

*О. І. Васильєва,
кандидат наук з державного управління, доцент, докторант кафедри регіонального
управління, місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління при Президентові України*

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РОЗБУДОВИ СИСТЕМИ ВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Запровадження політичної й адміністративної реформ в Україні змінює сам формат відносин регіонів з центром, а відповідно, висуває й нові вимоги до державної регіональної політики в цілому.

Стратегічним напрямом такого вдосконалення є формування механізмів, які б забезпечували ефективність управлінських рішень, чітке розмежування та збалансованість повноважень і функцій різних структур виконавчої влади. Сьогодні найактуальнішим є формування цілісної державної регіональної політики та створення ефективної системи її реалізації. Світова практика показує, що, крім «штабного центру» у вигляді спеціалізованого чи неспеціалізованого міністерства, на рівні держави існують також різноманітні інститути та інституції регіонального розвитку. Одним із них є Агентства регіонального розвитку (далі — АРР), які є якісно новою інституційною формою управління і сприяння розвитку територій, тобто управлінською інновацією.

Теоретико-методологічні підходи до аналізу регіонального управління та організаційно-правових засад діяльності інституцій регіонального розвитку розкриваються в працях вітчизняних дослідників, а саме, В. Бабаєва, В. Бакуменка, З. Балабаєвої, В. Вакуленка, З. Варналія, М. Долішнього, В. Керецмана, М. Лендьєл, С. Романюка, В. Рубцова та ін.

Метою статті є дослідження шляхів формування інституційної інфраструктури управління регіональним розвитком на засадах демократичного врядування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У «Декларації щодо регіоналізму в Європі» зазначено, що розмежування повноважень між державою та регіонами регулюються або конституцією, або відповідними законами з використанням політичної децентралізації та субсидіарності, що дозволяє забезпечити максимальне наближення влади до громадян. Регіон відповідає за здійснення усіх функцій, що відносяться до регіонального відомо [2, ст. 3].

Україна впродовж першого десятиріччя незалежності практично не проводила усвідомленої регіональної політики (перший Указ Президента України стосовно державної регіональної політики видано в 2001 р.) як через зосередження уваги на загальнодержавних,

макроекономічних проблемах, так і, сподіваючись, що ринкові механізми автоматично подолають міжрегіональні аномалії. Відповідно, переважала думка про недоцільність запровадження спеціальних інститутів, відповідальних за розроблення й реалізацію державної регіональної політики. Досвід практично всіх розвинутих країн переконує, що ринкові відносини як такі здатні тільки породжувати й поглиблювати регіональні проблеми, і на певному етапі диспропорції ринкового розвитку набувають характеру міжрегіональних. Об'єктивні міжрегіональні диспропорції в умовах нерегульованого ринку набувають характеру аномалій і стають загрозою не лише соціальній і політичній системам держави, а й можуть спричинити дезінтеграційні процеси.

Необхідною умовою трансформації та забезпечення економічного зростання є перебудова управління регіональним розвитком у напрямі розширення прав і самостійності регіонів щодо вирішення багатьох питань економічного й соціального характеру. Регіональна ланка управління має забезпечувати створення належних умов для проживання населення, ефективного використання територіальних ресурсів, розвитку взаємовигідних міжрегіональних економічних відносин. Проведення дієвої політики державного регулювання регіонального розвитку на основі ринкових економічних механізмів вимагає подальшого вдосконалення нормативно-правових та інституційних засад у даній сфері [1, с. 21].

Реалізація регіональної політики потребує певного «штабного центру» в системі виконавчої влади, який приймає основні рішення тактичного характеру й забезпечує координацію діяльності інших інститутів та інституцій, залучених у процес такої реалізації [1, 4, 5]. Тому важливе значення для оптимізації відносин держави з регіонами має створене у 2007 р. Міністерство регіонального розвитку та будівництва України.

