

**ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ПОНЯТИЙ «РЕГИОН» И «ПРИГРАНИЧНОЕ
СОТРУДНИЧЕСТВО» В НОРМАТИВНО-
ПРАВОВЫХ БАЗАХ РОССИИ, СНГ
И СТРАН – ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ**

**THE PECULIARITIES OF USE
OF TERMS “REGION” AND “CROSS-
BORDER COOPERATION”
IN LEGAL BASIS OF RUSSIA, CIS
AND EU MEMBER-STATES**

В статье сопоставляется применение понятий «регион» и различных видов субгосударственного сотрудничества в нормативно-правовой базе России, Содружества Независимых Государств и Совета Европы – двух региональных международных организаций общей компетенции, членом которых является Россия. На основе проделанного анализа делается вывод о преемственности и противоречиях в употреблении данных терминов, формулируются рекомендации по гармонизации понятийного аппарата.

Ключевые слова: регион, приграничное сотрудничество, межрегиональное сотрудничество, трансграничное сотрудничество, сравнение нормативной базы СНГ и СЕ.

The article compares regulatory consolidation of notions of “region” and different types of sub-state cooperation in Russia, the Commonwealth of Independent States and the Council of Europe – two regional international organizations in which Russia takes part. Relying on conducted analysis the author summarizes the continuity and contradictions of that concepts, and formulates recommendations on harmonization of the conceptual framework of cross-border cooperation.

Keywords: region, cross-border cooperation, interterritorial cooperation, transborder cooperation, comparison of legal basis of the CIS and the CE.

В силу своего геополитического положения и проводимой внешнеполитической линии, Россия одновременно является членом нескольких региональных международных организаций общей компетенции, занимающихся правотворчеством в сфере субгосударственного сотрудничества, а именно: Содружества Независимых Государств (8 декабря 1991 года Россия подписала «Соглашение о создании Содружества Независимых Государств») (далее – СНГ) и Совета Европы (далее – СЕ). 28 февраля 1996 г. Россия стала членом СЕ.

Данное обстоятельство, а также возраста-

¹ Аспирант кафедры управления развитием территорий и регионалистики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

ние роли и значения упомянутого сотрудничества на постсоветском пространстве побудило автора проанализировать источники права РФ, СНГ и СЕ по тематике международного сотрудничества на предмет терминологического единообразия и преемственности в использовании понятий «регион» и «приграничное сотрудничество».

Регион. После распада Советского Союза в России понятие «регион» стало чаще использоваться в качестве короткого, более удобного при частом повторении синонима словосочетания «субъект Федерации», в то время как в унитарных странах, вошедших в СНГ, термин «регион» стал повсеместно применяться для обозначения более широкой совокупности промежуточных, а иногда и низовых территориальных образований

[1, с. 40]. Нормативные определения региона на постсоветском пространстве обычно даются его конкретизированным версиям – «приграничный регион государства» и «регион приграничного сотрудничества».

Административный подход к определению региона прежде всего характерен для регионоведения: эта дисциплина рассматривает регион как административно-территориальную единицу государства (область, земля, провинция, департамент, штат), на которой действуют региональные властные институты с определенными властными компетенциями и финансовыми ресурсами для их реализации.

Подобного административного подхода придерживается Декларация регионализма в Европе, принятая Ассамблеей европейских регионов 4 декабря 1996 г., она трактует регион как «территориальное образование публичного права, учрежденное на уровне, расположенном непосредственно под государственным, и наделенное правом политического самоуправления» [2, п. 1 ст. 1].

Другое легальное определение региона дает Европейская хартия регионализма, принятая Европейским парламентом в 1988 г. Понятие «регион» раскрывается в ней как «территория, которая с географической точки зрения представляет собой единое образование или характеризующееся постоянством объединения сходных территорий, население которого обладает общими чертами, изъявляет желание охранять имеющуюся специфическую идентичность и развивать ее с целью поощрения культурного, социального и экономического прогресса» [3, п. 1 ст. 1]. К упомянутым «общим чертам» могут быть отнесены язык, культура, исторические традиции, интересы в экономической и транспортной областях [3, п. 2 ст. 1].

В российском комплексном законодательстве толкование термина «регион» находим в «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803. Под регионом понимается «часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий», при этом регион может не совпадать с границами территории субъекта РФ, а объединять территории нескольких субъектов [4].

При всем множестве дефиниций, в большинстве из них признается, что регион как территория (совокупность территорий) обладает двумя

свойствами: *однородностью* (наличие общих параметров) *вовне* и *отличимостью* (от иных регионов) *извне*.

