

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ НОРМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПО ПЛАНУ ДЕЙСТВИЙ ЕС-МОЛДОВА

Ион Осоян

1. Введение

Региональная политика представляет собой одно из направлений переговоров по присоединению стран-кандидатов к ЕС, а успешное завершение открывает доступ к внушительным структурным фондам. Учитывая, что инструменты Европейской политики соседства смоделированы по принципам, характерным процессу расширения ЕС[1], необходимость создания территориальных рамок, гармоничных с рамками государств-членов ЕС, обусловила включение раздела «Сельское и региональное развитие» в План действий «Европейский союз – Республика Молдова» (ПДЕСМ). Однако прогресс, достигнутый в этой сфере, меньше освещается в официальных отчетах и отчетах гражданского общества о ходе выполнения ПДЕСМ.

Политикой регионального развития Республики Молдова в больше занимались доноры и исследователи, нежели правительства Молдовы, сменявшие друг друга с момента получения республикой независимости. Интерес ЕС к региональному уровню планирования развития в Республике Молдова был константным и проявлялся в осуществлении трех проектов TACIS, способствовавших разработке концепта, закона и стратегии регионального развития.

Традиционно планирование развития на местном уровне привязывалось к административно-территориальному устройству, претерпевая изменения в связи с переходом от районов к округам и обратно, и воспринималось как спорадические меры по урбанизации и благоустройству территории. Серьезность намерений была подтверждена только к концу 2006 года, с принятием Закона о региональном развитии[2] и выделением бюджетных средств на эти цели на 2008 год.

Цель статьи – проследить за становлением процессуальных и институциональных рамок регионального развития с точки зрения ранней диагностики возможных упущений, которые могут помешать процессу регионального развития.

2. Процессуальные нормы

Область регионального развития характеризуется чрезмерной регламентацией. Закон о региональном развитии изобилует документами национального или регионального действия, некоторые уже вступили в силу, другие находятся на этапе принятия: Национальная стратегия регионального раз-

вития; Единый программный документ; рабочие планы; годовой план внедрения; рабочие учебники; стратегии регионального развития по каждому из регионов; региональные рабочие планы; положения Национального координационного совета по региональному развитию, Районных советов по развитию, Агентств по региональному развитию, Национального фонда регионального развития и т.д. Чрезмерная регламентация новой области лишь затянёт процесс регионального развития. Пользователям средств придется изучить неимоверное количество документов, что потребует много времени. Кроме того, простота административных процедур не только сводит к минимуму бюрократию, но и повышает темпы развития.

Модель регионального развития, утвержденная вышеназванным законом, содержит несколько упущений, главное из которых касается делимитации регионов. Из шести регионов только два обладают потенциалом подлинных регионов развития: Центральный регион с городами Хынчешть и Орхей в качестве потенциальных центров региона, и Северный, где неоспоримым лидером является муниципий Бэлць. Усилия по развитию Южного региона с потенциальным центром в городе Кахул могут набрать максимальные обороты только при условии включения АТО Гагаузия в состав региона. В противном случае последний, несомненно, не сможет освоить потенциал развития, учитывая разрозненность территории, фрагментированной на несколько отдельных зон, подъездные пути к которым пролегают через другие территориально-административные единицы. Разделение Юга на два небольших региона снижает качество стратегического планирования. Например, масштабный проект модернизации инфраструктуры Юга потребует согласование вопроса между двумя регионами, что может затянуть реализацию проекта, особенно на фоне политических разногласий в регионе.

Создание Приднестровского региона развития в периметре населенных пунктов левобережья Днестра, неконтролируемых конституционными властями Молдовы, также продиктовано соображениями политического характера. Это тот случай, когда границы политического региона не совпадают с границами экономического региона. Северная часть этого региона естественно вписывается в Северный регион развития, а центральная и южная часть – в регион Центральный и, частично, Южный регионы развития. Такое территориальное деление повысило бы доверие к процессу регионального развития. Во-первых, это укрепило бы модель трех регионов: Центр, Север и Юг плюс Кишинев, – близкую к модели статистической территориальной классификации Евросоюза. В условиях, когда в ЕС существуют регионы развития типа NUTS II[3], по площади превышающие всю территорию Республики Молдова, разделение Молдовы на шесть регионов развития – непозволительная роскошь. Во-вторых, интеграция приднестровского пространства в рамки существующих регионов вписывается в контекст недавних инициатив по модернизации и реинтеграции инфраструктуры обоих берегов Днестра. Тот факт, что какое-то неопределенное время не следует рассчитывать на реализацию проектов регионального развития в населенных пунктах левобережья Днестра, может способствовать их отнесению к депрессивным зонам в рамках региона, где меры, направленные на развитие, можно будет осуществлять по мере снятия напряженности.

