

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ ПАРАДИПЛОМАТИИ ЕВРОПЕЙСКИХ И РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

С.Н. Чернов

(Петрозаводский государственный университет)

В последнее время большое внимание в Российской Федерации уделяется созданию так называемых Европейских групп по трансграничному сотрудничеству.¹ Государство планирует стимулировать региональные и местные органы власти к их созданию. Формируются еврорегионы, наделенные правами юридического лица. В европейских и российских документах о трансграничном сотрудничестве отмечается, что Европейская группа по трансграничному сотрудничеству состоит из стран - членов и/или представителей региональных и местных властей. Внешняя деятельность самих регионов рассматривается как своего рода парадипломатия. Специалистов привлекают вопросы правового регулирования парадипломатии.

Вопросы укрепления трансграничного сотрудничества приобретают для многих государств все возрастающее значение. Во многих странах приграничные регионы уже имеют законодательно закрепленные полномочия, которые выходят за государственные территориальные границы (в области внешней торговли, охраны окружающей среды, культуры и др.).

Субъектами интеграционных процессов выступают как государства в целом, так и отдельные субъекты, а также муниципальные объединения и так называемые функциональные регионы, которые стали результатом экономического и приграничного сотрудничества.²

На данный момент основополагающими международно-правовыми актами в области регулирования приграничного сотрудничества являются Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г. (далее - Конвенция)³, Дополнительный протокол 1995 г. и Протокол N 2 1998 г.⁴, хотя сфера их действия и ограничена рамками конкретной международной организации - Совета Европы.

Правовые основы приграничного сотрудничества образуют положения, которые содержатся в Конституции и других Федеральных законах, таких, как: "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации"⁵, "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности"⁶, "О международных договорах Российской Федерации"⁷, "О Государственной границе Российской Федерации"⁸, "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"⁹, "О

¹ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (ETS N 106) (рус., англ.) Ратифицирована Федеральным законом РФ от 22 июля 2002 года N 91-ФЗ.
<http://docs.cntd.ru/document/901734774>

² См.: Зюнова Т. Парадипломатия европейских регионов // URL: <http://www.alleuropa.ru/paradiplomatiya-evropeyskich-regionov>

³ См.: Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Мадрид, 21 мая 1980 г. Типовые межгосударственные соглашения. Рамочные соглашения, уставы и контракты. Протокол N 2. Protocol N 3 // URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/106.htm>.

⁴ См.: О ратификации Протокола N 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающегося межтерриториального сотрудничества: Федеральный закон от 7 октября 2008 г. N 168-ФЗ // РГ - Федеральный выпуск. N 4770. 2008.

⁵ См.: О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ: Федеральный закон от 04.01.1999 N 4-ФЗ // СЗ РФ. 1999. N 2.

⁶ См.: Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: Федеральный закон от 08.12.2003 N 164-ФЗ в ред. от 11.07.2011 // СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4850.

⁷ См.: О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ // СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757.

⁸ О Государственной границе Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 17. Ст. 594.

⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2003. N 40.

принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации"¹⁰, Таможенный кодекс и др.

Несмотря на, казалось бы, большой блок нормативных актов, существующая на сегодняшний день правовая база не позволяет полностью реализовать экономический потенциал приграничного сотрудничества, поскольку нет законодательства, прямо регулирующего эту сферу, что ограничивает развитие прямых контактов приграничных регионов и их муниципальных образований.

Большое внимание развитию внешних связей регионов уделяет Европейский союз. В 2007 г. Европейская комиссия подготовила Белую книгу¹¹ о надлежащем управлении. Ее положения предусматривают проведение консультаций с регионами по поводу ряда инициатив, подразумевающих заключение трехсторонних соглашений (государство - ЕС - регионы), когда регионы участвуют в этих соглашениях на равных правах с государством. Законодательно оформлена возможность для региональных и местных властей самостоятельно или путем уведомления входить в прямой контакт с регионами других стран для установления межрегиональных отношений (и не только трансграничных)¹².

Приграничное сотрудничество - одна из самых ранних форм международной деятельности регионов. Необходимость пересечения границ и развития экономических связей определяет исторические функции приграничных регионов. Считается, что сегодня приграничное сотрудничество можно рассматривать как специфическую разновидность международной деятельности регионов.