Приграничный регион. Термин «приграничный регион» имеет три аспекта: *пространство*, *сообщества* и *отношения*, существующие между ними, которые могут быть нарушены или заблокированы существованием границы.

Дени де Ружмон, швейцарский философ, основоположник концепции «Европа регионов», в 1978 г. писал, что приграничный регион «един с точки зрения географии, истории, экологии, этнических групп, экономических возможностей, но разбит на части суверенитетом правительств, управляющих по обе стороны границы» [5, с. 61]. Эта территория определяется перечнем общих проблем ее жителей (планирование пространства, баланс секторов экономики, социокультурная активность).

Такой «проблемный» подход довольно распространен среди ученых, занимающихся изучением приграничья. Создание связей и договорных отношений с целью поиска совместных решений идентичных проблем является основополагающим принципом приграничного сотрудничества.

Появление границы существенно влияет на порядок жизни территории: процесс адаптации к изменениям экономических, политических, социальных условий происходит на всех уровнях приграничья. Неотъемлемым атрибутом перемен является ожидание реинтеграции приграничного региона в территорию новых договорных отношений. Эта мысль ведет к трансформации местной идентификации и порождает двойственное самовосприятие приграничных регионов в социально-экономическом пространстве государства. В одних ситуациях на первый план выходит роль центра связей, в других – страновой периферии.

Европейская хартия для приграничных и трансграничных регионов, принятая Ассоциацией европейских приграничных регионов в 1981 г., рассматривает государственные границы как «шрамы истории» [6, гл. 5], разделившие исторически сложившиеся в Европе регионы. То есть, кроме естественных границ существуют границы, которые «секут» исторически единые культурные общности.

Авторы коллективной монографии «Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России» выделяют такие характеристики приграничного региона, как:

– примыкание к сухопутной границе, либо к пограничным или территориальным водам, по

которым проходит линия разграничения территории государства;

- наличие участка пограничной зоны;
- наличие на своей территории структур (в первую очередь погранслужбы), задействованных в обеспечении пограничного режима данной территории;
- нахождение на стыке цивилизации [7, с. 47].

Обратимся к опыту интерпретации терминов в нормативно-правовой базе по приграничному сотрудничеству СНГ. В Модельном законе «О приграничном сотрудничестве», принятом Межпарламентской ассамблеей СНГ 31 октября 2007 г. [8], наравне с понятием «приграничный регион государства» (следует административному подходу к пониманию приграничного региона) дается понятие «регион приграничного сотрудничества» («форма взаимодействия приграничных регионов сопредельных государств, осуществляемого в соответствии с международными договорами государства и соглашениями о приграничном сотрудничестве»). Предполагаем, что это элемент терминологической путаницы, в результате которой «орган приграничного сотрудничества», иногда приравняемый к «евро-региону» (который действительно является формой сотрудничества), был заменен на «регион приграничного сотрудничества». Данный эксперимент с самостоятельной трактовкой терминов законодателем Содружества считаем неудачным и находим целесообразным заменить «регион» на «орган».

Приграничное сотрудничество. Термин «приграничное сотрудничество» закреплен в многочисленных международных соглашениях. Среди терминов-аналогов, используемых различными международными организациями, встречаем «международное внешнеэкономическое сотрудничество», сотрудничество «приграничных территорий» и «приграничных областей», «сотрудничество через границы» [7, с. 39], «трансрегиональное» [1, с. 18] и «кросс-национальное» [9, с. 14] сотрудничество.

П.Е. Доронина отмечает, что разночтения в дефинициях и даже в употреблении термина «приграничное сотрудничество» свойственны различным организациям и актам, принимаемым и действующим в их рамках. Так, Ассоциация европейских приграничных регионов сознательно и последовательно предпочитает использование термина “cross-border cooperation” обще-европейскому аналогу “transfrontier cooperation” [9, с. 19].

С разными оттенками вышеперечисленные

понятия подразумевают сотрудничество между административно-территориальными единицами, находящимися под юрисдикцией двух и более государств.

Первое официальное определение приграничного сотрудничества было опубликовано в Мадридской европейской рамочной конвенции 1980 г. Под ним 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 для достижения этих целей» в пределах полномочий территориальных сообществ и властей [10, п. 1 ст. 1].