Модель трех регионов косвенно поддерживает и центральное Правительство. Это молчаливое одобрение вытекает из текста самого главного документа стратегического планирования страны: Национальная стратегии развития (НСР)[4], которая, хотя и провозглашает региональное развитие одним из пяти приоритетов, выступает за временную дифференциацию мер по региональному развитию. На первом этапе (2007-2010) усилия правительства должны быть направлены на укрепление возможностей и условий развития регионов Север, Центр и Юг, тогда как в 2011-2018 гг. лишь рассчитывается на наличие благоприятных условий для принятия мер по развитию в АТО Гагаузия и Приднестровье. Национальная стратегия развития соответствует ПДЕСМ, где в разделе «Сельское и региональное развитие» ставится задача стимулирования сбалансированного развития и сокращения экономического и социального разрыва между различными регионами страны. Другой положительный момент состоит в том, что НСР опирается на социально-экономическое измерение регионального развития, тогда как механизм укрепления институциональных возможностей регионального развития предусмотрен в проекте Национальной стратегии регионального развития.

3. Институциональные нормы

Институты регионального развития могут приступить к работе, так как уже принято Постановление Правительства о мерах по выполнению Закона о региональном развитии[5]. Но принятие норм еще не означает их функциональность. По сути, речь идет о четырех учреждениях, находящихся под эгидой Министерства местного публичного управления:

Национальный координационный совет по региональному развитию (НКСРР) образован в целях тестирования, продвижения и согласования на национальном уровне задач политики по региональному развитию. В состав НКСРР входят министры (местного публичного управления, экономики и торговли, финансов и др.), председатели региональных советов развития и по одному представителю от частного сектора, назначенного каждым регионом развития. Одна из первостепенных компетенций НКСРР состоит в окончательном утверждении финансирования проектов регионального развития.

Национальный фонд регионального развития (НФРР). Впервые Правительство определило стратегические цели и задачи политики регионального развития, а также необходимые меры для реализации этой политики в конце 2001 года, в Стратегии социально-экономического развития Республики Молдова на среднесрочный период (до 2005 года)[6]. Несмотря на то, что стратегия содержала пункт о рассмотрении целесообразности создания фонда регионального развития для финансирования различных инвестиционных инфраструктурных проектов и обеспечения условий для привлечения внебюджетных инвестиций в менее благоприятные регионы, бюджетные документы, принятые до 2007 года, не предусматривают создание этого фонда. Однако известно, что финансовое обеспечение – лучшее подтверждение серьезности намерений. В Закон о государственном бюджете на 2008 год заложено 130 млн. леев (около 10 млн. долларов США на момент принятия Закона о бюджете, сегодня – эквивалент 13 млн. долларов США). Согласно законодательству, каждый бюджетный год в НФРР будет перечисляться минимум 1% от доходов госбюджета, который можно пополнить за счет пожертвований доноров и частного сектора. В отсутствии институциональных рамок доступа к этим средствам нет, хотя они и выделяются. На данный момент ни один проект не был профинансирован из этого фонда.

Региональный совет по развитию (РСР) является правомочной региональной структурой, без статуса юридического лица, созданного для разработки, согласования и надзора за ходом выполнения политики регионального развития на уровне регионов развития. От каждого района (и от муниципия Бэлць в рамках Северного региона развития) в состав РСР войдут по четыре представителя: председатель района (примар муниципия Бэлць), один примар и по одному представителю гражданского общества и частного сектора. Несмотря на то, что совет составлен по принципу паритета между представителями местного публичного управления, с одной стороны, и гражданского общества и частного сектора – с другой, слово председателя РСР (который в обязательном порядке представляет местные органы власти) является решающим в случае паритета голосов. В настоящий момент все члены РСР Центрального, Северного и Южного регионов развития отобраны, и в скором времени состоятся учредительные заседания.

