

ГОСУДАРСТВЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ЕВРОРЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье рассматриваются особенности функционирования еврорегионов в Республике Беларусь в контексте возможностей государственного администрирования ими. Предлагаются организационно-правовые решения для достижения целей еврорегионального развития Беларуси.

Ключевые слова: еврорегион, государственное администрирование, органы государственного управления.



**Чуприс Ольга
Ивановна,**

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного права, заместитель декана юридического факультета по образовательным инновациям и учебно-методической работе юридического факультета Белорусского государственного университета

Современные государства стремятся к устойчивому и взаимовыгодному сотрудничеству с сопредельными странами. Особой формой внешней политики является взаимодействие в рамках еврорегионов, начало существования которых в Республике Беларусь было положено с середины 90-х гг. XX ст., когда приграничные регионы Беларуси и соседних государств активно заключали соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве друг с другом. В Европейском союзе трансграничное партнерство получило активную реализацию благодаря претворению в жизнь концепции «Европа регионов» и созданию еврорегионов как административно-территориальных или территориальных образований.

В настоящее время на территории Беларуси созданы и функционируют пять еврорегионов: «Беловежская пуца», «Буг», «Озерный край», «Неман», «Днепр». Их особенностью является межтерриториальное расположение, объединяющее несколько смежных районов Беларуси и зарубежных приграничных государств. Современное сотрудничество еврорегионов весьма широко – оно охватывает не только экономическую сферу, но и техническую, коммунальную инфраструктуру и освоение пограничных переходов; социально-культурную (развитие культурного, спортивного, научного, туристического и просвети-

тельского направлений); экологическую (охрана природы) и др., связано с расширением контактов между жителями приграничных территорий, прямым взаимодействием учреждений, организаций и хозяйствующих субъектов соседних государств.

Еврорегионы действуют на основании уставов. Их деятельностью руководит Совет (высший орган управления), Президиум (рабочий или исполнительный орган), Секретариат (координирующий или руководящий орган), объединяющие представителей государств-членов еврорегиона.

Особенность функционирования еврорегионов в Республике Беларусь заключается в том, что единой формы их организационно-правовой структуры на территории республики не предусмотрено. Нет также законодательного акта Республики Беларусь, регулирующего их деятельность и устанавливающего правила осуществления трансграничного сотрудничества. Функции координационных бюро еврорегионов осуществляются чаще всего посредством решения уставных задач общественными объединениями, учреждениями и коммерческими организациями, действующими на соответствующих территориях. К указанным организациям, выступающим контактными центрами и координаторами еврорегионального сотрудничества, относятся в частности местный экологический Фонд «Еврорегион Беловежская пуца», Браславское районное общественное объединение трансграничного сотрудничества «Еврорегион «Озерный край», Учреждение «Брестский трансгранич-

ный инфоцентр», ЗАО «Гомельское региональное агентство экономического развития», Гродненский государственный университет.

Не существует и специальных органов государственного управления, координирующих анализируемую сферу сотрудничества. Отдельные функции возложены на два министерства Республики Беларусь – Министерство иностранных дел и Министерство экономики, каждое из которых ведает отдельными вопросами еврорегионального развития в связи с выполнением ими основных функций по проведению государственной политики, координации внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности, регулированию и управлению в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития страны, разработки и реализации государственной экономической политики, в том числе в ее отдельных сферах [1].

Местные власти Республики Беларусь стремятся к регулированию отношений трансграничного сотрудничества и активному функционированию еврорегионов. Начиная с 1998 года нормы о развитии еврорегионов содержатся практически во всех программных документах, принимаемых на местном уровне. Вместе с тем отношения еврорегиональной интеграции чаще всего касаются лишь выставочно-ярмарочных, культурных и образовательных проектов, что очевидно недостаточно. Выявляется проблема довольно узкого представления местных властей о возможностях развития еврорегионов на перспективу.

Однако попытка решения ряда организационно-правовых вопросов деятельности еврорегионов предпринималась местными органами государственного управления. Например, Гродненским областным исполнительным комитетом 26 апреля 1999 г. было принято решение, в соответствии с которым для выполнения уставных задач еврорегиона «Неман» была определена необходимость образования Белорусские бюро Секретариата этого еврорегиона при областном исполнительном комитете [2].

