И.В. Карпенко
председатель Постоянной комиссии МПА ЕврАзЭС
по торговой политике и международному сотрудничеству,
заместитель председателя Постоянной комиссии Палаты
представителей Национального собрания Республики Беларусь
по международным делам и связям с СНГ

Трансграничное сотрудничество как инструмент внешнеполитической деятельности государства

Общественно-политическая и социально-экономическая ситуация в мире сегодня формируется в условиях деградации однополярной системы международных отношений. Борьба глобальных и региональных лидеров за сферы влияния и энергетические ресурсы, рост конкуренции, экономизация и прагматизация внешней политики, обострение военно-политической обстановки, возникновение новых вызовов и угроз обусловливают нестабильность внешнеполитической среды. Это подчеркивает актуальность поиска инновационных подходов государств в реализации международного сотрудничества по всем направлениям внешнеполитической деятельности.

Место Беларуси в контексте глобальной политики определяется как нашим стратегически важным географическим положением, так и нашими подходами к международной архитектуре.

Геополитическое положение страны в центре Европы, на стыке восточной и западной экономик и культур, уникально. Но статус «перекрестка», на который выходит, с одной стороны, Россия, с другой – Европейский союз, одновременно налагает на нас большую ответственность. У нас нет геополитических амбиций. Мы трезво позиционируем себя на международной арене – не переоценивая свои силы и потребности. Однако, как и всякое суверенное государство, мы имеем свои национальные интересы и намерены их отстаивать.

Республика Беларусь неизменно выступает за создание справедливого и гуманного мироустройства, за мир и прогресс на планете, за верховенство права в международных отношениях. Утвердив себя как полноправное государство мирового сообщества, Беларусь проводит последовательную политику в сфере международной безопасности, направленную на нераспространение оружия массового уничтожения, разоружение и осуществление контроля над вооружениями.

Беларусь принципиально привержена идее добрососедских отношений и не рассматривает ни одно государство в качестве потенциального противника. Наша страна стремится к утверждению на внешнеполитической арене отношений равноправного партнерства. Мы исходим из того, что проблемы современной мировой политики могут и должны решаться посредством тесного сотрудничества всех созидательных сил планеты во имя построения гуманного и справедливого миропорядка.

В этой связи трансграничное сотрудничество является важным инструментом проведения внешней политики государств. Основная его цель – достижение взаимного общественно-экономического роста, налаживание и развитие сотрудничества между экономическими, научными, культурными и муниципальными институтами регионов. Оно должно служить всестороннему сближению народов, а также созданию и поддержанию климата, благоприятствующего партнерскому сотрудничеству и обмену опытом.

Ключевым международным правовым документом, который регулирует международное сотрудничество на региональном и местном уровнях, является Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, принятая 21 мая 1980 г. в Мадриде. Согласно конвенции, субъектами сотрудничества являются органы местного самоуправления и местной администрации, которые действуют в рамках внутреннего законодательства сторон.

В Европе придается большое значение трансграничному сотрудничеству в рамках еврорегионов, которое рассматривается как стабилизирующий фактор. В Западной Европе создано и действует несколько десятков еврорегионов. В основе их функционирования заложены такие принципы, как самоуправление, трансграничная кооперация, равные полномочия сторон, соблюдение внутреннего законодательства.

Участие в еврорегионах позволяет оперативно решать приграничные проблемы на местном уровне, создавать гибкие хозяйственные структуры (акционерные общества, консорциумы и т.п.) с привлечением внешних инвестиций для строительства либо расширения приграничной и транспортной инфраструктуры, налаживать приграничную торговлю, туризм, расширять сотрудничество в культурной, социальной, природоохранной и других областях.

Не являясь членом Совета Европы, Республика Беларусь, тем не менее, с 1997 г. применяет на своей территории положения Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве. Страна располагает правовой базой, регламентирующей трансграничное и региональное сотрудничество с Польшей, Литвой, Латвией и Украиной. В основу этих документов вошли положения названной выше Конвенции. Договоры и соглашения предусматривают обязательства сторон обеспечить благоприятные условия для установления и развития прямых контактов, связей и сотрудничества административно-территориальных единиц соответствующих государств. Среди них:

- Соглашение между правительствами Республики Беларусь и Украины о совместном использовании и охране трансграничных вод (подписано 16.10.2001, вступило в силу 13.06.2002).

