

ДУБРОВИНА Ольга Юрьевна – кандидат политических наук, доцент Сибирского института международных отношений и регионоведения (630075, Россия, г. Новосибирск, ул. Народная, 14; olgadubrovina@mail.ru)

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Аннотация. Данная статья посвящена политико-правовому регулированию трансграничного сотрудничества регионов государств. Главное внимание уделено основным понятиям и принципам международных отношений и международного права, которые распространяются и могут быть применены для анализа и регулирования международных связей регионов государств, а именно: принципам нерушимости и неприкосновенности государственных границ, территориальной целостности государства, невмешательства во внутренние дела друг друга, всеобщего уважения прав человека, сотрудничества, мирного разрешения споров, неприменения силы или угрозы силой.

Автор дает анализ феномена трансграничного сотрудничества и предлагает классификацию основных теоретико-методологических подходов к его определению. В статье рассматриваются политический, реалистический, интеграционный, региональный, социологический подходы и подход «конфликт – сотрудничество».

Ключевые слова: глобализация, регионализация, регионы государств, международные связи регионов государств, трансграничное сотрудничество, принципы международного права

В последние годы в мире все шире разворачиваются два взаимосвязанных между собой процесса – глобализация и регионализация: с одной стороны, все больше усиливается взаимозависимость и взаимосвязанность стран во всех сферах, а с другой – происходит усиление роли и значения регионов государств на международной арене.

Еще несколько десятилетий назад участие субгосударственных регионов в международном сотрудничестве было явлением редким. Сегодня международные связи регионов государств стали существенным компонентом международных отношений и внешней политики. Одной из форм межрегионального взаимодействия и регионализации стало трансграничное сотрудничество регионов, которое способствует интенсификации политических, экономических и социокультурных связей между регионами и государствами.

Современное трансграничное сотрудничество – это совместные действия, направленные на развитие отношений между регионами государств или властями в рамках юрисдикции двух или более государств, подразумевающие заключение соответствующих соглашений между ними.

В условиях международных отношений трансграничное сотрудничество неизбежно становится многосторонним, при этом многосторонность – это не просто увеличение числа субъектов, участвующих в сотрудничестве, но и их многообразие. В сотрудничестве участвуют государства и их регионы, которые обладают разными уровнями легитимности, разными побудительными интересами, разными возможностями.

Анализ феномена трансграничного сотрудничества как в странах Европы, так и в России позволяет осуществить классификацию основных теоретико-методологических подходов к его определению. Политический подход рассматривает трансграничное сотрудничество как метод реализации политических интересов государств; реалистический сводит трансграничное сотрудничество к межгосударственным взаимодействиям на основе таких политических прин-

ципов, как взаимное признание суверенитета и невмешательство сотрудничающих сторон в дела друг друга; интеграционный рассматривает трансграничное сотрудничество как одно из перспективных направлений международной интеграции; региональный делает акцент на наличии границы и необходимости ее преодолевать; социологический подход видит существование трансграничных контактов в тесной связи с культурными ценностями; подход «конфликт – сотрудничество» ставит трансграничное сотрудничество на второй план по сравнению с исследованиями, посвященными анализу этих двух явлений [Верхоланцева 2009].

Трансграничное сотрудничество регулируется принципами международного права, такими как принципы нерушимости и неприкосновенности государственных границ, территориальной целостности государства, невмешательства во внутренние дела друг друга, всеобщего уважения прав человека, сотрудничества, мирного разрешения споров, неприменения силы или угрозы силой, а также особыми принципами, регулирующими международные связи регионов. Рассмотрим их более подробно.

Учитывая, что система международных связей регионов является региональным уровнем системы международных отношений, автор считает, что часть принципов международных отношений и международного права может быть распространена на систему международных связей регионов. То есть, общие принципы международных отношений могут быть положены в основу международных связей регионов. Попытаемся определить, какие общие принципы международных отношений могут быть распространены на международные связи регионов.

