

УДК 340.132:323.174(477) “19”

Т. А. БЕРЕГОЙ

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ СТАНОВЛЕННЯ АГЕНТСТВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Розглянуто актуальність проблеми забезпечення регіональної політики та регіонального розвитку нормативно-правовими актами. Досліджено різноманітні законодавчі акти, які спрямовано на формування інституційної інфраструктури регіонального розвитку. Проаналізовано законодавчі акти, в яких піднято питання формування мережі агентств регіонального розвитку, що можуть стати частиною інституційної інфраструктури регіонального розвитку.

The present article analyses actuality of the problems of maintenance of regional politics and regional development by the normative and legal acts. The various acts are investigated which are directed on institution of an infrastructure of regional development. Special attention is given to study normative and legislative acts, the questions of forming of network of agencies of regional development, which can become part of institutional infrastructure of regional development, rise in which.

Ключові слова: регіональний розвиток, інституційна інфраструктура регіонального розвитку, агентства регіонального розвитку, нормативно-правова база, стратегія регіонального розвитку, Рада регіонального розвитку.

Досвід закордонних країн показує, що в ході глобалізаційних процесів держава на певному етапі свого існування втрачає статус єдиного суб'єкта реалізації регіональної політики. Сьогодні відігравати значну роль в управлінні суспільним розвитком одночасно з державою прагнуть органи місцевої влади, приватні структури (бізнес) та неурядові організації (громадськість). Таким чином, на певному етапі розвитку держави виникає необхідність у створенні таких організаційних структур, які б сприяли цій взаємодії та зміцненню ділових контактів між органами державного управління (владою) та різними суб'єктами соціально-економічної діяльності. Як свідчить досвід багатьох закордонних країн, однією з таких організаційних структур є агентство регіонального розвитку (далі – АРР). Тому видається за доцільне відстежити законодавчу еволюцію становлення таких структур в Україні та визначити їх правовий статус.

Досвід становлення АРР та організаційно-правові форми діяльності цих структур розкриваються в працях вітчизняних дослідників О. Войтовича, В. Дарнопих, В. Зелюка, І. Керецмана, Є. Кіш, Ю. Ковальнової, М. Лендєл, В. Рубцова, А. Ткачука, О. Хмельникова та ін. В їх роботах проаналізовано вітчизняний досвід процесу реформування системи регулювання регіонального розвитку, викладено загальну характеристику і оцінку її нормативно-правового забезпечення, а також вивчено

правові засади управління соціально-економічним розвитком регіонів. Але відсутній аналіз нормативних актів, які стосуються формування мережі АРР.

Метою даного дослідження виступає виявлення нормативно-правових актів, в яких аналізувалося б АРР, формування їх мережі та становлення їх як посередників між владою та бізнесом і громадськістю, а також на основі цього виявити причини неефективного функціонування АРР в Україні.

Першими офіційними документами, які стосувалися б ідеї створення мережі АРР, можна вважати постанови Кабінету Міністрів України “Про утворення Координаційної ради з формування мережі регіональних агентств розвитку” [5] та “Про затвердження Положення про Координаційну раду з формування мережі регіональних агентств розвитку” [2]. Згідно з цим Положенням, Координаційна рада з формування мережі регіональних агентств розвитку визначалася “консультативно-дорадчим органом при Кабінеті Міністрів України, створеним з метою вирішення питань щодо поглиблення економічних реформ на регіональному рівні, підтримання розвитку підприємництва та формування ринкової інфраструктури [Там же]”. Положення визначало повноваження Координаційної ради, порядок фінансування її діяльності, функції тощо [Там же]. Планувалося створити мережі агентств в усіх областях України, а мета їх діяльності визначалася як “акумулявання громадської думки” і спрямування її енергії на вирішення завдань місцевого та регіонального розвитку. Навіть було розроблено та затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України склад Координаційної ради з формування мережі регіональних агентств розвитку. Але відсутність нормативного акту, закону, який би сформулював суть, принципи та напрями державної регіональної політики в Україні, механізми державної участі в розвитку регіонів, а також відсутність фінансових ресурсів, бракування достатньо підготовлених фахівців на регіональному рівні стримувало процес створення мережі АРР, і таким чином Раду було ліквідовано (постанова КМУ “Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України”) [11].