Агентства регионального развития (АРР) создаются в каждом регионе и играют роль местного исполнительного органа. Они будут размещены в региональных центрах развития. Можно приветствовать возложение на агентства полномочий по проведению тендеров по госзакупкам за счет средств НФРР. Вместе с тем, остается нерешенной проблема адекватного финансирования задач, которые возлагаются на АРР. Ответственность за финансирование АРР в значительной степени возлагалась на местные органы власти. Помимо обеспечения помещением они ежегодно обязаны способствовать финансированию АРР в размере 0,15% от доходов административно-территориальных единиц второго уровня. Несмотря на это, ресурсов, которые должны выделять местные органы, недостаточно, особенно для АРР Южного региона. К сожалению, ресурсы НФРР не могут использоваться для финансирования АРР. Со временем АРР могут перейти к самофинансированию, но не на этапе институционального становления.

4. Заключение

Разработка и утверждение законодательных рамок в сфере регионального развития – факт позитивный, но недостаточный. Регулирование и внедрение – вещи разные, а устранение упущений, на которых обращалось внимание выше, тем более сложно, что использование действующих нормативных актов не протестировано на практике. Нецелесообразно вносить коррективы в нормативный акт, по которому практика еще не дала свое заключение. Тем не менее, определенные недостатки очевидны: делимитация регионов развития (в частности, Юга), избытие регулирующих актов и документов в этой области, отсутствие представителей гражданского общества в НКСРР, нечеткость в вопросах финансирования АРР или отбора членов СРР и т.д. Некоторые из них можно откорректировать внутренними административными процедурами, с другими же придется подождать, пока практика не подскажет новые решения.

Примечания:

- [1] Kelley, Judith, (2006) 'New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy', *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, Number 1, pp. 29-55.
- [2] Закон №438 от 28.12.2006 о региональном развитии в Республике Молдова, опубликован 16.02.2007 в «Мониторул официал» №021.
- [3] Перечень статистических территориальных единиц (NUTS) Бюро статистики ЕС (EUROSTAT).
- [4] Закон №295 от 21.12.2007 об утверждении Национальной стратегии развития на 2008-2011 гг., опубликован 29.01.2008 в «Мониторул официал» №18-20.
- [5] Постановление Правительства №127 от 08.02.2008 о мерах по реализации Закона №438-XVI от 28 декабря 2006 года о региональном развитии в Республике Молдова, опубликовано 19.02.2008 в «Мониторул официал» №34-36.
- [6] Постановление Правительства №1415 от 19.12.2001, опубликовано 10.01.2002 в «Мониторул официал» №5-8.

Policy Brief №2, 29 мая 2008 года

Ассоциация ADEPT

Адрес: ул. В. Александри 97,
Кишинев, MD-2012,
Республика Молдова

Тел.: (+373 22) 21 29 92

Факс: (+373 22) 21 34 94

E-mail: adept@e-democracy.md

Web: www.e-democracy.md



Ответственность за мнение, выраженное в данной статье, принадлежит лично автору. Высказанная точка зрения не обязательно соответствует точке зрения ADEPT или Фонда Сорос-Молдова.

© Ассоциация ADEPT, 2008.

Все права защищены.

Policy Brief разработан в рамках проекта «Отношения Молдова-ЕС – информированность и публичное обсуждение основных изменений» Ассоциации ADEPT при финансовой поддержке Фонда Сорос-Молдова.

ADEPT - независимый аналитический и консультационный центр, занимающийся мониторингом исполнительного, политического, выборного и социально-экономического процессов в Республике Молдова и в регионе.

Миссия ADEPT состоит в продвижении демократических ценностей и поддержке активного участия граждан в общественной жизни.

Стратегические цели:

- содействие эффективному осуществлению правительственных стратегий, ориентированных на демократизацию и социально-экономическое развитие Республики Молдова;
- развитие и консолидация демократических институтов и процессов;
- поощрение и содействие участию граждан в процессе принятия решений.