

Выступление А.С. Колесова на заседании 1.3.
«Правовое и институциональное регулирование приграничного
сотрудничества» (12.00-13.00 28 сентября 2009)

Уважаемая госпожа модератор!

Уважаемые участники конференции!

В одном из ежегодных посланий Федеральному Собранию, Президентом Российской Федерации поставлена задача - превратить российские приграничные регионы в опорные регионы сотрудничества России с сопредельными государствами. Это еще раз подчёркивает важность такого сотрудничества не только для участвующих в нём субъектов Федерации, но и для всей России.

Тема нашего заседания - «Правовое и институциональное регулирование приграничного сотрудничества». В каком смысле следует понимать здесь слово «регулирование»?

С одной стороны, речь идёт о защите государственных политических и экономических интересов в чувствительной сфере отношений между соседними государствами. Имеющиеся внутренние и внешние ресурсы, привлекаемые на цели приграничного сотрудничества, должны использоваться наиболее эффективным образом. Для этого совместно определяются приоритетные направления сотрудничества, разрабатываются необходимые юридические нормы и правила, формируются межправительственные комиссии, рабочие группы, наблюдательные комитеты и другие органы и структуры. Разрабатываются и внедряются меры по контролю и отчётности.

С другой стороны, не меньшего внимания требует решение задачи создания и упрочения рамочных условий развития приграничного сотрудничества - с необходимым, в том числе правовым и структурным обеспечением. В идеале, конечной целью было бы создание работающей

модели приграничного сотрудничества, генерирующего ресурсы для собственного развития. Однако решения этой задачи ещё очень далеко.

Рассмотрим данную проблематику в контексте приграничного сотрудничества на примере Республики Карелия.

Начало приграничного сотрудничества для Карелии относится к 1965 году, когда были установлены первые официальные контакты между городами Петрозаводск (Россия) и Варкаус (Финляндия). В 1960-70-х годах, благодаря экономической кооперации между СССР и Финляндией, были построены Костомукшский горно-обогатительный комбинат и город Костомукша, Пяозерский леспромхоз и посёлок Пяозерский. Правда, тогда такое сотрудничество ещё не называлось приграничным.

Фактически Республика Карелия получила статус и полномочия участника приграничного сотрудничества только в 1992 году после заключения российско-финляндского межправительственного Соглашения о сопредельном сотрудничестве. В соответствии с Соглашением, вся территория Карелии, как и других упомянутых российских регионов, определена территорией приграничного сотрудничества. Правительство Карелии вместе с правительствами указанных российских регионов составили список «компетентных органов власти» со стороны Российской Федерации. А со стороны Финляндии в этот список были включены также коммуны и союзы коммун.

Соглашение определило цели, приоритетные направления, формы и методы сотрудничества. Стороны обязались содействовать развитию сотрудничества не только на региональном, но и на местном уровне. Региональные и местные органы власти, учреждения, предприятия и общества получили право осуществления между собой прямых контактов - в соответствии с законодательством каждой из сторон.

В соответствии с Соглашением, в целях мониторинга и координации, составления программ сопредельного сотрудничества, была образована российско-финляндская межправительственная Рабочая группа. Также были

созданы 4 региональные подгруппы, сопредседатели которых вошли в состав Рабочей группы.

Межправительственная российско-финляндская Рабочая группа подготовила и приняла в 2008 году Комплексную программу действий по сотрудничеству России и Финляндии в сопредельных регионах на период 2008-2011 гг. В 2009 году аналогичная Программа подготовлена и принята карельско-финляндской подгруппой.

В соответствии с Соглашением, Правительство Финляндии участвует в возмещении расходов на совместные проекты, а Правительство России содействует их осуществлению. Проекты, а также работающий на них финский персонал и связанные с ними поставки и услуги освобождаются частично или полностью от налогов, таможенных сборов, пошлин и прочих платежей. Однако, для этого по каждому отдельному случаю требуется решение Комиссии по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве Российской Федерации.

