», определены структура и направления сотрудничества, подписана заявка на членство в Ассоциации европейских приграничных регионов.

Соглашение о создании еврорегиона «Днепр» было достигнуто 29 апреля 2003 года в Гомеле. Участниками этого еврегиона являются Гомельская область (Беларусь), Черниговская область (Украина), Брянская область (Россия). Это первый (и пока единственный) еврорегион, в состав которого вошли только восточнославянские государства. Проводятся и планируются мероприятия в сфере культуры, образования, спорта и туризма, информационного обеспечения, экологии и охраны окружающей среды [5, с. 28].

Третий этап характеризуется расширением и увеличением количества участников трансграничного сотрудничества. На данном этапе в рамках европейской политики добрососедства с участием белорусских регионов реализовывались проекты трансграничного сотрудничества по трем программам: «Регион Балтийского моря», «Латвия – Литва – Беларусь» и «Польша – Беларусь – Украина». За этот период на стадии прохождения национальных процедур одобрения и регистрации находилось 120 проектов с участием белорусских организаций.

Республика Беларусь с 1997г. применяет на своей территории положения Мадридской конвенции. Страна располагает правовой базой,

регламентирующей трансграничное и региональное сотрудничество с Польшей, Литвой, Латвией, Российской Федерацией и Украиной на основе двухсторонних и многосторонних Соглашений. Среди них:

1) Соглашение между правительствами Республики Беларусь и Республики Польша об основных принципах трансграничного сотрудничества (подписано 24.04.1992, вступило в силу 20 октября 1992 г.);

2) Соглашение между правительствами Республики Беларусь и Латвийской Республики об основных принципах трансграничного сотрудничества (подписано 16.05.1998, вступило в силу 9 июля 1998 г.);

3) Соглашение об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов стран СНГ (Беларусь, РФ, Таджикистан, Казахстан). Подписано 11.09.1998, вступило в силу для Республики Беларусь 6 июня 2002 г.;

4) Соглашение между правительствами Республики Беларусь и Российской Федерации о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов (подписано 24.05.2002, вступило в силу 25 октября 2002 г.);

5) Соглашение между Правительствами Республики Беларусь и Кабинетом Украины о межрегиональном и приграничном сотрудничестве между Республикой Беларусь и Украиной (подписано 22 мая 2013 г., вступило в силу 14 ноября 2013 г.).

Вступление в Европейский Союз с 1 мая 2004 г. Литвы, Латвии и Польши, с которыми Беларусь имеет общую границу, вывело трансграничное сотрудничество на первый план взаимоотношений по линии Беларусь – ЕС. В связи с этим еврорегионы приобрели для Беларуси особое значение как форпост наших отношений с расширившимся Евросоюзом, как организационная форма сотрудничества органов публичной администрации белорусских регионов с регионами сопредельных государств.

Из 5 еврорегионов, действующих в Беларуси, 4 расположены почти по всему пограничному сопряжению Беларуси и Евросоюза. На

западе это «Буг», «Беловежская пуца», на северо-западе – «Неман» и «Озерный край».

Анализ их деятельности свидетельствует о том, что отдельные еврорегионы («Неман», «Буг») прошли период становления, выстраивания на своем уровне политики трансграничного взаимодействия, другие («Беловежская пуца», «Днепр») миновали этап формирования, решения организационно-административных и правовых вопросов.

Белорусские специалисты считают, что еврорегионы укрепляют практику делегирования полномочий органам местного управления и самоуправления, способствуют экономическому развитию приграничных территорий. Также справедливо утверждение о том, что еврорегион выступает в качестве важнейшего фактора социально-экономического развития приграничных территорий, интеграции в межрегиональные структуры, решения проблем повышения уровня занятости и доходов местного населения [6, с. 32].

Одновременно еврорегион создает базу для развития коммерческой, производственной и социальной инфраструктуры не входящих в еврорегион сообществ, воздействуя таким образом на развитие через демонстрационные и обучающие эффекты

Кроме того, еврорегион выступает как площадка по привлечению инвестиций и центр развития. Здесь срабатывает система двусторонних инвестиционных гарантий, на их территориях часто образуются свободные экономические зоны.

Все эти аргументы сыграли роль в выработке политики в отношении еврорегионов в Республике Беларусь на государственном уровне. С целью координации деятельности органов государственного управления при реализации политики трансграничного сотрудничества Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 декабря 2004г. №1602 был создан Межведомственный координационный совет по вопросам приграничного сотрудничества с сопредельными странами, в который вошли представители министерств – иностранных дел,

экономики, природных ресурсов, финансов, а также госкомитетов и областных исполкомов.

Исходя из практики европейского трансграничного сотрудничества, следует различать две модели создания и деятельности еврорегионов.