Само географическое положение Карелии предполагает развитие международных связей в первую очередь со странами Северной Европы: Финляндией, Швецией, Норвегией. Республика Карелия активно участвует и в международном сотрудничестве в Баренцевом Евро-Арктическом регионе (БЕАР) на уровне рабочих групп Регионального комитета и Регионального совета БЕАР, участвует в работе Ассамблеи Европейских регионов (АЕР), Конгресса местных и региональных властей при Совете Европы и, на региональном уровне, Совета государств Балтийского моря (СГБМ). Кроме того, РК сотрудничает с такими международными организациями, как Северный Совет, Совет министров Северных стран (СМСС), Комитет среднего Севера, Программа развития ООН (ПРООН) и др. На территории Республики Карелия реализуется множество международных проектов и программ в различных сферах деятельности, как по линии названных международных организаций и программ Европейского союза - ТАСИС, Экос-Увертюр, "Бистро", Интеррег и др., так и по линии двустороннего сотрудничества со странами Северной Европы, Германией и США. В то же время Карелия - приграничный регион России, имеющий самую протяженную границу с Европейским союзом - это российско-финляндская граница протяженностью 730 км со своими традициями, которые уходят в глубокую древность и имеют многовековую историю.

Существует этнокультурная близость народов, проживающих на этой территории. Все эти особенности легли в основу инициативы карельского правительства, направленной навстречу Стратегии ЕС "Северное измерение". В 1998 - 1999 гг. в Карелии активно изучали опыт функционирования ряда еврорегионов как формы международного приграничного сотрудничества. В тот период существовал разрыв в уровнях развития таможенной и транспортной инфраструктуры между ЕС и Россией, который можно было преодолеть только совместными усилиями. И было решено (естественно, после серьезных консультаций с федеральными властями) предложить финнам с учетом их интересов и интересов других стран - членов ЕС создать российско-финляндский еврорегион "Карелия". Под этим понятием - "еврорегион" - подразумевается совокупность трансграничных проектов, ориентированных на первом этапе на совместные проекты в области охраны окружающей среды, прежде всего

¹⁰ О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 119-ФЗ // СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

¹¹ См.: Глоссарий терминов Европейского союза // URL: <http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/moreinfo/glossary.pdf>.

¹² См.: Вардомский Л.Б. Приграничное сотрудничество на "новых и старых" границах России // URL: http://www.eabr.org/general/upload/docs/publication/magazine/nol_2008/nl_2008_14_Vardomskiy.pdf.

лесов Фенноскандии. Сюда можно отнести совместное лесопользование и лесовосстановление, развитие транспорта, международного туризма, культуры. Были подготовлены условия к созданию двух-трех локальных международных свободных экономических зон, которые могли бы с успехом функционировать на границе с ЕС. Для этого необходимо было, чтобы государство определилось со статусом экономических зон и приняло соответствующий федеральный закон. В его рамках можно было бы эффективнее решать задачи совместного предпринимательства и торговли, других экономических и природоохранных проектов.

Традиционно наиболее активно развивается сотрудничество Карелии с Финляндией. Здесь и совместная деятельность в рамках еврорегиона «Карелия», реализация программ приграничного сотрудничества в формате Российская Федерация – Европейский Союз, а также реализация совместных инвестиционных проектов на территории Республики Карелия. Также на стабильно высоком уровне поддерживаются контакты с губернией Вестерботтен в Швеции. «Хотя в настоящее время у нас в наличии нет большого количества инструментов по развитию совместных проектов экономической направленности, мы стараемся развивать гуманитарные направления». С Норвегией сотрудничество развивается в основном по линии взаимодействия в структурах Баренцева сотрудничества, реализации проектов, финансируемых Норвежским Баренцевым секретариатом, которые направлены на реализацию инициатив в культуре, образовании, здравоохранении, молодежном сотрудничестве. Исландские предприниматели из сферы культуры принимали участие в международном проекте по развитию творческих индустрий на Севере Европы «Объединяя креативность», поддержанном Советом министром Северных стран в 2015-2016 гг. В торговых связях, традиционным партнёром Республики Карелия выступает Финляндия, удельный вес которой в торговом обороте по итогам 2016 года составил 26%. Доля Норвегии в последние годы не превышает 3%, доля Швеции – 2 % и доля Исландии – менее 1%.

Партнёров Республики Карелия на Севере Европы могут заинтересовать открывающиеся перспективы новых производств на создаваемых в Карелии территориях опережающего социально-экономического развития в границах моногородов, также несомненный интерес для инвесторов из Северных стран представляет сфера развития туристической инфраструктуры, развитие аквакультуры и отрасль переработки дикоросов.