Світова практика показує, що, крім «штабного центру» у вигляді спеціалізованого чи неспеціалізованого міністерства, на рівні держави існують також різноманітні інститути та інституції регіонального розвитку. Одним із них є Агентства регіонального розвитку (далі — АРР), які є якісно новою інституційною формою управління і сприяння розвитку територій, тобто управлінською інновацією. І як будь-який інноваційний процес

вона супроводжується ризиками і визначається багатьма передумовами психологічного, культурного, організаційного, фінансового, економічного і соціального характеру. Вплив зазначених факторів неоднорідний для різних міст і регіонів. Сприйнятливість регіонів і міст до інновацій залежить від особистих та психологічних характеристик регіональної і міської еліти; структури управління, що склалася в регіоні чи місті; соціального, політичного та економічного типу взаємодії впливових суб'єктів розвитку та ін. [7].

На початку 90-х років в Україні діяло кілька громадських організацій, в назвах яких вже було присутнє словосполучення «агентство регіонального розвитку». Вони функціонували за рахунок зарубіжних грантів, не мали єдиних принципів діяльності і їх внесок був невеликим через ряд об'єктивних причин, серед яких невизначеність їх статусу в процесі розв'язання регіональних проблем. З 1995 р. почали здійснюватися поодинокі спроби створення саме агентств переважно у містах, обласних центрах, зокрема у Запоріжжі, Івано-Франківську, Львові, Вінниці, Харкові, Дніпропетровську, Сімферополі. Їх засновниками були бізнесові структури, а в окремих випадках — місцеві органи влади. Лише діяльність кількох агентств тісно була пов'язана з розробкою програм соціально-економічного розвитку регіонів. Як правило, агентства здійснювали консалтингові послуги підприємствам, розташованим на певній території. Крім основних функцій з метою формування джерел фінансування вони займалися комерційною діяльністю, яка врешті-решт стає домінуючою. На національному рівні було створено Асоціацію агентств регіонального розвитку, яка у листопаді 1999 р. стала асоційованим членом Європейської Асоціації агентств регіонального розвитку [7, с. 31].

У рамках програми дослідження становлення АРР у вересні 2000 р. Київський центр Інституту «Схід-Захід» провів конференцію, присвячену даній проблематиці. На конференції була започаткована ініціатива із створення мережі агентств регіонального розвитку в Україні. Її учасниками були, зокрема, такі організації: Агентство регіонального розвитку «Донбас», Агентство розвитку і бізнесу в м. Славутич, Агентство регіонального розвитку «Транс-Тракт» (м. Львів), Асоціація демократичного розвитку і самоврядування України, Асоціація економічного розвитку Івано-Франківщини, Асоціація «Відродження Гриців» (Хмельницька область, смт. Гриців), Асоціація «Ліга підприємств з іноземним капіталом» (м. Харків), Громадська організація «Центр соціальних досліджень» (м. Полтава), Криворізьке міське відділення Національного екологічного центру України (Екоцентр-К), Центр економічного розвитку м. Чернівців, Центр соціально-економічного розвитку Українського Причорномор'я (м. Миколаїв), Херсонський центр підтримки бізнесу ССК «Бізнес центр Ноу-Хау» та ін. Сам факт участі цих та інших організацій у конференції свідчить поки що не про їхню реальну участь у регіональному розвитку (це видно навіть з вищенаведених назв), а про інтерес до напрямів подальшого розвитку. Розмаїття назв організацій-учасників говорить і про неусталеність поняття АРР в Україні, відсутність чіткої уяви про їх функції [6].

Так на початку 2001 р. з'явилося реальне підґрунтя

для створення мережі АРР в Україні і 9 липня цю ідею було реалізовано, а саме, Асоціація агентств регіонального розвитку України об'єднала спочатку 17, на жовтень 2002 р. — 27, на червень 2004 р. — 38, на травень 2005 р. — 39, на сьогодні — вже близько 100 агентств регіонального розвитку з усієї України [6].

На основі дослідження інституційної інфраструктури регіонального управління встановлено, що АРР виконують роль каталізатора в партнерських відносинах державної влади, бізнесу та громадськості, що дає їм (агентствам) можливість виступати в якості механізму управління розвитком регіону на засадах демократичного врядування, за результатами чого розроблено теоретичну модель механізму управління розвитком регіону на засадах демократичного врядування із залученням агентств регіонального розвитку.

Таким чином, формування інституційної інфраструктури управління регіональним розвитком на засадах демократичного врядування, розвиток міжсекторної співпраці державної влади, бізнесу та громадськості за участю агентств регіонального розвитку, сприятиме підвищенню дієвості і результативності процесу управління розвитком регіону та прискорить процес втілення в систему публічного управління принципів демократичного врядування.