В первую очередь, это принцип нерушимости и неприкосновенности государственных границ. Он был сформулирован в Заключительном акте Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1975 г. в гл. 1, ст. 3: «Государства-участники рассматривают как нерушимые все границы друг друга, так и границы всех государств в Европе, и поэтому они будут воздерживаться сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы. Они будут, соответственно, воздерживаться также от любых требований или действий, направленных на захват и узурпацию части или всей территории любого государства-участника»¹. Посягательство на государственные границы – это односторонние действия или требования, направленные на изменение линии границы, ее юридического оформления или фактического положения линии границы на местности. Признание и соблюдение этого принципа означает также и отказ от каких-либо территориальных притязаний друг к другу, то есть, как говорится в тексте документа, государство «будет соответственно воздерживаться от любых требований или действий, направленных на захват или узурпацию части или всей территории любого государства-участника».

Таким образом, содержание принципа нерушимости границ можно свести к трем элементам: признание существующих границ в качестве юридически установленных в соответствии с международным правом; отказ от каких-либо территориальных притязаний на данный момент или в будущем; отказ от любых посягательств на эти границы.

Именно третья составляющая содержания принципа нерушимости границ имеет отношение к регионам, которые могут находиться на границе государства и осуществлять приграничные связи. В этих связях могут участвовать юридические и физические лица, зарегистрированные в данном регионе или про-

¹ *Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт.* Хельсинки. 1975. Доступ: <https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

живающие в нем. Находясь на границе государства, осуществляя приграничные связи, они обязаны соблюдать принцип нерушимости границ и не имеют права нарушать существующие границы. В этой части принцип нерушимости границ особенно близок к принципу неприкосновенности границ. Пограничные регионы и их юридические и физические лица обязаны соблюдать существующую линию границы на местности, не должны допускать произвольного ее пересечения без соответствующего разрешения или вне установленных правил. Каждое государство имеет право контролировать пересечение его границы людьми и транспортными средствами.

Принцип нерушимости границ и принцип неприкосновенности границ различаются по географической сфере своего действия. Первый из них действует только в отношении государств, подписавших Заключительный акт Хельсинского совещания, т.е. в отношении европейских государств, а также США и Канады. Принцип неприкосновенности границ имеет более широкую сферу действия, т.к. является принципом общего международного права и действует на всех континентах независимо от того, существуют или нет специальные соглашения по этому вопросу¹.

Во-вторых, это принцип территориальной целостности государства². Он утвердился в 1945 г. с принятием Устава ООН. Значение этого принципа весьма велико с точки зрения стабильности в международных отношениях. Его значение – защита территорий государства от любых посягательств извне. Содержание этого принципа раскрыто в Заключительном акте Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1975 году в гл. 1, ст. 4³, где отражены многие элементы данного принципа. Содержание принципа территориальной неприкосновенности можно свести к следующим элементам: государства должны воздерживаться от любых действий, направленных на частное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства; территория государства не должна быть объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения; территория государства не должна быть объектом военной оккупации; государства должны «воздержаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава ООН».

Именно четвертая составляющая содержания принципа территориальной неприкосновенности имеет отношение к объекту нашего исследования. Например, транзит любых транспортных средств через иностранную территорию без разрешения территориального суверена является нарушением не только неприкосновенности границ, но и неприкосновенности государственной территории, т.к. именно она используется для транзита. Все природные ресурсы являются составными компонентами территории государства и его регионов, и если неприкосновенна территория в целом, то неприкосновенны и ее компоненты, т.е. природные ресурсы в их естественном виде. Поэтому их разработка иностранными лицами или сопредельными регионами без разрешения территориального суверена также является нарушением территориальной неприкосновенности.

В общении сопредельных государств и их территорий нередко возникает проблема защиты государственной территории от опасности нанесения ей ущерба путем какого-либо воздействия из-за границы, т.е. опасности ухудшения естественного состояния этой территории или отдельных ее компонентов.