Программы приграничного сотрудничества Россия – ЕС являются важным механизмом, способствующим развитию взаимовыгодных добрососедских отношений между сопредельными территориями России и Финляндии, в том числе и в плане осуществления крупных инфраструктурных проектов. Программы «Карелия» и «Юго-восточная Финляндия – Россия» периода 2007-2013 годов доказали свою действенность, способствовали развитию приграничной инфраструктуры и существенно повысили социально-экономический уровень жизни на приграничных территориях.

Несмотря на экономический кризис, практически все 400 финских фирм, представленных в России, продолжают свою работу, увеличивается число представителей российского бизнеса, начавших работать в Финляндии. Порядка 30 российских компаний начали свой бизнес в Финляндии в последние три года. В качестве положительного фактора был отмечен рост экспорта из Финляндии в Россию, зафиксированный в 2016 г.

Законодательная основа Европейского Союза для реализации «Программы приграничного сотрудничества «Карелия» совместная программа действий 2014-2020»¹³ Данная Программа финансируется Европейским Союзом, Российской Федерацией и Республикой Финляндия и изложена в следующих документах: Постановление Европейской Комиссии (ЕК) № 897/2014 от 18 августа 2014 года, устанавливающее правила реализации программ приграничного сотрудничества (ПР ППС); Постановление (ЕК) № 232/2014 Европейского Парламента и Совета от 11 марта 2014 года (Постановление о Европейском инструменте соседства, далее - ЕИС); Постановление Европейского Парламента и Совета (ЕК, Евратом) № 966/2012 о финансовом регулировании, применимом к общему бюджету Европейских сообществ, пришедшее на смену Постановлению Совета № 1605/2002; Программный Документ о поддержке Европейским Союзом приграничного сотрудничества в рамках Европейского Инструмента Соседства (ЕИС) (2014-2020).

¹³ См.: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/58869ca4-33e7-4002-ae3f-a982d3d66112>

Действуют отдельные специализированные соглашения: «Программа действий российско-финляндского экономического сотрудничества в рамках инициативы "Партнерство для модернизации" (приложение к протоколу XIII сессии Межправительственной Российско-Финляндской комиссии по экономическому сотрудничеству)» (вступило в силу как международный правовой акт 27.03.2013).

Российская законодательная основа для реализации программ приграничного сотрудничества основана на: Концепции внешней политики Российской Федерации;¹⁴ Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа Российской Федерации до 2020 года.¹⁵ Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года.¹⁶ В Финляндии закон о программах приграничного сотрудничества вступил в силу в 2015 году.

Во внешнеэкономической деятельности приграничных регионов можно выделить три составляющие. Первая связана с решением местных проблем - осуществлением социальных и культурных связей населения приграничных регионов, приграничной торговли, совместным решением коммунальных и экологических вопросов, оказанием медицинских, образовательных и культурных услуг и т.д. Эта составляющая определяет сущность приграничного сотрудничества.

Достигается это главным образом совокупностью трансграничных проектов, созданием условий для привлечения в приграничную зону таких городов, как Костомукша, Сортавала, инновационных производств и созданием разноплановых предприятий сферы обслуживания, например ориентированных на иностранный туризм (это особенно актуально для Лоухского, Калевальского, Суоярвского, Лахденпохского районов, городов Сортавала и Костомукша, Беломорского и Кемского районов). Если в Карелии смогут принять дополнительно хотя бы 10% от числа среднеевропейских туристов, посещающих Восточную Финляндию (около 1,5 млн. человек в год), то это будет означать создание дополнительно не менее 2 - 3 тысяч рабочих мест в Республике с достаточно высокими доходами. Существуют и сверхзадачи: сохранить для будущих поколений уникальную культуру народов, населяющих приграничные территории. Речь идет о великих памятниках финно-угорской и славянской культуры. И первые шаги в этом направлении уже сделаны. Началась реализация проекта создания этнокультурных центров по мотивам всемирно известного эпоса "Калевала" в Калевальском районе и в городе Костомукше. В Еврорегионе "Карелия" это сотрудничество в сфере лесного хозяйства; биоэнергетики и энергетики; обмен опытом управления в сфере местного самоуправления¹⁷.