- 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 25.10.2002).

- Соглашение между правительствами Республики Беларусь и Республики Польша об основных принципах трансграничного сотрудничества (подписано 24.04.1992, вступило в силу 20.10.1992).

- Соглашение между правительствами Республики Беларусь и Латвийской Республики об основных принципах трансграничного сотрудничества (подписано 16.05.1998, вступило в силу 9.07.1998).

Вступление в Европейский Союз с 1 мая 2004 г. Литвы, Латвии и Польши, с которыми Беларусь имеет общую границу, выводит трансграничное сотрудничество на первый план взаимоотношений по линии Беларусь – ЕС. В связи с этим еврорегионы приобретают для Беларуси особое значение как форпост наших отношений с расширившимся Евросоюзом, как организационная форма сотрудничества административно-территориальных единиц европейских государств.

В конституционном Законе Республики Беларусь «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь», который был принят в 2005 г., трансграничное сотрудничество отнесено к основным направлениям внешней политики нашего государства. В частности, п. 37 названного Закона Республики Беларусь определяет основные направления в сфере трансграничного сотрудничества. К коим 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 [1];

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 декабря 2004 года № 1602 в целях координации деятельности в сфере приграничного сотрудничества Республики Беларусь с сопредельными странами был создан Межведомственный координационный совет по вопросам приграничного сотрудничества с сопредельными странами. Данным Постановлением утверждено Положение о Совете и его состав. Председателем Межведомственного координационного Совета является Министр иностранных дел Сергей Николаевич Мартынов.

Межведомственный координационный совет по вопросам приграничного сотрудничества с сопредельными странами является консультативным органом. Его деятельность осуществляется в рамках координации совместной деятельности заинтересованных структур государственного управления при реализации политики приграничного сотрудничества Республики Беларусь с сопредельными странами (Латвией, Литвой, Польшей, Украиной и Россией). Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Решения Совета, которые оформляются протоколами, носят рекомендательный характер.

Из пяти еврорегионов, действующих в Беларуси, четыре расположены почти по всему пограничному сопряжению Беларуси и Евросоюза. На западе это «Буг», «Беловежская пуща», на северо-западе – «Неман» и «Озерный край».

Создание любого еврорегиона призвано решать проблемы сотрудничества между соседними (приграничными) районами сопредельных государств. Примером подобного сотрудничества является участие Беларуси в деятельности вышеназванных еврорегионов.

Трансграничное объединение еврорегион «Буг» образовано в сентябре 1995 г. в составе Волынской области Украины и воеводств приграничных территорий Республики Польша. Это Объединение открытого типа, и в мае 1998 года в его состав вошла Брестская область. Основное направление деятельно-

сти – содействие развитию контактов между соседними регионами в сферах экономики, коммуникации, транспорта, связи, территориального планирования, сотрудничества органов местного самоуправления и контактов простых людей.

Соглашение о создании еврорегиона «Беловежская пуща» было подписано с Польшей в 2002 г. С белорусской стороны в это объединение вошли три приграничных района (Свислочский, Пружанский и Каменецкий). Целью региона является сохранение уникального природного комплекса, развитие туризма, создание новых возможностей для трудоустройства населения приграничных районов.

Еврорегион «Неман» создан с участием Гродненской области и приграничных регионов Польши и Литвы. В апреле 2002 г. в состав данного еврорегиона вошли пять районов Калининградской области Российской Федерации.

Еврорегион «Озерный край» включает в себя ряд районов Витебской области, Литвы и Латвии. В г. Браславе 4 сентября 1998 г. было подписано положение о Совете по трансграничному сотрудничеству приграничных районов трех государств, а 29 января 1999 г. в г. Игналина Совету придан статус еврорегиона. Цель его создания – достижение экономического и социального прогресса, развитие культур трех народов, сотрудничество в вопросах охраны окружающей среды, совершенствование инфраструктуры и услуг, оказываемых жителям приграничных регионов, взаимопомощь в чрезвычайных ситуациях.