Согласно данному решению основными задачами бюро являлись:

- обеспечение проведения единой государственной политики в области трансграничного сотрудничества с регионами приграничных территорий сопредельных государств;
- разработка по поручению Совета и Президиума Совета Еврорегиона проектов планов работы рабочих органов Еврорегиона;
- подготовка и представление Совету и Президиуму Совета Еврорегиона проектов решений, информации и другой документации, касающейся совместных мероприятий;
- техническая и документальная подготовка заседаний Совета, Президиума Совета и других рабочих органов Еврорегиона;
- участие в подготовке и реализации совместных с партнерами по Еврорегиону проектов и программ;
- участие в организации выставок и ярмарок по Еврорегиону;
- информационно-методическое обеспечение субъектов хозяйствования по вопросам организации транс-

граничного сотрудничества, разработка рекомендаций по участию в совместных программах и привлечению иностранных инвестиций;

- изучение и обобщение опыта зарубежных стран в области трансграничного сотрудничества, подготовка и реализация мер по его использованию.

Бюро возглавлялось директором, назначаемым на должность и освобождаемым от должности областным исполнительным комитетом, а другие работники назначались на должность и освобождались от должности председателем областного исполнительного комитета по представлению соответствующей комиссии областного исполнительного комитета по конкурсному отбору кандидатур в бюро.

В соответствии с утвержденными правилами предполагался довольно жесткий конкурсный отбор кандидатур для работы в бюро, а на работников распространялись условия оплаты труда сотрудников администраций свободных экономических зон, финансируемых из бюджета.

Вместе с тем данный акт не получил длительного применения на практике. Однако его принятие свидетельствует о рассмотрении возможности государственного управления еврорегионом на территории белорусской стороны.

В то же время следует отметить, что при реализации целей и задач еврорегионов главный упор следует делать не на органы централизованного управления, а на децентрализованные структуры. Этот вывод вытекает из целей и задач еврорегионального сотрудничества, которые носят

разноуровневый, но взаимосвязанный характер и проявляются на уровнях международного сотрудничества при развитии европейских интеграционных процессов, на национальном (общереспубликанском) уровне при решении общегосударственных задач в результате развития регионов, на местном уровне при решении собственно региональных проблем. Причем основополагающей в европейской концепции еврорегионов является политика, направленная на децентрализацию политической и экономической власти, создание своеобразных экстерриториальных образований. Использование так называемой партнерской модели еврорегионов должно опираться, как показывает опыт Европейского Союза, на достаточно широкие полномочия местных и региональных властей. Поэтому преимущественной организационно-правовой формой должна стать одна из форм, способствующих развитию самоуправления.

Однако в развитии еврорегионов в Беларуси заинтересованы не только территориальные и административно-территориальные единицы, но и государство в целом, что имеет значение для достижения целей устойчивого развития. Не случайно поэтому в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. определена необходимость дальнейшего развития еврорегионов (п. 3.1) и активизации их работы для преодоления сложностей приграничных территорий (п.п. 4.3.7), развития международного сотрудничества (п. 5.7) [3].

Кроме указанной причины, связанной со спецификой, требующей развития вопросов не только местного значения, можно назвать еще несколько, имеющих значение для усиления государственного администрирования еврорегионами в Республике Беларусь на современном этапе: 1) особенности форм государственного устройства (в унитарных государствах в большей степени регулирование осуществляется на основе актов центрального управления); 2) для достижения целей системно-комплексного, а не точечного правового регулирования нужны соответствующие правовые акты республиканского масштаба, определяющие стратегии организационно-правового характера; 3) для развития какого-либо направления на первых этапах требуется пристальное правовое внимание к нему, поскольку право может выступить в данном случае катализатором развития процесса.

Обозначая разные уровни участвующих в еврорегиональном сотрудничестве субъектов, следует отметить установление на каждом из уровней собственного способа взаимосвязи участников сотрудничества. На первых двух уровнях органы еврорегиона преимущественно выступают в роли объекта воздействия со стороны республиканской власти, на региональном уровне – преимущественно в качестве активного участника формирования и реализации политики регионального развития на условиях непосредственного внедрения принципа партнерства.

Указанные особенности взаимосвязи участников не противоречат

друг другу, а выявляють необхідність наявності спеціально створених структур (должностних осіб) на кожному з рівнів і виконують свої функції з метою забезпечення існування і активної життєдіяльності євро регіону.

Так, республіканським органам державного управління може бути відведена функція регулювання і координації трансграничного співробітництва в цілому і євро регіонів зокрема. Згадану функцію ввиду відсутності спеціального міністерства регіонального розвитку може виконувати Міністерство економіки Республіки Білорусь з возложенням на створене в ньому структурне підрозділення, яким може стати департамент з правами юридичної особи, функцій по розробці державної політики і нормативно-правовому регулюванню в сфері виконання трансграничного співробітництва, визначенню напрямків державної підтримки місцевих бюджетів по згаданому напрямку, узгодженню державних цільових програм зокрема, стосуються трансграничного розвитку, розробки, затвердження і контролю виконання планів і програм розвитку євро регіонів.

