

Т. А. БЕРЕГОЙ

ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Розглянуто питання формування та функціонування інституційної структури, яка дозволяє управляти розвитком регіону, а також три рівня управління регіональним розвитком. Наведено перелік структур національного та регіонального рівнів у країнах ЦСЄ. Приділено увагу таким інститутам, як агентства регіонального розвитку (АРР). Наведено порівняльну характеристику понять і функцій АРР з позиції Європейської асоціації агенцій регіонального розвитку, Асоціації Центральної Європи та Дунайського ареалу, Асоціації агенцій регіонального розвитку України.

Ключові слова: регіон, регіональна політика, регіональний розвиток, інституційна інфраструктура реалізації регіональної політики, агентства регіонального розвитку.

The article deals with the formation and functioning of the institutional structure that allows you to manage the development of the region. Considered level 3 management of regional development: national, regional, local. The list of structures at national and regional levels in CEE. Particular attention is paid to such institutions as the Regional Development Agencies (RDAs). We give a comparative description of the concepts and functions of APP from the position of the European Association of Regional Development Agencies, the Association of Central Europe and the Danube area, the Association of Regional Development Agencies Ukraine.

Key words: Region, regional policy, regional development, institutional infrastructure of regional policy, regional development agencies.

Сучасний розвиток регіонів як у країнах Європи, так і в Україні залежить від якісно створеної регіональної політики та професійної її реалізації. Таке завдання не можливо виконувати безсистемно, тому повинна функціонувати розвинута інституційна інфраструктура, яка і буде ефективно, по-перше, формулювати, а по-друге, реалізовувати регіональну політику. Тому і постає питання вивчення досвіду формування та функціонування інституційної інфраструктури в зарубіжних країнах, зокрема в країнах Центральної і Східної Європи.

Вивченню шляхів формування інституційної інфраструктури реалізації регіональної політики приділяли увагу В. Андрушко, В. Бабаєв, В. Волошко, І. Грицьак, В. Кекрецьман, П. Кравченко, Г. Лендєл, Н. Луцишина, І. Студенніков, В. Ткаченко, Т. Безверхнюк, П. Надолішній, які зосередили свою увагу на державних організаціях як складових механізму держави.

Метою даної статті є вивчення досвіду країн Центральної і Східної Європи щодо формування та функціонування інституційної інфраструктури реалізації регіональної політики.

Інституційна структура у країнах Центральної та Східної Європи формується за рахунок державних установ національного та регіонального рівнів і громадських організацій, які мають назву агентства регіонального розвитку. Державний рівень представлений, як правило, відповідними міністерствами, уповноваженими з питань регіональної політики та просторового розвитку, на які покладено виконавчі функції реалізації Концепції державної регіональної політики та програм регіонального розвитку, координації дій інших галузевих міністерств. Так, в Угорщині – це Міністерство довкілля і регіональної політики (з 1990 р.), у Чехії – Міністерство місцевого (регіонального) розвитку (з 1996 р.), у Болгарії – Міністерство територіального розвитку, житла та будівництва, в Естонії – Міністерство регіонального та місцевого розвитку, у Польщі – консультативний орган при Кабінеті Міністрів – Комітет регіональної політики і сталого розвитку. Окрім того, в кожній з держав діє Рада регіонального розвитку чи Рада з питань регіональної політики, яка є міжвідомчим законотворчим органом [5, с. 200].

Н. Луцишина подає таку інституційну структуру управління регіональним розвитком у країнах Центральної та Східної Європи (рисунок) [Там же].