Інституційна модель, яку обирає держава для розроблення й реалізації регіональної політики, залежить від безлічі чинників. Навіть розвинуті країни розрізняються гостротою й специфікою регіональних проблем, рівнем територіальних диспропорцій, методами державного втручання в регіональні процеси тощо.

У 2008 р. Міністерство регіонального розвитку та будівництва України запропонувало власний проект нової Концепції державної регіональної політики, якою передбачено саморозвиток регіонів, що в свою чергу вимагає передачу на рівень регіональної влади відповідних завдань, повноважень і ресурсів. Одним з аргументів на користь її прийняття були невідповідність бюджетного законодавства концептуальним засадам розвитку та вдосконалення регіональної політики й зміцнення місцевого самоврядування. Це означає, що має відбутися глибока децентралізація влади і значна частина повноважень мусить бути передана на рівень регіонального самоврядування. У проекті Концепції цьому питанню приділено окрему увагу. Інституційне забезпечення передбачає:

- функціонування діяльності консультативно-дорадчого органу з питань державної регіональної політики при Кабінеті Міністрів України;
- створення координаційних рад з питань регіональної політики в регіонах України;
- введення у структуру центрального органу виконавчої влади з питань регіонального розвитку територіальних органів у складі обласних державних адміністрацій;
- створення при центральному органі виконавчої влади з питань регіонального розвитку наукового центру для розроблення наукових засад державної регіональної політики, здійснення методологічного, аналітичного, правового, інформаційного забезпечення та моніторингу реалізації Концепції;
- створення на засадах публічно-приватного парт-

нерства агенцій регіонального розвитку в регіонах України [3, с. 13-14].

Разом з цією концепцією було запропоновано і концепцію реформи місцевого самоврядування в Україні, а також, паралельно було підготовлено законопроект “Про засади державної регіональної політики”. Прийняття такого закону дозволить не тільки узгодити політики галузевих міністерств, які реалізуються на конкретному регіоні, не тільки виробити стратегію розвитку конкретного регіону, враховуючи всі його особливості, але й підготувати ґрунт для наступних серйозних реформ.

Такий комплекс проблем неможливо вкласти в прості інституційні форми. Потрібна складна структура з вертикальними, горизонтальними й діагональними зв'язками, що забезпечують обіг необхідної інформації та ресурсів. Це означає, що в перспективі слід вибудувати нову кооперацію інститутів — загальнодержавних, регіональних і муніципальних, з одного боку, і державних, підприємницьких та громадських — з іншого.

Таким чином, в Україні на загальнодержавному рівні має бути чітке усвідомлення того, що подібний стан справ слід обмежити в часі, а на зміну перерозподілові ресурсів між регіонами треба впровадити інститути й механізми, які дадуть змогу максимально використовувати внутрішній потенціал регіонів і поліпшувати їхню конкурентоспроможність. З іншого боку, перерозподільна регіональна політика не повинна перетворюватися на політику тотального вирівнювання, адже це не стимулює регіонів-лідерів до розвитку та водночас створює ілюзію спокою в регіонах-аутсайдерах.

Розширення форм і методів залучення недержавних структур до процесів, пов'язаних із фінансовим забезпеченням програм регіонального розвитку, на нашу думку, повинно займати центральне місце в організаційній перебудові взаємовідносин між самими регіональними інституціями та по лінії “регіон — центр”. Створення нового типу органів на місцях, які мають ввібрати в себе позитивний досвід розвинутих країн, повинні забезпечити поєднання інтересів центральної та місцевої влади, громадськості, як місцевої, так і представників загальнодержавних громадських організацій, а також бізнесу також як місцевого, так і центрального. Відповідно до існуючої законодавчої бази та уже напрацьованих традицій це мають бути агентства регіонального розвитку нового типу.