¹ Устав ООН. Ст. 2. П. 4. Доступ: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>

² Там же.

³ *Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт.* Хельсинки. 1975. Доступ: <https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

Использование государством своей территории не должно наносить ущерб естественным условиям территории другого государства. Регионы, осуществляя свою социально-экономическую политику, обязаны выполнять данные принципы.

В-третьих, это принцип невмешательства во внутренние дела. Содержание принципа невмешательства зафиксировано в Уставе ООН¹ и конкретизировано в таких международных документах, как Декларация о принципах международного права 1970 г.², Заключительный акт Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., гл. 1, ст. 6³ и др. Так, в соответствии с Уставом ООН, организация не имеет права на вмешательство во существование входящие во внутреннюю компетенцию любого государства⁴. Аналогичная обязанность лежит и на самих государствах. Это распространяется и на определенные общественные отношения за пределами государственной территории (например, отношения, возникающие из действующего международного договора или соглашения, продолжают оставаться внутренним делом государств – участников таких отношений). С развитием международного сотрудничества и участием в нем регионов этот принцип начинает распространяться и на них. Участвуя в международных связях, регионы не имеют права вмешиваться во внутренние дела других государств и их регионов. Международные обязательства государств являются критерием для регионов, их юридических и физических лиц при осуществлении ими международных связей.

В-четвертых, это принцип всеобщего уважения прав человека. Этот принцип записан в Уставе ООН⁵ и конкретизирован во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.⁶ и двух пактах, принятых в 1966 г.: Международном пакте об экономических и политических правах⁷ и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах⁸, а также в Заключительном акте Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., гл. 1, ст. 7⁹.

Анализ международных документов по правам человека показывает: государства обязаны уважать и соблюдать права и основные свободы человека без различия расы, пола, языка и религии. Эта же обязанность распространяется и на регионы, в т.ч. при осуществлении ими международных связей. Эта обязанность носит всеобщий, универсальный характер.

В-пятых, это принцип сотрудничества. Он зафиксирован в Уставе ООН¹⁰, Декларации о принципах международного права 1970 г.¹¹, Заключительном акте Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., гл. 1, ст. 9¹² и в уставах многих международных организаций, в международных договорах, многочисленных резолюциях и декларациях. Сотрудничество – это не только добровольный акт государственной власти, но и правовая обязан-

¹ Устав ООН. Ст. 2. П. 7. Доступ: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>

² http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml

³ *Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт.* Хельсинки. 1975. Доступ: <https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

⁴ Устав ООН. Ст. 2. П. 7. Доступ: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>

⁵ Устав ООН. Преамбула. Ст. 1, 55. Доступ: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>

⁶ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

⁷ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

⁸ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml

⁹ *Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт.* Хельсинки. 1975. Доступ: <https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

¹⁰ Устав ООН. Ст. 3. Доступ: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>

¹¹ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml

¹² *Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт.* Хельсинки. 1975. Доступ: <https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

ность. Существо принципа заключается в том, что государства обязаны «осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального и гуманитарного характера», «поддерживать международный мир и безопасность»¹. Думается, что этот принцип полностью распространяется и на регионы. Конкретные формы сотрудничества и его объемы зависят от самих регионов, их потребностей и материальных ресурсов, внутреннего законодательства и принятых ими международных обязательств.

В-шестых, это принцип добросовестного выполнения международных обязательств. Данный принцип находит отражение в многочисленных двусторонних и многосторонних международных соглашениях.

В качестве международной нормы универсального характера он закреплен в Уставе ООН, в преамбуле которого записано желание членов ООН «создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права»². Согласно п. 2. ст. 2 Устава ООН, все члены ООН должны добросовестно выполнять принятые на себя обязательства. Этот принцип прописан в Декларации о принципах международного права 1970 г.³, Заключительном акте Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.⁴ Согласно Венской конвенции о праве международных договоров 1978 г., «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться»⁵.