В рамках указанного Соглашения, на территории Республики Карелия реализовано около 430 совместных некоммерческих проектов с финансированием из бюджета Финляндии в размере свыше 30 млн. евро. Наиболее значимые из них – построенные очистные сооружения в Лахденпохье и Сортавале, очистные водозаборные станции в посёлках Хелюля и Тельман (Сортавальский район), машинные сельскохозяйственные центры в ряде районов республики, передача технологий выращивания овощей.

На территории Карелии в стадии реализации находится ежегодно до 25 сопредельных проектов с объёмом годового финансирования из бюджета Финляндии до 1,5 млн. евро, а также до 10 проектов – общих с соседними российскими регионами.

Таким образом, развитие сопредельного сотрудничества стало важным инструментом активизации торгово-экономического взаимодействия, совместного решения общих проблем, укрепления дружбы и добрососедства, социально-экономического развития сопредельных территорий и повышения

благополучия их населения. Открылись новые возможности развития сотрудничества с регионами Финляндии - с губерниями Оулу и Восточная Финляндия, побратимские связи.

В 2000 году, при поддержке МИД России и Финляндии, Правительство Республики Карелия, региональные союзы Кайнуу, Северной Карелии и Северной Остерботнии учредили еврорегион «Карелия» как координирующий центр регионального приграничного сотрудничества. Образованы Исполнительный комитет и секретариат еврорегиона.

Заключение между Россией и Европейским Союзом основополагающих соглашений, в том числе Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве 1994 года, договорённостей об осуществлении программы Тасис- приграничное сотрудничество, вступление Финляндии в ЕС открыло ещё один важнейший формат приграничного сотрудничества.

Республика Карелия и партнёры из Финляндии начали совместное участие в проектах программ ЕС - Тасис (с 1996 года) и Интеррег (с 1998 года). Довольно скоро вскрылись и сложности работы по этим программам – длительные сроки и многоступенчатость рассмотрения проектных заявок, географическая удалённость места принятия решений (Брюссель), бюрократический и языковой барьер.

С 2000 года значительные совместные усилия прилагались в целях улучшения координации программ Тасис и Интеррег, повышения в целом эффективности проектной деятельности. Это стало одной из целей учреждения упомянутого еврорегиона «Карелия».

С 2005 года шёл процесс «слияния» финансовых инструментов Тасиса и Интеррега в рамках региональной программы «Добрососедство - Еврорегион Карелия». Рабочие органы программы были сформированы на паритетной основе из уполномоченных представителей Правительства Карелии и заинтересованных регионов Финляндии – партнёров по еврорегиону. На более высокий уровень поднялся контроль за качеством участвующих в отборе

проектов, большая часть которых стала иметь экономическую направленность. Представители Карелии вошли с правом решающего голоса в Комитет по отбору проектов и в Секретариат программы, находящиеся в пределах еврорегиона. В Петрозаводске работает технический офис Секретариата с российским сотрудником. В 2005-2008 годах в рамках данной программы одобрен 21 проект по территории Карелии на сумму европейского финансирования 12,5 млн. евро.

К настоящему времени подготовлены программные документы новой (7-летней) региональной программы приграничного сотрудничества России и ЕС «Карелия» Европейского инструмента соседства и партнёрства (компонент приграничного сотрудничества). Общий объём финансовых средств планируется в размере 46 млн. евро (включая национальное софинансирование России и Финляндии). В работе над программой участвовали представителями Правительства Карелии совместно со специалистами трёх финляндских региональных союзов, входящих в еврорегион «Карелия», а также представители федеральных российских и финляндских министерств.