Ще однією причиною скасування попередніх зазначених вище постанов та розпорядження було підписання в травні 2001 р. Указу Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” [7], в якій сформульовано якісно нову державну регіональну політику, яка потребувала нових інструментів її реалізації, в тому числі і інститутів регіонального розвитку. Затвердження “Концепції державної регіональної політики” стало першим суттєвим кроком до формування концептуальних засад політики регіонального розвитку в Україні.

Для вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів у Концепції передбачалася необхідність розбудови інфраструктури регіонального розвитку в Україні, зокрема “регіональних агентств розвитку, маючи на меті поліпшення умов використання передових інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку, вдосконалення підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем регіонального розвитку, координації програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку [Там же]”.

Цим положенням формується офіційне бачення ролі та завдань АРР щодо реалізації державної регіональної політики.

Після прийняття Концепції почалась робота з реалізації визначених у ній заходів. У цьому контексті Кабінетом Міністрів України видане розпорядження “Про заходи реалізації Концепції державної регіональної політики” [8], яким затверджено самі заходи, визначено інструменти та окреслено етапи реалізації даної Концепції. По закінченні першого етапу реалізації Концепції визначено центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики – ним було Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України. Мінекономіки також було передбачено виконання дій щодо “здійснення методологічного та методичного забезпечення створення та діяльності АРР на місцевому, регіональному та міжрегіональному рівнях, підготовку фахівців, розповсюдження досвіду роботи, залучення коштів міжнародної технічної допомоги для підтримки їх функціонування [12]”. Але, на наш погляд, доцільно передати ці функції до новоствореного органу у структурі державної влади України – Міністерству регіонального розвитку та будівництва. Цей орган, координуючи питання регіонального розвитку та регіональної політики, відповідав би за створення мережі АРР та координацію їх діяльності, як це проводить, наприклад Міністерство регіонального розвитку Росії або Міністерство у справах регіонів Італії, Міністерство довілля і регіональної політики Угорщини, Міністерство місцевого (регіонального) розвитку Чехії, Міністерство територіального розвитку, житла та будівництва Болгарії, Міністерство регіонального та місцевого розвитку Естонії.

На першому етапі (2001 – 2003 рр.) реалізації Концепції було заплановано формування мережі АРР шляхом розроблення проекту Указу Президента України “Про створення агентств регіонального розвитку” (якого досі не існує) та розроблення інших проектів законів України, які б регулювали відносини у сфері регіонального розвитку держави.

Таким чином, Концепція державної регіональної політики стала програмним документом щодо забезпечення стійкого, збалансованого та сталого розвитку регіонів. Концепція мала створювати передумови для регіонів більш повно використовувати власний потенціал і можливість розвитку.

Є низка інших документів, в яких піднімалися питання щодо забезпечення формування інституційної інфраструктури регіональної політики: це Послання Президента до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році”, де середньостроковим пріоритетом у регіональній політиці держави визначалося створення мережі АРР [10]. Також у Посланні Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” ставилось вже більш детальне завдання: “Забезпечити у 2002 – 2011 роках: ...формування інфраструктури підтримки регіонального розвитку через створення спеціальних інститутів, зокрема АРР, які б стали провідниками ефективної державної регіональної політики та власної політики розвитку окремих регіонів [9]”.