Вторая составляющая связана с сотрудничеством в рамках еврорегиона "Карелия" приграничных территорий в сфере совместного исполнения общегосударственных функций - транспортных, охраны границ и обеспечения защиты национального экономического пространства, предотвращения и ликвидации последствий стихийных бедствий и т.д.

Третий элемент связан с прямой и посреднической внешнеэкономической деятельностью приграничных регионов. Ее объемы зависят от экономического потенциала, структуры хозяйства, развития международной транспортной инфраструктуры в порубежных регионах.

Еврорегион "Карелия" дает возможность использовать инструменты пространственного планирования на территории Республики Карелия, Северной Карелии, Кайнуу и Северной Похьянмаа с целью взаимодополняемости ресурсами в совместных проектах на основе принципа взаимовыгоды. Например, используя лесосырьевые и трудовые ресурсы Карелии и нашу транспортную, техническую и таможенную инфраструктуру в сочетании с финскими технологиями неистощительного лесопользования и лесовосстановления, есть возможность создавать самые эффективные и конкурентоспособные деревоперерабатывающие и

¹⁴ См.: Концепция внешней политики Российской Федерации" (утв. Президентом РФ 12.02.2013)

<http://legalacts.ru/doc/kontseptsija-vneshnei-politiki-rossiiskoi-federatsii-utv-prezidentom/>

¹⁵ Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного Федерального округа на период до 2020 года.

http://minec.gov-murman.ru/activities/strat_plan/sub01/

¹⁶ О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. 20 февраля 2013. <http://government.ru/info/18360/>

¹⁷ Еврорегион "Карелия" // URL:

http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202004/CBC_broschure_riis.pdf.

целлюлозно-бумажные производства для Северной Европы. Здесь нужна с двух сторон добрая воля, надежные бизнес-партнеры и заинтересованное отношение государственных структур и местного самоуправления¹⁸.

Приоритетные направления развития еврорегиона были разработаны и приняты в 2015 году. Сейчас отрабатываются механизмы их реализации. Несмотря на введение санкций и ухудшения геополитической ситуации идет содействие введению сначала упрощенного визового режима, а затем - безвизового режима для жителей еврорегиона, особенно это проявляется в сфере туризма. Одним из приоритетов является развитие приграничной и транспортной инфраструктуры, работы пунктов пропуска на границе. Были сохранены режимы работы МАПП "Ниирала-Вяртсиля", "Люття-Вартиус" "Суопер-Куусамо". Запущено движение транзитных поездов из Финляндии через ЖДПП Вяртсиля на Китай (1 поезд в месяц). Все подготовлено для увеличения грузопотока в 6 поездов в месяц, включая контейнерные перевозки.

На семинаре "Карельский шелковый путь", который прошел в Йоэнсуу 3 ноября 2017 г. с участием Федеральной таможенной службы, финской таможни, РЖД, железных дорог Финляндии, финского и российского бизнеса был обсужден совместный проект грузоотправителей стран Скандинавии, Китая, Казахстана, таможенных служб России и Финляндии и Торгово-промышленных палат Карелии и региона Йоэнсуу. Существенный рост грузопотока ожидается с 2019 года, когда за счет ФЦП будет проведена реконструкция и модернизация ЖДПП Вяртсиля и будет внедрена система электронного таможенного оформления товаров. Для увеличения грузо- и пассажиропотока через МАПП Вяртсиля в начале 2017 года дорога Сортавала-Вяртсиля-госграница была передана в федеральную собственность с последующим ремонтом. В сфере экономики должно наступить расширение трансграничного сотрудничества предприятий. Совместная работа по совершенствованию социального благополучия направлена на повышение доступности социальных услуг в труднодоступных районах, внедрения ИКТ в здравоохранении и образовании (в том числе за счет финансирования через программу ENI CBC), развития творческих индустрий и поддержки культурных инициатив и т.д. Молодежь, образование и прикладные исследования, окружающая среда, - реализация которых будет осуществляться за счет запуска комплексных проектов.

Республика Карелия - это признанный форпост приграничного сотрудничества на северо-западе страны. Необходимость развития законодательной базы в сфере приграничного сотрудничества осознают все участники отношений, и это - одно из ключевых направлений деятельности Комитета Совета Федерации по делам СНГ.

19 июля 2010 г. в первом чтении был принят проект Федерального закона N 351626-5 "Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации".¹⁹ Однако, он так окончательно и не был принят Государственной Думой РФ.