Первая модель – самоуправляющаяся, применяется чаще. Доминирует в основном на внутренних границах ЕС. Создание структур трансграничного сотрудничества является эффектом локальных инициатив общественности, а также органов самоуправления провинций (Нидерланды, Бельгия), муниципальных районов и общин (Германия), воеводств и гмин (Польша), их союзов и муниципальных ассоциаций. На первом этапе создается приграничный союз территориальных сообществ, а затем следует нормативно-правовое оформление и заключение соглашения. Следующим шагом является создание руководящего органа еврорегиона и принятие проектов и программ деятельности.

Вторая модель — административно-самоуправленческая, характеризуется активным участием в процессе оформления трансграничного сотрудничества региональных и (или) центральных органов публичной администрации и органов самоуправления. Она характеризуется необходимостью создания трансграничного межрегионального союза, имеющего совместный для сотрудничающих сторон устав. Эта модель доминирует на внешних границах ЕС. Присутствует существенное включение в трансграничное сотрудничество правительственного фактора (МИД), а также региональных структур органов публичной администрации на этих территориях. Вторая модель была использована при создании всех еврорегионов Республики Беларусь.

Высшим органом управления еврорегиона является Совет (Правление), который формируется на собрании или конференции представителей территориальных сообществ сопредельных регионов. Совет создает административные органы – Секретариат и Бюро еврорегиона, Ревизионную комиссию, а также избирает Президиум, выполняющий координирующую и совещательную роль в рамках

трансграничного сотрудничества. Президиум представляет еврорегион, назначает заседания Совета, готовит проекты постановлений, а также управляет работой Секретариата и Бюро еврорегиона.

Первый Дополнительный Протокол к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве от 9 ноября 1995 года предусматривает, что «по соглашению о трансграничном сотрудничестве, заключаемому территориально-административными единицами или местными органами власти, может быть создан орган по трансграничному сотрудничеству, который может быть или не быть юридическим лицом». Изученный опыт создания еврорегионов свидетельствует, что в большинстве случаев руководящий орган еврорегиона имел статус юридического лица в организационно-правовой форме международной некоммерческой организации. В ситуации, когда существуют три и более учредителей международной НКО, встает вопрос, законодательством какой страны следует руководствоваться при регистрации и деятельности подобного юридического лица. Там, где орган по трансграничному сотрудничеству является юридическим лицом, он подпадает под действие законодательства той страны-участницы еврорегиона, на территории которой находится его штаб-квартира. Для администрирования и координации совместных проектов и бизнес-планов на территории других стран-участниц создаются координационные бюро, деятельность которых подпадает под действие национального законодательства.

Второй Дополнительный Протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве был подписан 5 мая 1998 года в Страсбурге и содержит положения относительно международного сотрудничества. В нем отмечается, что «для эффективного выполнения своих функций территориальные сообщества и власти все больше сотрудничают не только с соседними властями Государств (приграничное сотрудничество), но также с зарубежными властями, не являющимися соседними, имеющими общие интересы (межтерриториальное сотрудничество), и делают это не только в рамках приграничного сотрудничества органов и ассоциаций территориальных общин и властей, но также и на двухстороннем уровне».

Опираясь на белорусский опыт, можно отметить, что, создавая еврорегион, его организаторы сталкиваются с большим кругом вопросов и проблем, связанных с правовой базой, финансированием деятельности, препятствиями административного характера, состоянием территориальной экономики и ее специализацией, историческими традициями и политическими рамками [7, с. 71].

Первостепенное значение для формирования механизма эффективного участия белорусских регионов в трансграничном сотрудничестве имеет правовая база. В настоящее время такая база для трансграничного сотрудничества требует совершенствования. С этой целью целесообразно было бы принять, по мнению некоторых авторов, закон «Об экономическом и правовом статусе приграничных территорий Республики Беларусь» и проект комплексной программы развития приграничных регионов Республики Беларусь [8, с.132]. По моему мнению, лучше разработать Концепцию трансграничного сотрудничества белорусских регионов и проект Закона «О трансграничном сотрудничестве».

Финансовые средства еврорегиона формируются из членских взносов учредителей, средств из государственных бюджетов, грантов международных неправительственных организаций и частных спонсоров, а также используются финансы программ Европейского союза. В большинстве случаев учредители еврорегиона рассчитывают на потенциальную возможность получения финансирования из фондов и программ Европейского союза в рамках политики добрососедства.

Европейская политика добрососедства в 2007-2013 гг. в странах – партнерах созданных еврорегионов осуществлялась в разных формах, в том числе через реализацию проектов программ трансграничного сотрудничества Европейского инструмента добрососедства и партнерства. Всего в рамках этого инструмента выполнялось пятнадцать программ такого типа. В трех из них – «Регион Балтийского моря», «Латвия-Литва-Беларусь» и «Польша-Беларусь-Украина» – участвовали регионы Беларуси. Реализация данных трансграничных

программ рассчитана до 2016 г., но известно, что они будут продолжены до 2020 г.