У серпні 2002 р. Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України було розроблено “Методичні рекомендації щодо створення та

функціонування агентств регіонального розвитку”, якими були визначені поняття, види, статус і завдання АРР, форми їх взаємодії з органами влади, джерела залучення фінансових ресурсів для їх діяльності. Так, АРР визначалися як “інституції, основним завданням яких є сприяння розвитку і зростанню соціально-економічного потенціалу та конкурентоспроможності певної території, а також рівня та якості життя її населення. Це структури, створені на засадах партнерства між державним (влада), приватним (бізнес), та громадським секторами з метою комплексного вирішення проблем певної території [12]”. У зазначеному документі АРР визначається як один із інструментів реалізації регіональної політики в Україні. Таким чином, визначається необхідність співпраці АРР з центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, та формулюється головна мета діяльності АРР – “координація ініціатив просторового розвитку регіону [12]”. У документі також чітко окреслюється перелік завдань АРР. Але рекомендаційний статус документа дозволяє керівникам регіону право вибору щодо створення та залучення до співпраці цих організацій.

З метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів затверджуються:

- Кабінетом Міністрів України – державна стратегія регіонального розвитку;
- Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з урахуванням норм, закладених у державній стратегії регіонального розвитку, спільних інтересів територіальних громад регіонів – регіональні стратегії розвитку.

Постановою Кабінету Міністрів України затверджено “Державну Стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року”, в якій також ідеться про необхідність створення інституційних механізмів забезпечення сталого розвитку регіонів [1].

У цій постанові виділяється окрема ст. 4 Гл. IV “Мета та стратегічні завдання регіональної політики до 2015 року”. У ст. 4 “Створення інституціональних умов для регіонального розвитку” зазначається таке: розв’язання проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин “центр – регіони” перебуває в площині інституційного і правового поля та потребує формування і реалізації державної регіональної політики, чіткого розподілу функцій та координування діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [1].

Згідно п. 2. “Організаційне забезпечення реалізації Стратегії”, реалізація Стратегії та регіональних стратегій розвитку здійснюватиметься з широким залученням інституцій регіонального розвитку, громадських організацій, представників бізнесу тощо. Особливу роль у цьому процесі відіграватимуть агентства регіонального розвитку як інституції, що мають значний інноваційний потенціал, оскільки вони є елементом механізму впровадження нового типу відносин між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представниками недержавних кіл (бізнесу, громадськості), і діють як посередники між місцевими (регіональними) органами державної влади та недержавними установами під час реалізації дієвої

регіональної політики. На сьогодні в Україні утворено та функціонують близько 100 таких агентств, що може розглядатися як потенційна база розвитку інфраструктури підтримки регіонального розвитку [11].

Одним зі стратегічних орієнтирів активної державної регіональної політики є вдосконалення механізмів управління регіональним розвитком. Необхідно створити дієву систему інституцій, які мали б можливість працювати на забезпечення сталого розвитку окремих територій, узгоджувати свою діяльність з іншими організаційними структурами. Такою інституцією може бути система APP, що репрезентуватимуть державні, громадські та приватні інтереси. Існуючі в Україні APP – це потенційна база вдосконалення інфраструктури регіонального розвитку. Регіональні агентства мають на меті вирішення завдань поліпшення умов використання передових інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку, вдосконалення підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем регіонального розвитку, координацію програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку [13].

Окрім того, з огляду на європейську практику діяльності APP, у кожній з держав діє Рада регіонального розвитку чи Рада з питань регіональної політики, яка є міжвідомчим законотворчим органом. Але треба зазначити, що певні кроки до формування такої ради в Україні вже зроблено. Так, у листопаді 2006 р. “з метою забезпечення ефективного функціонування і співпраці органів виконавчої влади, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів у процесі вирішення важливих питань державного та суспільного життя” було утворено Раду розвитку регіонів [6]. Рада розвитку регіонів є консультативно-дорадчим органом при Кабінеті Міністрів України. Розглянувши основні завдання цієї Ради, одним з яких є “підготовка пропозицій щодо: визначення пріоритетів та механізму інституційного, інформаційного та іншого забезпечення реалізації державної регіональної політики [3]”, можна говорити про можливість взаємодії APP з Радою по основним питанням розвитку регіону, запровадити в дію та запустити механізм партнерської взаємодії “головних акторів” ланцюга “державна влада – бізнес – громадськість”. Рада розвитку регіонів та агентства регіонального розвитку України і “Агентство регіонального розвитку в Одеській області” в частковості, мають спільні інтереси та повинні взаємодіяти як партнери. Це дасть змогу більш конструктивно реалізовувати взаємодію “центр – регіон”.