Впервые в России определение приграничного сотрудничества появилось в Концепции приграничного сотрудничества РФ 2001 г.: «согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия РФ и сопредельных государств, повышение благосостояния населения приграничных территорий РФ и сопредельных государств, укрепление дружбы и добрососедства с этими государствами» [11, с. 42]. Акцент на взаимодействие властей «сужает социальную базу сотрудничества, позволяет пренебрегать интересами бизнеса и населения приграничных территорий», например при организации деятельности миграционной, пограничной и таможенной служб [12, с. 101].

Первое упоминание термина «приграничное сотрудничество» в нормативно-правовой базе СНГ происходит в Соглашении о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр, которое было подписано 31 мая 2001 г. [13] представителями Правительств шести государств (России, Украины, республик Беларусь, Молдова, Таджикистан и Киргизия). Однако в п. 2 ст. 1, уточняющей определения используемых в соглашении понятий, искомый термин отсутствует.

Первым специальным документом, создающим правовые основы регулирования межрегионального и приграничного сотрудничества Содружества, стала Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников СНГ [14], утвержденная Решением Совета глав правительств СНГ от 15 сентября 2004 г. и подписанная девятью государствами (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдова, РФ, Таджикистан и Украи-

на). В общих положениях Концепции термины «межрегиональное сотрудничество» и «приграничное сотрудничество» не разделяются и определяются как одно целое.

Определение непосредственно термина «приграничное сотрудничество» на постсоветском пространстве было закреплено позже: в Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников СНГ (далее – Конвенция СНГ), принятой 10 октября 2008 г. [15]. Сторонами Конвенции стали шесть стран: Российская Федерация, республики Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия и Таджикистан.

Ст. 1 Конвенции СНГ дает своему центральному понятию следующее определение: «согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между приграничными территориями, заключение в соответствии с законодательством Сторон соглашений, необходимых для достижения этих целей». Отказ от оглашения субъектов «согласованных действий» способствует непозволительно широкому пониманию приграничного сотрудничества, которое не соответствует дальнейшим положениям Конвенции (вторя Концепции приграничного сотрудничества РФ 2001 г., в число участников сотрудничества Конвенция СНГ включает лишь органы власти).

Среди федеральных органов, вовлеченных в организацию и координацию приграничного сотрудничества, определение этого вида деятельности находим только в Словаре терминов [16], подготовленном Федеральным агентством по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество). Его трактовка гласит: «Приграничное сотрудничество – составная часть международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, представляющая собой согласованную с партнерами из сопредельных государств деятельность, направленную на социально-экономическое развитие территорий приграничного сотрудничества, повышение благосостояния населения этих территорий, укрепление взаимовыгодных и дружественных связей Российской Федерации с сопредельными государствами». Здесь мы видим попытку сопоставить термины, касающиеся внешних связей субъектов Федерации, и впервые сталкиваемся с акцентом на взаимной выгоде таких связей для государств – участников приграничного сотрудничества.

Коллектив авторов издания «Пригранич-

ное (международное) сотрудничество в системе межмуниципального взаимодействия» обращает внимание на степень правовой регламентации исследуемой сферы деятельности и в качестве родового понятия в определении выбирают «допускаемое государствами сотрудничество» [7, с. 49]. Авторы поясняют его как сотрудничество, не обязательно основанное на нормах внутреннего права. То есть, если на общетеоретическом уровне приграничное сотрудничество в большинстве случаев определяется как «легальное и систематическое взаимодействие» [17], то с учетом российских реалий исследователи говорят о возможности государства «сознательно закрывать глаза на неформальные контакты или на прямое нарушение внутреннего законодательства в тех случаях, когда это выгодно» [7, с. 49].

Трансграничное сотрудничество. Общепризнанное определение термина «трансграничное сотрудничество» в научной среде отсутствует.

Исследователи СПбГУ разделяют понятия приграничного и трансграничного сотрудничества, признавая при этом практически полное совпадение правовой базы указанных видов сотрудничества [7, с. 47].

В ходе выступления на IV ежегодной Международной конференции «Приграничное сотрудничество России со странами Европейского союза и Норвегией» в 2008 г. главный научный сотрудник Лаборатории комплексного исследования пространственного развития регионов Института проблем региональной экономики РАН Н.М. Межевич высказал сомнение в правильности использования понятия «трансграничное сотрудничество». По мнению ученого, этот термин применим только к загрязнениям, трансграничным водотокам [18, с. 45–46].

В качестве подтверждения этой точки зрения можно привести такие международно-правовые акты Организации Объединенных Наций, как Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, принятая в Женеве 13 ноября 1979 г. [19], и Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, принятая в Хельсинки 17 марта 1992 г. [20].