Более того, «участник не может ссылаться на положение своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора»⁶.

Сфера действия рассматриваемого принципа постоянно расширяется, что получает отражение в международных договорах и соглашениях, заключенных акторами международных отношений и связей, в т.ч. и регионами.

В правовых и политико-правовых документах все чаще указывается связь между обязанностью добросовестного соблюдения международных договоров и внутренним законодательством государств. В частности, участники Венской встречи 1989 г. в итоговом документе согласились «обеспечивать, чтобы их законы, административные правила, практика и политика соотношались с их обязательствами по международному праву и были гармонизированы с положениями Декларации принципов и другими обязательствами по СБСЕ»⁷.

Данная формула свидетельствует о расширении сферы применения принципа добросовестного соблюдения международных обязательств. Что касается Российской Федерации, то в ее Конституции в ст. 15 записано: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»⁸. Таким образом, в высшем законе страны было особо подчеркнута стремление государства соблюдать принципы международного права и международных отношений. И т.к. субъекты являются частью России, то эти принципы и это стремление распространяется и на них. Итак, из 11 основных

¹ Там же.

² Устав ООН. Преамбула. Доступ: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>

³ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml

⁴ <https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

⁵ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml

⁶ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml

⁷ <http://docs.cntd.ru/document/901739141>

⁸ Конституция Российской Федерации. Ст. 15. П. 4. Доступ: <http://www.constitution.ru/>

принципов международных отношений б имеют непосредственное отношение к регионам и распространяются на их международные связи.

Исходя из вышесказанного, можно сделать следующие выводы: выход регионов государств на международную арену приводит к необходимости осмысления основных принципов, правил поведения, которых должны придерживаться регионы, осуществляя международные связи. Такими принципами являются общие принципы международных отношений, которые распространяются и на деятельность регионов.

Среди общих принципов, которые распространяются на международные связи регионов, можно выделить принципы нерушимости и неприкосновенности государственных границ, территориальной неприкосновенности, невмешательства во внутренние дела, всеобщего уважения прав человека, сотрудничества, добросовестного выполнения международных обязательств.

Совокупность этих принципов составляет основу международных региональных связей, являет собой руководящие правила поведения регионов на международной арене. Эти принципы взаимосвязаны, и каждый из них должен рассматриваться в контексте всех других принципов.

Список литературы

Верхоланцева К.В. 2009. *Развитие современного трансграничного сотрудничества России и стран Европы: сравнительный анализ*: автореф. дис. ... к.полит.н. М. 25 с. Доступ: <http://www.rad.pfu.edu.ru:8080/tmp/avtoref4310.pdf>

DUBROVINA Olg'a Yur'evna, *Cand.Sci. (Pol.Sci.)*, Associate Professor of Siberian Institute of International Relations and Regional Studies (14 Narodnaya St, Novosibirsk, Russia, 630075; olgadubrovina@mail.ru)

POLITICAL AND LEGAL REGULATION OF TRANSBOUNDARY COOPERATION: BASIC CONCEPTS AND GENERAL PRINCIPLES

Abstract. *The article is devoted to the political and legal regulation of cross-border cooperation between the regions of states. It draws attention to the basic concepts and principles of international relations and international law which can be applied to the analysis and regulation of international relations of the regions of states. It is the principles of indissolubility and inviolability of state borders, of the territorial integrity of the state, of non-interference in each other's internal affairs, of universal respect for human rights, of cooperation, of peaceful settlement of disputes, of non-use of force or the threat of force.*

The author analyzes the phenomenon of cross-border cooperation and classifies the main theoretical and methodological approaches to its definition. The article considers the political, realistic, integrational, regional, social and «conflict-cooperation» approach.

Keywords: *globalization, regionalization, regions of states, international relations of regions of states, cross-border cooperation, principles of international law*