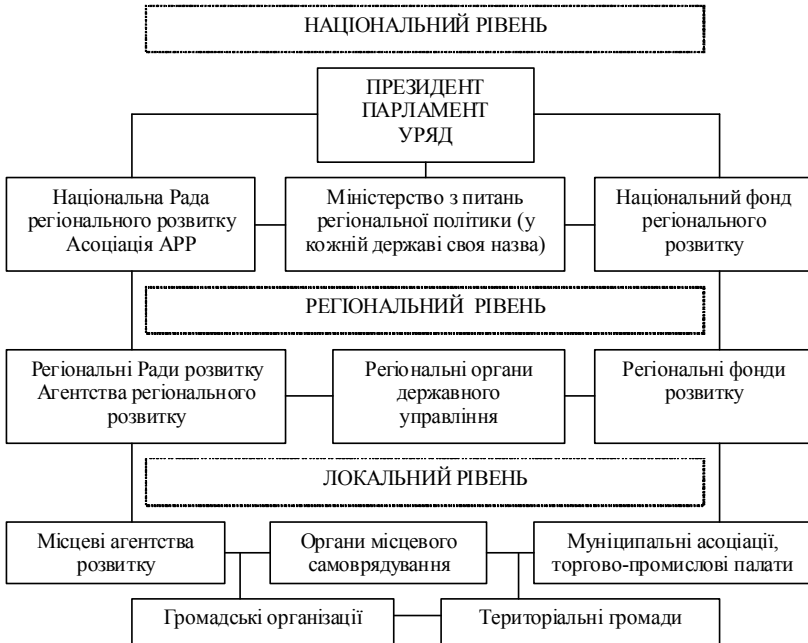


Рисунок. Інституційна структура управління регіональним розвитком у країнах Центральної та Східної Європи

На відміну від країн ЄС цілей регіональної політики в країнах Центральної та Східної Європи набагато більше, тому й інститутів, які відповідають за реалізацію регіональної політики – більше. Інститути реалізації саме регіональної політики в країнах ЦСЄ з'явилися нещодавно. До цього відповідальними за вирішення конкретних завдань були існуючі урядові органи.

Так, в Угорщині основними завданнями регіональної політики визначалося сприяння розвитку ринкової економіки в усіх регіонах, скорочення нерівності між регіонами, стимулювання ініціативи на регіональному рівні тощо. Реалізація завдань регіональної політики в Угорщині знаходиться в компетенції Міністерства сільського господарства. Спеціальним інститутом національного рівня виступає Національна рада регіонального розвитку, інститутами регіонального рівня є регіональні ради розвитку, окружні ради з розвитку. Крім зазначених, до складу інститутів, які займаються питаннями реалізації регіональної політики, входять національні економічні палати, державні компанії на національному та локальному рівнях, фонди та наукові установи.

За координацію регіональної політики в Польщі боролися міністерства економіки, фінансів, праці й сільського господарства, а також департамент Комітету з європейської інтеграції Ради Міністрів Польщі [1, с. 17]. Однак питання вирішено було на користь Департаменту із питань регіонального розвитку, який було утворено при міністерстві економіки та Комітету з регіональної політики при Раді Міністрів Польщі. Інститутами регіонального рівня є регіональні уряди, агентства регіонального розвитку.

В Естонії регіональна політика перебуває у віданні Міністерства внутрішніх справ, так як одним із головних завдань державної політики є збереження національної територіальної цілісності [Там же, с. 16]. Крім цього, завданнями регіональної політики Естонії є створення прийнятних умов життя в усіх регіонах, стимулювання оптимального економічного розвитку регіонів та ін. В Естонії існує Рада з регіональної політики, в якій представлено всі міністерства, адміністрації округів і органи місцевого самоврядування [Там же, с. 17].

На відміну від інших країн ЦСЄ в Чехії було створено Міністерство регіонального (місцевого) розвитку (1996 р.), що свідчить про великий інтерес влади до питань регіональної політики. Поряд з ним, функціонують Центр регіонального (місцевого) розвитку, Національний комітет програмування і моніторингу, економічного і соціального згуртування, які є спеціальними інститутами національного рівня, а також Регіональні уряди, регіональні комітети програмування і моніторингу, агентства регіонального розвитку, які представляють собою інститути регіонального рівня.

Реалізацією регіональної політики Болгарії займається Міністерство регіонального розвитку та громадських робіт спільно з Радою регіонального розвитку, яка є спеціальним інститутом національного рівня, та регіональними адміністраціями, які є, відповідно, інститутами регіонального рівня.

Ураховуючи відсутність досвіду добровільного та спонтанного утворення регіонально спрямованих соціальних партнерств, у більшості країн Центрально-

Східної Європи було обрано шлях законодавчої інституалізації Національної та регіональних рад регіонального розвитку як основних неадміністративних структур, що координують співробітництво різних секторів у сфері регіонального розвитку. Водночас, найбільш ефективною апробованою часом моделлю суто професійного аполітичного механізму є агентства регіонального розвитку (АРР)

У країнах Європи, Центральної та Східної Європи агентства розвитку знаходять форми співпраці і обміну досвідом між собою шляхом членства в асоціаціях агентств розвитку.

Проблемами створення принципово нових організаційних структур, інститутів, які ґрунтуються на моделі взаємодії влади, бізнесу та громадськості приділяли увагу та висвітлювали в своїх статтях О. Братута, І. Букреєва, С. Двоєносенко, Л. Зайцева, І. Грицяк, В. Керецман, М. Лендєл, А.Ткачук та ін.