В противовес упомянутым Конвенциям, в двусторонних договорах между СССР и ФРГ, подписанных в Бонне 9 ноября 1990 г., определение «трансграничный» употребляется в словосочетании как с понятием «загрязнение» [21, с. 9], так и «политика в области охраны окружающей среды» [22, с. 11].

Из нормативной базы СНГ обратим внимание

на Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр от 31 мая 2001 г. В нем находим дефиниции понятий «трансграничное месторождение полезных ископаемых» (участок недр, в котором локализовано полезное ископаемое или подземные воды, пересекающий государственную границу сопредельных государств) и «трансграничная геологическая структура» (переходящие через государственные границы геологические образования, в которых залегают или могут залежать единые для сопредельных государств трансграничные месторождения полезных ископаемых или подземных вод) [23, ст. 1 п. 2]. В обоих случаях мы имеем дело с физическим объектом («полезное ископаемое», «подземные воды», «геологическое образование»), который тянется через государственную границу сопредельных стран, так сказать, «застыв» во время ее пересечения.

Ввиду сложившейся понятийной неопределенности в политической риторике и СМИ, грамотное употребление определения «трансграничный» все чаще соседствует с неуместным использованием этого термина (сравнить «трансграничные водные ресурсы» [23, с. 45] и «трансграничный вуз» [24, с. 55]).

Стремясь избежать терминологической неточности, автор рекомендует другим исследователям внешних связей субъектов РФ в дальнейшем следить за «экологией» своего понятийного аппарата.

Межрегиональное сотрудничество. Понятие «межрегиональное сотрудничество» является российским аналогом принятого в Совете Европы термина «межтерриториальное сотрудничество». Благодаря Протоколу № 2 к Мадридской конвенции от 5 мая 1998 г. оно имеет общепринятое нормативно закрепленное определение, а именно: «любое совместное действие, предназначенное устанавливать отношения между территориальными сообществами и властями двух и более договаривающихся сторон (кроме отношений приграничного сотрудничества соседних сообществ)» [25, ст. 1]. То есть, в случае межрегионального сотрудничества связи устанавливаются между административно-территориальными единицами, не граничащими между собой. Актуальность выделения данного понятия обосновывается в преамбуле Протокола № 2: «для эффективного выполнения своих функций территориальные сообщества и власти все больше сотрудничают не только с соседними властями других государств, но также и с зарубежными властями, не являющимися соседними».

В Концепции приграничного и межрегионального сотрудничества государств – участников СНГ [14, ч. I] приграничное сотрудничество называют «наиболее активной формой межрегионального сотрудничества». Данное положение неверно, поскольку межрегиональное и приграничное сотрудничество представляют собой непересекающиеся понятия. Примером «формы сотрудничества» может быть рабочая группа или комиссия.

Другие термины по тематике субгосударственного сотрудничества. Помимо рассмотренных понятий, в состав которых непосредственно входит слово «сотрудничество», стоит обратить внимание на термин «международные и внешнеэкономические связи субъектов РФ». Федеральный закон № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. трактует их как «осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях связи с иностранными партнерами» [26, п. 1 ст. 1]. Близость этого термина к рассмотренному выше понятийному аппарату сотрудничества мы видим в широте охвата видов деятельности, которые попадают под определение. С другой стороны, основное внимание приковано к регулируемым сферам сотрудничества, а не к географическому расположению. Перечень иностранных партнеров, указанный в п. 1 данной статьи, не диверсифицирует их по наличию общей границы или удаленности от нее. Таким образом, термин «международные и внешнеэкономические связи» равно применим к контрагентам и по приграничному, и по межрегиональному сотрудничеству.

Выводы. Терминологический анализ основных понятий по тематике субгосударственного сотрудничества регионов показал, что в России как в общественной жизни (в выступлениях парламентариев, обращениях политиков, публикациях СМИ), так и в научной литературе наблюдается отсутствие четкого разграничения понятий приграничного и межрегионального сотрудничества.

Опираясь на нормативные акты ряда международных организаций (ООН, СЕ и СНГ), автор доказывает ограниченную применимость термина «трансграничное сотрудничество» для российских реалий и рекомендует исследователям внешних связей субъектов РФ в дальнейшем следить за точностью и единообразием используемого понятийного аппарата.