В целом на территории Карелии было реализовано свыше 60 наиболее значимых проектов приграничного сотрудничества с привлечённым финансированием ЕС около 37 млн. евро. Среди них - строительство международного пункта пропуска «Суоперя» (5,6 млн. евро), «Реконструкция канализационно-очистных сооружений г. Сортавала» (4,5 млн. евро), «Поддержка реформ в области здравоохранения и социальной защиты» (3 млн. евро), «Стратегия устойчивого теплоснабжения приграничных районов Карелии» (3,5 млн. евро), «Развитие природоохранных территорий», в том числе оборудование 5 информационно-туристских центров и визит-центра парка «Водлозерский», строительство визит-центра парка «Паанаярви» (2 млн. евро), «Электронная Карелия» (1,5 млн. евро).

К этому, конечно, следует добавить другие важные направления международного сотрудничества, имеющие приграничную составляющую. Это

участие с 1994 года в проектах программ Совета министров Северных стран и, отчасти, Баренцево сотрудничество.

Функция правового и институционального регулирования приграничного сотрудничества во внутреннем законодательстве реализуется путём исполнения федерального закона «О координации международных внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» 1999 года.

Субъекты Российской Федерации в пределах предоставленных им полномочий, обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно - территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках созданных специально для этой цели органов. С согласия Правительства Российской Федерации допускается осуществление таких связей и с органами государственной власти иностранных государств. Соответствующими постановлением Правительства Российской Федерации и приказом Министерства юстиции России установлен порядок согласования и государственной регистрации таких соглашений субъектов Российской Федерации.

В Карелии так же разработана законодательная база регулирования международного и приграничного сотрудничества. Это, например, постановление Правительства Республики Карелия 1999 года «О порядке работы с международными проектами и программами».

Координация приграничного сотрудничества осуществляется в рамках регулярно проводимых заседаний Совета глав субъектов Российской Федерации при МИД России, Консультативного совета субъектов Российской Федерации по международным и внешнеэкономическим связям при МИД России, Координационного Совета по международному и межрегиональному сотрудничеству при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

Функции координации приграничного сотрудничества возложены на Министерство регионального развития Российской Федерации.

Как видно из изложенного, регулирование приграничного сотрудничества в целом законодательно обеспечено, наполнено конкретным содержанием и, в целом, хорошо структурировано.

Цели развития приграничного сотрудничества всесторонне проработаны в международных договорах Российской Федерации с Финляндией и ЕС (я не буду касаться проблем необходимости обновления Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве). Вызывает сожаление длительная задержка запуска согласованных новых программ приграничного сотрудничества с ЕС.

Естественно, нельзя обойти вниманием такую группу международных договоров, как подписанные и ратифицированные Российской Федерацией:

- Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 года
- Дополнительный протокол к ней 1995 года
- Протокол № 2 1998 года.

Установлено, что приграничное сотрудничество региональных и местных органов власти осуществляется в рамках их полномочий. Государства обязались поощрять и содействовать такому сотрудничеству. Российские региональные и местные органы власти получили право создавать со своими партнёрами орган по приграничному сотрудничеству, который финансируется за счёт отчислений региональных местных бюджетов.

Установленные полномочия региональных и местных органов власти по вопросам приграничного сотрудничества распространены также на «межтерриториальное сотрудничество», то есть двухсторонне сотрудничество с регионами государств, с которыми нет общей границы, но есть общность интересов. Это не означает знак равенства между приграничным и межтерриториальным сотрудничеством, - уравниены полномочия участников обоих видов сотрудничества. Это, безусловно, важное положение.

В то же время, приходится констатировать, что ряд важных норм и правил ратифицированных международных договоров всё ещё не интегрированы в федеральное законодательство.

Основной проблемой полноценного развития приграничного сотрудничества в Российской Федерации была и остаётся фактическая неготовность к нему, особенно на местном уровне. Субъекты Федерации не могут должным образом планировать софинансирование совместных проектов. В ряде случаев это возможно в рамках отраслевых разделов бюджета, но не в виде грантов. Софинансирование проектной деятельности из федерального бюджета впервые рамочно предусмотрено только по новым региональным программам приграничного сотрудничества России и ЕС.