В проекте закрепляются задачи и основные принципы приграничного сотрудничества, полномочия органов публичной власти различного уровня в сфере приграничного сотрудничества, а также основные направления и формы взаимодействия субъектов приграничного сотрудничества с соответствующими субъектами сопредельных государств. Законопроектом предлагается усовершенствовать механизм заключения соглашений о приграничном сотрудничестве на региональном уровне путем учета интересов приграничных муниципальных образований, на территории которых будут распространять свое действие данные соглашения, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, заключающими соответствующие соглашения.

Кроме того, предлагается впервые на законодательном уровне закрепить механизм заключения соглашений о приграничном сотрудничестве на уровне муниципальных образований, что позволит, по мнению инициаторов проекта, наиболее полным образом учитывать особенности всех муниципальных образований, составляющих территорию приграничного сотрудничества,

¹⁸ Приграничная и таможенная инфраструктура еврорегиона "Карелия" // URL: <http://ru.znatock.com/docs/index-30911.html>

¹⁹См.: проект Федерального закона N 351626-5 "Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации..." // URL: <http://www.consultant.ru/law/review/821869.html>.

в процессе такого сотрудничества. Также предусматривается возможность участия в соглашении о приграничном сотрудничестве одновременно нескольких публично-правовых субъектов. По мнению разработчиков, принятие данного законопроекта будет способствовать устранению приграничных проблем на местном уровне, организации сотрудничества в сфере регулирования миграции населения и рынка труда.

Принятие закона должно привести к созданию гибких хозяйственных структур с привлечением внешних инвестиций для строительства, оптимального функционирования транспортной инфраструктуры, приграничной торговли, туризма, налаживанию связей в культурной, социальной, природоохранной и других областях.

Финансирование приграничного сотрудничества на государственном уровне фактически отсутствовало в Российской Федерации, пока в ноябре 2009 г. не были подписаны пять соглашений с Евросоюзом, в том числе и по программе "Карелия."²⁰

Россия ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей²¹, где прописана возможность сотрудничества муниципалитетов.

Цели сотрудничества приграничных территориальных сообществ и властей - в таких областях, как развитие регионов, городов и сельских районов, охрана окружающей среды, совершенствование общественной инфраструктуры и услуг, взаимопомощь в чрезвычайных ситуациях (преамбула Европейской рамочной конвенции). Термин "территориальные сообщества и власти" означает сообщества, властные структуры или их органы, осуществляющие властные полномочия на региональном и местном уровне и рассматриваемые в качестве таковых в соответствии с внутренним законодательством каждого из государств (ст. 2, п. 2

Представители местных и региональных образований стремятся пополнить число новых действующих субъектов дипломатии и добиться статуса субъекта международных отношений. В то же время государство по-прежнему остается главным субъектом дипломатии, и нигде международная деятельность не превратилась в исключительную компетенцию регионов. По-прежнему во всех европейских странах главную, а также координирующую роль в проведении внешнеполитических акций играет центральное Правительство. В большинстве стран именно с центральными органами государственного управления регионы, как правило, обязаны согласовывать свои внешние связи и коммерческие сделки. Внешняя деятельность самих регионов рассматривается как своего рода парадипломатия.²²

Статья 4 Конвенции гласит: "Каждая из Договаривающихся Сторон будет прилагать усилия для того, чтобы разрешать юридические, административные или технические проблемы, которые могут затруднить развитие и нормальный ход приграничного сотрудничества, а также будут проводить необходимые консультации с другой Договаривающейся Стороной или Сторонами".

Преимущество субъектов Федерации в развитии внешнеэкономической деятельности заключается и в том, что они находятся ближе к точкам соприкосновения интересов и могут организовать, проконтролировать и внести изменения в совместные действия, оказывать помощь непосредственным участникам внешнеэкономических связей, особенно среднему и малому бизнесу, что не совсем удастся федеральному Правительству. Но для этого необходимо законодательное закрепление этих процессов.

²⁰ Приграничное сотрудничество. Комитет Совета Федерации по делам СНГ // URL: <http://sngcom.ru/publication/2011/09/20/prigranichnoe-sotrudnichestvo.html>.

²¹ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Мадрид, 21 мая 1980 г. Выдержки из Методических материалов по организации приграничного сотрудничества местных и региональных властей Европы // URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/106.htm>.

²² См.: Зонова Т. Парадипломатия европейских регионов // URL: <http://www.alleuropa.ru/paradiplomatiya-evropeyskich-regionov>.