На місцевому рівні аналогічні функції можуть виконувати виконавчі базового і обласного рівня в залежності від територіальної належності районів трансграничного співтовариства через відповідні структурні підрозділення (комітети, головні управління або управління економіки). В на-

стоящее время исполкомы участвуют в отношениях подписания соглашений и устава евро регионов, при разработке и утверждении планов мероприятий по сотрудничеству в рамках приграничных сообществ.

Задачами указанных местных структур также могут быть формирование и реализация региональной политики, направленной на развитие евро регионов, разработка и осуществление мер организационного, финансового, экономического и правового характера, обеспечивающих реализацию политики в области трансграничного сотрудничества и евро региональной интеграции, координация внешнеэкономических и межрегиональных связей и приграничного сотрудничества.

Важное значение в решении задач евро регионов играют органы местного самоуправления, в частности местные Советы депутатов, которые при реализации своей компетенции, установленной в п. 1.2-1.5 ст. 17 Закона «О местном управлении и самоуправлении» [4], могут специально рассматривать вопросы развития трансграничных сообществ, в частности путем включения положений о развитии евро регионов в программы и прогнозы социально-экономического развития, региональные программы и концепции соответствующей административно-территориальной единицы, в местный бюджет, и требовать у исполкомов отчеты об их исполнении.

Возможно создание специальных органов, осуществляющих функции национальных бюро евро регионов (органы межтерриториального общественного самоуправления или не-

коммерческие организации в форме общественного объединения, учредителями которых будут выступать соответствующие исполнительные и распорядительные органы территорий, другие организации, в т.ч. некоммерческие и коммерческие, входящие в еврорегион). Подобные структуры, координирующие вопросы деятельности еврорегиона на национальной территории, объединяющие в качестве участников как органы местной государственной администрации, так и иные организации (коммерческие и некоммерческие), а также граждан, существуют и активно развиваются в настоящее время в Германии. Причем участие администраций крайне важно в этом процессе. Будучи членами таких организаций, государственные органы проявляют прямую заинтересованность в развитии таких межтерриториальных образований, оказывая им организационную и финансовую помощь.

Целесообразно рассмотреть вопрос о придании правового статуса еврорегионам как специальным территориальным образованиям, имеющим особый пограничный, таможенный, налоговый, природоохранный режим.

Полагаем, что отмеченные организационно-правовые решения будут способствовать гармоничному и сбалансированному развитию регионов Беларуси по всем направлениям, усилению роли еврорегионов в развитии регионального измерения, разви-

тию международного сотрудничества и интеграции на местном уровне.

Список использованных источников:

1. См. Положение о Министерстве иностранных дел Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 31 июля 2006 г. № 978 (с изм. и доп.) // Национальный реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 21 августа 2006. – № 130; Положение о Министерстве экономики Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 29 июля 2006 г. № 967 (с изм. и доп.) // Национальный реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 21 августа 2006. – № 130.

2. Об утверждении положения, структуры, штатов и правил конкурсного отбора кандидатур белорусского бюро секретариата еврорегиона «Неман» при Гродненском областном исполнительном комитете: решение Гродн. обл. исполнит. комитета от 26 апреля 1999 г. № 156 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

3. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Нац. комиссия по устойчивому развитию Респ. Беларусь; редкол.: Я. М. Александрович и др. – Минск: Юнипак, 2004. – 200 с.

4. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 4 января 2010 г., № 108-3 (с изм. и доп.) // Национальный реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 25 января 2010. – № 17.

Чуприс О. І. Державне адміністрування єврорегіональним розвитком в Республіці Білорусь: стан і перспективи.

У статті розглядаються особливості функціонування єврорегіонів в Республіці Білорусь у контексті можливостей державного адміністрування ними. Пропонуються організаційно-правові рішення для досягнення цілей єврорегіонального розвитку Білорусі.

Ключові слова: єврорегіон, державне адміністрування, органи державного управління.

Chupris O. I. Public administration in the field of European regional development in Belarus: status and prospects.

The article deals with the peculiarities of Euroregions in the Republic of Belarus in the context of the capacity of public administration them. Offers organizational and legal solutions that help activate Euroregional development of Belarus.

Key words: Euroregion, public administration, state bodies.

Стаття надійшла до редакції 12.07.2014