Більше в чинних нормативних актах APP не згадується. Усі вищенаведені нормативні акти визначають концептуальні засади регіональної політики в Україні. Їх стислий огляд демонструє розуміння важливості та необхідності інституційного забезпечення регіонального розвитку. Але, застосування одного з основних інституційних інструментів, яким є APP, потребує досить чіткого формулювання завдань, що на них повинні покладатися. А на сьогодні нормативних актів щодо порядку створення, організаційно-правової форми, умов роботи, порядку фінансування APP прийнято не було. Тому всі діючі APP створюються та працюють на загальних умовах, визначених чинним законодавством. Таким чином, постає потреба у формуванні концепції нормативно-правового акту “Про діяльність

агентств регіонального розвитку” і створенні “Стратегічного плану становлення агентств регіонального розвитку”.

Аналізуючи правові засади створення та існування АРР доходимо висновку, що головним з документів регіональної політики є Концепція державної регіональної політики. Цей документ затверджено Указом і, на жаль, не є законом, і таким чином носить більш рекомендаційний, а не зобов’язувальний характер. Тим самим процес реалізації заходів, направлених на здійснення регіональної політики, зокрема щодо забезпечення формування інституційної інфраструктури регіональної політики, а саме включення АРР до цієї структури, проходить повільно.

По-перше, це відбувається через відсутність в Україні нормативно-правового акту, який би чітко визначав юридичний статус АРР, організаційно-правові форми, фінансові засади їх створення та функціонування, принципи та механізми співпраці з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. По-друге, відсутність дієвих кроків і заходів з боку держави щодо залучення АРР до вирішення питань розвитку регіону.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” : станом на 21 липня 2006 р. № 1001. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Координаційну раду з формування мережі регіональних агентств розвитку” : станом на 28 жовтня 1999 р. № 1996. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1996-99-%EF>.

3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Раду розвитку регіонів” : станом на 20 грудня 2006 р. № 1759. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1759-2006-%EF>.

4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України” : станом на 8 серпня 2001 р. № 946-2001. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=946-2001-%EF>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Координаційної ради з формування мережі регіональних агентств розвитку” : станом на 30 липня 1999 р. № 1394. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1394-99-%EF>.

6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Ради розвитку регіонів” : станом на 29 листопада 2006 р. № 1653. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1653-2006-%EF>.

7. Указ Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” : станом на 25 травня 2001 р. № 341. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001>.

8. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики” : станом на 13 вересня 2001 р. № 437-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=437-2001-%F0>.

9. Послання Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” // Урядовий кур’єр. – 2002. – 4 червня. – С. 5–12.

10. Послання Президента України до Верховної Ради України : Доповідь “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році” // Слобідський край. – 2003. – 17 квітня. – С. 1–3.

11. Коментарі: Департамент комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів України. – 2006. – 25 липня. – (Що передбачає Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року) – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=42625166&cat_id=1036.

12. Методичні рекомендації щодо створення та функціонування агентств регіонального розвитку. Основна характеристика діяльності вітчизняних та зарубіжних агентств регіонального розвитку // Офіційне видання. – К. : Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України . – (лист від 22 серпня 2002 р. № 24-24/195) ; Поточний архів Одеської обласної державної адміністрації.

13. Шляхом європейської інтеграції. Стратегія економічного та соціального розвитку України (2000 – 2015 роки) / [А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін.]. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

Надійшла до редколегії 18.05.2009 р.