Пропонується, щоб Уряд прийняв відповідне положення про агентство регіонального розвитку, в якому визначив головні функції, права, обов'язки, повноваження та порядок здійснення своєї діяльності цим агентством. Серед базових положень, на нашу думку, мають бути такі. Агентство регіонального розвитку повинно складатись із виконавчої ради та апарату. Виконавча рада є керуючою ланкою, яка приймає колегіально всі необхідні рішення, затверджує плани діяльності та звіти про роботу, виступає як представник агентства у відносинах із усіма зовнішніми інстанціями, дає доручення та контролює роботу апарату. Апарат, відповідно, опрацьовує всі питання та доручення від виконавчої ради, має право вносити свої пропозиції щодо питань, які розглядаються, є підзвітним до виконавчої ради. Апарат утримується за рахунок місцевого бюджету в

розмірі не більше 10% від витрат, передбачених у бюджеті на утримання органів влади. Іншу частину бюджету агентства може бути дозволено формувати за рахунок відрахувань від бюджетів громадських організацій та об'єднань підприємців у строго визначених розмірах. Склад виконавчої ради формується таким чином — одну четверту частину (бажано 7 осіб) складають депутати місцевої ради, другу четверту частину представники органів державної влади — відповідних управлінь та департаментів, що діють як правило на принципах подвійного підпорядкування на території регіону. Це повинні бути представники управління економіки, фінансів, підприємництва, капітального будівництва, регіонального фонду державного майна, підрозділу, що відповідає за інвестиції та інновації, місцевого КРУ. Іншу чверть мають складати представники місцевого бізнесу, обрані у демократичний спосіб підприємницькими колами. І, нарешті, останню чверть мають формувати представники громадських неурядових організацій, що функціонують на території цього регіону. Зокрема, бажано, щоб до цієї групи увійшли представники екологічних рухів, організацій, що опікуються соціальним захистом, жіночих та дитячих організацій. Також до цієї чверті може ввійти представник регіональних профспілкових організацій. Свої рішення виконавча рада має приймати більшістю не менш ніж у дві третини голосів, щоб уникнути різних змов з боку двох груп. Такий же має бути і кворум для проведення засідань. Неучасть у засіданнях з боку тих, хто має статус державного службовця, має розглядатися як підстава для відповідного покарання, а для депутатів як початок процедури відкличання.

Агентства регіонального розвитку в описаній вище формі мають бути створені на базових рівнях — територіальних громад районів, міст, селищ. На рівні села доцільно створити громадську комісію регіонального розвитку у складі голови сільради та двох виборних людей від громади. Така комісія, на відміну від агентств, має виконувати тільки дорадчі функції. При цьому в разі розбіжностей між головою сільради та двома виборними від громади, рішення не приймаються, а передаються на розсуд районного агентства.

На рівні області також не доцільно створювати окреме обласне агентство регіонального розвитку. Тут органом, що виконує подібні функції, має бути рада агентств регіонального розвитку області із таким представництвом — по 2 особи від кожного агентства, що створені на території області, незалежно від розміру територіальної громади, на території якої створено це агентство. Плюс один представник від кожних 15 тисяч жителів регіональної одиниці — району, міста, селища, якого також направляє відповідне регіональне агентство, якщо на території цієї одиниці проживає така кількість жителів.

Обласна рада агентств регіонального розвитку не є прямим вищестоящим органом для агентств, створених на рівні територіальних громад, але прийняті нею рішення підлягають обов'язковому обговоренню в агентствах. Крім того, рада уповноважена приймати рішення щодо програм регіонального розвитку обласного масштабу в разі, коли програма буде виконуватись на території кількох територіальних громад. Ці рішення

вважаються прийнятими, якщо за них проголосувала більшість у дві третини делегатів. В разі їх прийняття вони обов'язково повинні направлятися до облдержадміністрації.

Агентство регіонального розвитку є установою із спеціальним статусом, якій держава повинна делегувати функції виступати співрозпорядником бюджетних коштів, якщо:

- на території регіону здійснюється виконання інвестиційних програм за рахунок коштів державного бюджету;

- на території регіону виконуються інвестиційні проекти за рахунок субвенцій із держбюджету;

- регіон проводить інвестиційні програми за рахунок власного бюджету, але із залученням коштів бізнесу, кредитних ресурсів або коштів від емісії регіональних цінних паперів.