Как правило, для выделения средств из Европейского союза на реализацию проекта трансграничного сотрудничества требуются гарантии софинансирования данного проекта в размере 5 – 25% [9, с.32]. Поэтому при принятии областными и районными Советами депутатов бюджетов необходимо предусматривать финансовые ресурсы на финансирование проектов трансграничного сотрудничества.

Белорусские учредители и участники еврорегиональных проектов могут получать ресурсы из-за границы в двух различных формах: в форме международной технической помощи или в форме иностранной безвозмездной помощи.

В первом случае получение ресурсов осуществляется в порядке, установленном Указом Президента Республики Беларусь от 22 октября 2003 г. № 460 «О международной технической помощи, предоставляемой Республике Беларусь». С целью реализации вышеназванного указа Правительство создало Комиссию по вопросам международной технической помощи (Постановление от 21 ноября 2003г. №1522), а Постановлением от 22 октября 2015г. №889г. был образован Центр международной технической помощи Европейского союза в Республике Беларусь, однако по-прежнему одной из проблем является чрезмерная длительность процедур регистрации проектов и отсутствие в законодательстве критериев нецелевого использования международной технической помощи.

Во втором случае получение иностранной безвозмездной помощи – финансов и имущества, которые безвозмездно предоставляются белорусским организациям и физическим лицам иностранными государствами, международными организациями, иностранными организациями и гражданами, регулируется Декретом Президента Республики Беларусь от 31 августа 2015 г. № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи». Для получения и использования обоих видов помощи установлены определенные цели использования и правовые процедуры государственной регистрации. За нарушение установленного

порядка получения и использования зарубежной безвозмездной помощи предусмотрена административная ответственность. Так, согласно ч.2 ст.23.23 КоАП даже частичное нецелевое использование организацией иностранной безвозмездной помощи или использование ее в нарушение законодательства, влечет наложение штрафа в размере до 100% от стоимости полученной помощи, а в качестве дополнительной меры может повлечь конфискацию помощи.

В Республике Беларусь отсутствует республиканский орган государственного управления, который бы осуществлял общую координацию трансграничного сотрудничества. Поэтому, по моему мнению, целесообразно в среднесрочной перспективе при проведении дальнейшей оптимизации системы органов государственного управления, предусмотреть создание Национального Агентства по региональному развитию и трансграничному сотрудничеству со статусом государственного комитета или создать департамент с аналогичными функциями в структуре Министерства экономики.

Не способствует эффективной деятельности белорусских еврорегионов и тот факт, что на региональном уровне сотрудники органов местного управления отвечают за деятельность еврорегионов в дополнение к основной функциональной нагрузке. В то же время приграничные местные органы других стран создают в качестве структурных подразделений органов публичной администрации национальные бюро или исполнительные дирекции еврорегионов. Для решения названной проблемы предлагается внести изменения и дополнения в законодательство, предусмотрев в структуре областных исполнительных комитетов отдел по региональному развитию и трансграничному сотрудничеству.

Список использованных источников:

1. Европейская рамочная Конвенция Совета Европы «О приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» (ETS №106, заключена в г. Мадриде 21.05.1980) // СЗ РФ.– 2003. – №31.– Ст. 3105.
2. Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств: совершено в г. Бишкеке 10.10.2008 // Бюллетень международных договоров. – Москва. – 2010. – №1. – С. 3-6

3. Лемешевский, Л. А. Еврорегион «Буг» //Л.В.Лемешевский– Субрегиональное сотрудничество. Перспективы белорусских еврорегионов: Материалы международной научной конференции. – Минск: ЮНИПАК, 2005.
4. Кшиштоф Кочубиньски. Еврорегион «Неман» //Журнал международного права и международных отношений.–2007.–№1.
5. Бурый, В. А. Еврорегион «Днепр»: направления и перспективы // А.В.Бурый.– Субрегиональное сотрудничество. Перспективы белорусских еврорегионов: Материалы международной научной конференции. — Минск: ЮНИПАК, 2005.
6. Литвинюк, А. И. Трансграничное сотрудничество и еврорегиональная кооперация : монография / А. И. Литвинюк; под науч. ред. д-ра экон. наук Л. Н. Давыденко. – Минск: БГПУ, 2009. – 182 с.
7. Улахович, В. Е. Еврорегионы – форма укрепления общеевропейского единства // В.Е.Улахович.– Субрегиональное сотрудничество. Перспективы белорусских еврорегионов: Материалы международной научной конференции. – Минск: ЮНИПАК, 2005.
8. Интеграция науки как фактор строительства Союзного государства. Научные материалы Межакадемического совета по проблемам развития Союзного государства. Выпуск третий / Под ред. С. М. Дедкова, В. К. Егорова.– Минск: Центр системного анализа и стратегических исследований НАН Беларуси, 2011. – 250 с.
9. Бушило, А. В. Значение еврорегионов в развитии трансграничного сотрудничества Беларуси //А.В.Бушило.– Субрегиональное сотрудничество. Перспективы белорусских еврорегионов: Материалы международной научной конференции. – Минск: ЮНИПАК, 2005.