Наиболее проблемной с точки зрения отсутствия единообразия представилась нормативно-правовая база межрегионального и приграничного сотрудничества СНГ. Внутренняя противоречивость используемых терминов и отход от формулировок, принятых в законодательстве Совета Европы, ставят законодательную базу Содружества в заведомо невыгодное положение, поскольку для стран – членов СЕ (которыми являются Азербайджан, Армения, Молдова, Россия, Украина) все ратифицированные в его рамках документы носят обязательный характер. В будущем Содружеству следует избегать риска создания для стран – участниц обеих международных региональных организаций (СЕ и СНГ) ситуаций выбора, каких норм им придерживаться – норм СЕ или норм СНГ.

Ключевую роль в систематизации нормативно закреплённого понятийного аппарата по субгосударственному сотрудничеству на постсоветском пространстве в случае активизации своей деятельности мог бы сыграть Совет по приграничному и межрегиональному сотрудничеству стран – участниц СНГ.

Литература

1. Толстов В.К. Приграничное сотрудничество: опыт, проблемы и перспективы. – Барнаул : Изд-во АлтГТУ, 2008.
2. Декларация регионализма в Европе от 4 декабря 1996 г. Официальный сайт АЕР. – http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ru/DR_RUSSE.pdf
3. Европейская хартия регионализма от 18 ноября 1988 г.
4. Основные положения региональной политики в Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803. – <http://www.scrf.gov.ru/documents/26.html>
5. Яровой Г.О. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. – СПб. : НОРМА, 2007.
6. Европейская хартия для приграничных и трансграничных территорий (редакция от 15 сентября 2011 г.). Официальный сайт АЕБР. – http://www.aebr.eu/files/publications/110915_Charta_EN_clean.pdf
7. Болотов Д.А., Межевич Н.М., Шураев В.В. Приграничное (международное) сотрудничество в системе межмуниципального взаимодействия. – СПб. : Изд-во Политехнического университета, 2005.
8. Модельный закон Межпарламентской ассамблеи СНГ «О приграничном сотрудничестве» от 31 октября 2007 г.
9. Доронина П.Е. Приграничное сотрудничество в Российской Федерации: особенности публично-правового регулирования. – Архангельск : Поморский университет, 2009.
10. Европейская рамочная конвенция территориальных сообществ и властей 1980 г.
11. Концепция приграничного сотрудничества РФ 2001 г.
12. Вардомский Л.Б. Российское порубежье в условиях глобализации. – М. : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009.
13. Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр от 31 мая 2001 г.
14. Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников СНГ от 15 сентября 2004 г.
15. Конвенция о приграничном сотрудничестве государств – участников СНГ от 10 октября 2008 г.
16. Словарь терминов, используемых в сфере компетенции Россотрудничества. Официальный сайт Россотрудничества. – <http://rs.gov.ru/node/17826> (06.03.2013)
17. Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России / под ред. Л.Б. Вардомского и С.В. Голунова. – М. – Волгоград : НОФМО, 2002.
18. Межевич Н.М. Современное состояние научных исследований в области приграничного сотрудничества // Тезисы IV ежегодной Международной конференции «Приграничное сотрудничество России со странами Европейского союза и Норвегией», 29–30 сентября 2008 г., Псков.
19. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 13 ноября 1979 г. Официальный сайт ООН. – http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/transboundary.shtml
20. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 г. Официальный сайт ООН. – http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/waterconr.pdf
21. Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Федеративной Республикой Германия о развитии широкомасштабного сотрудничества в области экономики, промышленности, науки и техники от 9 ноября 1990 г. – <http://gkaf.narod.ru/postnikova/gorbachev.html>

22. Договор о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве между Союзом Советских Социалистических Республик и Федеративной Республикой Германия от 9 ноября 1990 г. – <http://gkaf.narod.ru/postnikova/gorbachev.html>

23. Решение Комитета Государственной думы по делам СНГ и связям с соотечественниками № 23/1 от 21 октября 2008 г.

24. Выступление Н.А. Романова, председателя Черниговского областного Совета депутатов Украины // Из опыта взаимодействия Комитета Государственной думы по делам СНГ и связям с соотечественниками с администрациями субъектов РФ по миграционным вопросам, вопросам приграничного сотрудничества и реализации программ Союзного государства : информационно-аналитический сборник по ма-

териалам заседаний Комитета. – М. : Издание Государственной думы, 2009.

25. Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 5 мая 1998 г.

26. Федеральный закон № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г.

27. Тыртышный А.А., Муслов Б.В., Помазкова С.И. Интеграция врачебного и юридического профессиональных сообществ как залог защищенности прав пациентов в национальных правовых системах стран – участниц ЕврАзЭС // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 1 (68). – С. 21–24.