Участниками еврорегиона «Днепр» являются: Гомельская область (Беларусь), Черниговская область (Украина), Брянская область (Россия). Из вышеперечисленных еврорегионов «Днепр» был создан последним. Соглашение о его создании было подписано 29 апреля 2003 г. в г. Гомеле. Это первый и пока единственный еврорегион, в состав которого вошли только восточнославянские государства. Главная цель еврорегиона «Днепр» – содействие социально-экономическому развитию, научному и культурному сотрудничеству приграничных территорий этих областей.

В условиях дальнейшего развития трансграничного сотрудничества как для Беларуси, так и для самого ЕС повышается роль оснащенности контрольно-пропускных пунктов на границах, взаимодействия пограничных, полицейских и административных властей приграничных государств в деле борьбы с незаконной миграцией, наркотрафиком, торговлей людьми, организованной преступностью.

При финансовой поддержке ЕС были реконструированы пункты пропуска на государственной границе Каменный Лог и Варшавский мост, предусмотрено выделение средств по программе TACIS для пункта пропуска Козловичи-2. По линии Европейского Союза оказано содействие в проведении демаркации границ между Беларусью и Литвой, в оснащении и улучшении координации пограничных служб на белорусско-украинской границе. Формат еврорегионов используется для привлечения средств Евросоюза при реализации региональных проектов, например через программы TACIS

Еврорегионы способствуют диалогу культур на региональном уровне, их взаимообогащению, сохранению культурного многообразия. В их рамках реализуются программы культурных обменов, проводятся фестивали национальных культур, фольклорные праздники, выставки.

Важная роль в деятельности белорусских еврорегионов отводится реализации экологических проектов, которые пока носят преимущественно образовательный и просветительский характер. Однако взаимодействие государств – участников трансграничного сотрудничества в решении проблем сохранения природных местообитаний, фауны и флоры должно получить свое дальнейшее развитие на более высоком уровне. Так как вопросы создания сети специальных районов экоконсервации и охраняемых природных зон выходят далеко за рамки государ-

ственных границ, экологическая проблематика в масштабах трансграничного сотрудничества актуальна не только для двусторонних отношений государств-партнеров. Например, в рамках МПА ЕврАзЭС парламентариями Казахстана не раз поднимался вопрос о трансграничном сотрудничестве в области защиты экосистемы реки Урал. В этой связи на прошедшем в г.Минске в октябре 2009 г. совместном выездном заседании постоянных комиссий МПА ЕврАзЭС по таможенному регулированию и пограничной политике и по торговой политике и международному сотрудничеству парламентарии договорились о необходимости подготовки к рассмотрению вопроса о трансграничном сотрудничестве сопредельных государств в сфере защиты окружающей среды.

Логическое развитие трансграничное сотрудничество начинает постепенно получать и в рамках деятельности других интеграционных объединений и международных организаций.

Об этом свидетельствуют ряд соглашений. Так, Соглашение об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов в рамках СНГ (подписано 11 сентября 1998 г. Республикой Беларусь, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан и Республикой Казахстан) вступило в силу для Беларуси 6 июня 2002 г.

15 сентября 2004 г в г. Астане (Казахстан) главами правительств СНГ было подписано решение о Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств. Этот документ вступил в силу для Республики Беларусь 15 сентября 2004 г.

10 октября 2008 г. в г. Бишкеке (Кыргызская Республика) главами государств СНГ была подписана Конвенция о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств. В подписании этого документа приняли участие: Армения, Россия, Беларусь, Таджикистан, Казахстан и Кыргызстан. В настоящее время государства выполняют внутригосударственные процедуры. Конвенция вступит в силу после третьего уведомления депозитария о выполнении внутригосударственной процедуры.

Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС осуществляет конструктивную работу по формированию законодательной базы социально-экономического сотрудничества государств Сообщества в приграничных территориях. Так, на гармонизацию национального законодательства в странах ЕврАзЭС направлен принятый нами типовой модельный Закон «О регионах приграничного сотрудничества», который стал основой межправительственного соглашения «Об основных принципах приграничного сотрудничества».

Принятие Республики Беларусь в действительные члены Всемирной туристской организации в 2004 г. также во многом способствует развитию трансграничного сотрудничества, поскольку туризм, как отрасль экономики, выступает в качестве фактора развития депрессивных районов, особенно сельской местности и малых городов; как средство привлечения инвестиций; как своеобразная форма коммерциализации природы в интересах общества; как локомотив развития других отраслей экономики; как фактор социально-экономической интеграции.

Одним из главных приоритетов в работе еврорегионов рассматривается экономическое сотрудничество. Программы всех еврорегионов содержат проекты поддержки предпринимательства и создания условий для трудовой деятельности населения пограничных районов, развития туризма. В условиях мирового финансового кризиса, негативно влияющего на экономику республики, которая носит ярко выраженный экспортный характер и зависит от конъюнктуры рынков сбыта за пределами нашей страны, еврорегионы могут способствовать наращиванию экспорта товаров и особенно услуг, оздоровлению инвестиционного и бизнес климата, укреплению и развитию экономического потенциала малых и средних городов и населенных пунктов.

Однако активность белорусских участников еврорегионов невысока. Видимо, сказывается недостаточная институциональная поддержка трансграничного сотрудничества со стороны органов исполнительной власти. Отсутствуют нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность еврорегионов, соответствующий орган государственного управления, координирующий их деятельность, концепция развития еврорегионов.

К примеру, в Литве деятельность еврорегионов координирует Министерство внутренних дел, в Польше – Министерства иностранных дел, экономики и труда, внутренних дел и администрации. В Украине – Министерства экономики и по вопросам европейской интеграции. В Украине принят Закон «О трансграничном сотрудничестве».

В Российской Федерации в 2000 г. создана Межведомственная комиссия по развитию приграничного сотрудничества, которая разрабатывает концепции и федеральные целевые программы развития приграничного сотрудничества на ближайший период и перспективу.

В этой связи видится необходимым изучить целесообразность принятия законодательного акта, который бы регулировал трансграничное сотрудничество в Беларуси. Среди основных его норм можно было бы выделить нормы о регламентации деятельности еврорегионов и государственного управления ими, государственной поддержке и финансовом обеспечении трансграничного сотрудничества.

Для депутатов национальных парламентов, как и для межпарламентских объединений и организаций, очень важно вести диалог с широкой научной общественностью по всем актуальным проблемам не только трансграничного сотрудничества, но и другим направлениям внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности, поскольку сегодня очень важно использовать научные знания и профессиональный практический опыт в деле совершенствования как национального, так и международного законодательств.

Литература

1. Закон Республики Беларусь «Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» 14 ноября 2005 г. № 60-З. Зарегистрировано в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь 24 ноября 2005 г. №2/1157.

2. Конституция Республики Беларусь. – Мн.: Беларусь, 2006. – 77 с.

3. Официальный сайт Министерства иностранных дел Республики Беларусь. www.mfa.gov.by

4. Официальный сайт Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. www.house.gov.by.

5. Официальный сайт Президента Республики Беларусь. www.president.gov.by.

6. Позняк В.П. Актуальные проблемы развития международного туризма в рамках еврорегионов/ Субрегиональное сотрудничество. Перспективы белорусских еврорегионов: Материалы конференции. – Мн, 2005.– С.49–52.

7. В.Улахович. Еврорегионы: белорусские перспективы. www.nmnby.org/articles/280403/eureg.html.

Ключевые слова: национальный интерес; равноправное партнерство; внешние инвестиции; законодательная база; еврорегион; контрольно-пропускной пункт на границе; охраняемая природная зона; Конвенция о приграничном сотрудничестве.

Keywords: national interest; equal in rights partnership; external investments; legislative base; euroregion; check-point on border; a protected natural zone; the Convention on frontier cooperation.