Местные бюджеты, как правило, не имеют средств на софинансирование проектной деятельности, на штатных специалистов, приём делегаций и заграничные командировки.

Что в этих условиях нужно делать в первую очередь?

Проанализировать накопленный позитивный опыт приграничного сотрудничества, его различные двухсторонние и региональные направления, концептуальную базу, сопоставить его потенциал и имеющиеся проблемы.

Целесообразно признать участниками приграничного сотрудничества не только региональные и местные органы власти, но и федеральные органы государственной власти Российской Федерации. В содержание приграничного сотрудничества входят и вопросы исключительного ведения Федерального центра (международные пути сообщения, миграционная политика, борьба с трансграничной преступностью – контрабандой оружия, наркотиков, торговлей людьми).

В перечень российских регионов-участников приграничного сотрудничества почему-то регулярно включаются все 48 приграничных регионов. Это почти 60% от общего количества субъектов Федерации и,

наверное, более 80% территории России. Но для приграничного сотрудничества нужно иметь общую, контактную границу с сопредельным государством. С учётом этого, количество актуальных для приграничного сотрудничества регионов, на самом деле - менее половины субъектов Федерации. Обратите внимание, такой подход не приведёт к ущемлению чьих-либо прав участия в международном сотрудничестве. В соответствии с Протоколом № 2 к Европейской рамочной конвенции, участники приграничного и другого международного сотрудничества уравниваются по своим полномочиям. Но это поможет пониманию сути проблематики приграничного сотрудничества и будет содействовать развитию законодательства в данной сфере.

Очевидно, что требуется обновить содержание Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утверждённой распоряжением Правительства России от 9 февраля 2001 г. N 196-р, и вновь утвердить её не распоряжением, а постановлением Правительства либо Указом Президента. В рамках Концепции необходимо определиться, возможна ли выработка целостной государственной политики в сфере приграничного сотрудничества, либо нужно её изначально дифференцировать по блокам, исходя из специфики и существенно различающихся стратегических целей взаимодействия с сопредельными государствами (СНГ, ЕС, Китай, Монголия, КНДР, Япония?). Фактически, дифференциация уже заложена в правовых основах – принята Конвенция о приграничном сотрудничестве в СНГ, заключены соглашения об основных принципах приграничного сотрудничества государств ЕврАзЭС, договорённости с Европейским Союзом, межправительственные соглашения с рядом сопредельных государств. Концепция может включать в себя соответствующие региональные разделы, некоторые из которых уже практически готовы.

Поддерживаем предложение возобновить работу Межведомственной комиссии. Ей можно было бы поручить разработку Концепции приграничного сотрудничества, выработку пакета мер по его стимулированию и последующих

шагов. Важно, чтобы в состав комиссии вошли лица, имеющие полномочия на принятие решений.

Целью и содержанием государственной политики в сфере приграничного сотрудничества, с нашей точки зрения, должно быть, в том числе создание условий и прямое содействие тому, чтобы приграничное сотрудничество действительно стало мощным фактором развития регионов. Для этого требуется сначала обеспечить определённый «минимум готовности» приграничной территории к осуществлению сотрудничества с сопредельной территорией иностранного государства. Возможно, нужно вернуться к вопросу о разработке ФЦП по первоочередному социально-экономическому развитию отдельных, наиболее проблемных приграничных территорий.

Также поддерживаем принятие федерального закона «О приграничном сотрудничестве». Юридически необходимо интегрировать новые нормы и правила ратифицированных Россией международных договоров, предусмотреть рамочные меры государственной поддержки осуществлению и развитию приграничного сотрудничества на всех уровнях, а также соответствующие механизмы финансирования. Это может быть сделано только федеральным законом.

Принятие данных, достаточно крупных, комплексных мер, позволит надеяться на общий успех становления российских приграничных регионов как опоры развития сотрудничества России с сопредельными государствами.

Благодарю за внимание!