Функції співрозпорядника передбачають:

- участь у формуванні та розробці бюджетного запиту, програми, плану тощо, опрацюванню всіх варіантів, проведення розрахунків, підготовці обґрунтування;

- участь в процесах узгодження та відстоювання проектів на всіх рівнях, починаючи від місцевої ради та, закінчуючи, інстанціями вищої ланки, зокрема галузевими міністерствами та відомствами, Міністерством Регіонального розвитку та будівництва;

- після затвердження інвестиційної програми (проекту) — участь у підготовці всіх необхідних кошторисів, планів закупок, визначенні підрядників тощо;

- проведення контролю за ходом реалізації програми (проекту), зокрема контролю за витрачанням коштів, виконанням тендерних та закупівельних процедур, ведення обліку та звітності;

- відповідальність за зв'язки із громадськістю, забезпечення оприлюднення та публікації всієї необхідної інформації щодо реалізації проектів, забезпечення контролю з боку громадських організацій;

- виконання функцій куратора як внутрішнього, так і зовнішнього контролю та аудиту, допомога у проведенні контрольних заходів з боку Рахункової палати, КРУ, аудиторськими компаніями.

При цьому, слід зазначити, що агентство повинно мати виключно дорадчі функції по програмам (проєктам), які здійснюються виключно за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Порядок виконання своїх функцій та повноважень як розпорядника бюджетних коштів має бути таким: агентство має право та зобов'язане розглядати всі ті ж самі питання стосовно регіонального розвитку, які розглядає сесія місцевої ради, а також орган виконавчої влади у цьому регіоні при підготовці бюджетного запиту та пропозицій щодо надання субвенцій. В ході своєї участі у підготовці бюджетного запиту воно проводить взаємні консультації, обміни думками, конференції, слухання тощо. На етапі прийняття рішень щодо запровадження того чи іншого проекту розвитку регіону, порядку виконання цього проекту, включаючи розробку кошторисів, проведення тендерних торгів, визначення підрядників із виконання робіт, здійсненню контролю за витрачанням коштів тощо, агентство повинно робити все можливе щодо прийняття узгодженого рішення із

органами влади. В разі, якщо органи влади приймають рішення, яке не співпадає із більшістю представників у виконавчій раді агентства, агентство приймає своє власне рішення і воно в офіційно оформленому вигляді направляє в органи представницької та виконавчої влади регіону. Органи влади регіону не повинні мати право проігнорувати це рішення, а навпаки, мають бути зобов'язані у короткий, не більш ніж 10-денний, термін розглянути рішення агентства з метою можливого внесення змін у власне рішення. Якщо такий компроміс не приймається, то орган влади має офіційно направити до агентства аргументовану відмову. В разі, якщо рішення стосувалось програм (проектів), де залучаються кошти із державного бюджету, включаючи і субвенції, цю відмову з боку органів влади разом із власним рішенням та аргументами на його користь, агентство направляє в обласний департамент економіки або відповідний регіональний департамент нового міністерства, що буде відповідати за регіональну політику.

Таким чином, формування інституційної інфраструктури управління регіональним розвитком на засадах демократичного врядування, розвитку міжсекторної співпраці державної влади, бізнесу та громадськості за участю агентств регіонального розвитку, сприятиме підвищенню дієвості і результативності процесу управління розвитком регіону та прискорить процес втілення в систему публічного управління принципів демократичного врядування. Прийняття в Україні нормативно-правового акту, який чітко визначить юридичний статус АРР, організаційно-правові форми, фінансові засади їх створення й функціонування, принципи та механізми співпраці з місцевими органами державної влади та органам місцевого самоврядування, що дасть змогу надати Агентствам належного статусу.

Література:

1. Дацишин М. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2007. — 102 с.
2. Декларація щодо регіоналізму в Європі. — Берлін. 1997.
3. Концепція державної регіональної політики // Збірник документів Міжнародного Форуму «Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку» 16-17 жовтня 2008 р. — К.: Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, 2008. — 60 с.
4. Лендьял М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. — Київ: Логос, 2000. — С. 62—97.
5. Лендьял М. Спеціальні інститути розвитку території: європейський досвід // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів: статті / М. Лендьял. — К., 2001. — С. 67—148.
6. Офіційний сайт Асоціації агентств регіонального розвитку «ААРРУ» // www.narda.org.ua.
7. Рубцов В. Агентства розвитку як управлінська інновація перетворень у містах і регіонах // Управління сучасним містом. — 2001. — № 1—3 (1). — С. 55—62.

Стаття надійшла до редакції 09.11.2009 р.