У центрі уваги інших фахівців – С. Кіш, А. Ткачук, В. Зелюк, В. Керецман, В. Рубцов, А. Хмельников, Н. Луцишин та ін. – саме АРР, їх роль у реалізації державної регіональної політики та завдання по об'єднанню зусиль представників територіальних громад для повноцінного використання внутрішнього потенціалу розвитку територій. Питанню розбудови в Україні дієвої інфраструктури регіонального розвитку в своїх статтях розглядають Ілона Палне Ковач, О. Войтович, В. Дарнопих та ін.

З робіт цих авторів можна зробити висновок, що АРР, що добре працює, ефективно поєднує найкращі риси сектора адміністрації (планування, прогнозованість, передбачуваність) і сектора бізнесу (гнучкість, ефективність, здатність до ризику, швидкість реагування). АРР виконує також функції посередника між публічною владою і бізнесом [7, с. 48].

Головна мета АРР – сприяння економічному розвитку відповідної території (регіон, місто тощо): створення її привабливого інвестиційного іміджу та пошук і залучення сюди інвестицій [Там же, с. 49].

Діловими партнерами агентства розвитку є адміністративні органи публічної влади (місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), суб'єкти інфраструктури підприємництва (різноманітні підприємницькі структури) і громадські організації.

Найбільш органічними організаційно-господарськими формами для АРР є товариство з обмеженою відповідальністю, акціонерне товариство чи неприбуткова організація. Основними співзасновниками АРР, як правило, є один чи кілька органів місцевої влади відповідного рівня, місцеві об'єднання підприємців та промисловців і торгово-промислові палати [6].

За створенням АРР можуть бути: 1) створені з ініціативи національного уряду; 2) створені з ініціативи місцевих і регіональних органів влади; 3) створені як незалежні агентства регіонального розвитку (господарські товариства або громадські неприбуткові організації), 4) створені як асоціації за участю приватного та публічного секторів.

За організаційно-правовими чи юридичними формами функціонування АРР класифікуються як: громадська організація чи комерційна прибуткова

структура (Чехія); благодійні фонди (Румунія); неприбуткові підприємства (Болгарія, Угорщина, Естонія). Найбільше варіантів юридичної форми функціонування APP надає законодавство Польщі. Частина APP діє як акціонерні товариства, діяльність яких регулюється Комерційним кодексом, частина – як місцеві фундації, повноваження яких визначаються Законом про фундації. У країнах Західної Європи подібні структури переважно діють у формі державних підприємств (Ірландія, Іспанія, Німеччина чи Великобританія), або тих же акціонерних товариств (Португалія, Франція), але одним із співзасновників яких є держава [2; 5; 8].

Зробимо порівняльну характеристику Європейської асоціації агенцій регіонального розвитку, Асоціації Центральної Європи та Дунайського ареалу, Асоціації агенцій регіонального розвитку України. Головною організацією, яка визначила поняття “агентство регіонального розвитку”, його завдання, мету, “задала” напрямок розвитку APP, є Європейська асоціація агенцій регіонального розвитку (EURADA). Цю організацію було створено у грудні 1991 р. у формі громадської неприбуткової організації, основними завданнями якої є: обмін досвідом між членами Асоціації, зокрема поширення кращого досвіду місцевого та регіонального розвитку, участь у цих процесах агентств регіонального розвитку; сприяння визначенню ролі APP як специфічних інститутів економічного розвитку територій; участь у виробленні та реалізації територіальних програм розвитку, а також програм розвитку малих і середніх підприємств; налагодження співробітництва між агентствами регіонального розвитку та Європейської Комісією, іншими управлінськими структурами Європейського Союзу; надання допомоги щойно утвореним агентствам регіонального розвитку у країнах – членах Європейського Союзу, а також розташованих на території інших європейських країн; сприяння налагодженню співробітництва між агентствами розвитку різних країн [9].

EURADA здійснює такі напрямки діяльності: обмін інформацією щодо розробки стратегій розвитку регіонів, надання допомоги підприємствам, проведення тренінгів для персоналу APP, здійснення аналізу їх діяльності на громади та території; розвиток спільних проектів між кількома APP; реклама інноваційного досвіду місцевого та регіонального економічного розвитку; поширення інформації про регіональну політику Європейського Союзу та кращий досвід її практичної реалізації; обмін інноваціями між агентствами регіонального розвитку.

Згодом були виявлені передумови необхідності формування мережі агентств регіонального розвитку як у країнах Центральної та Східної Європи (Асоціація Центральної Європи та Дунайського ареалу), так і в Україні (Асоціація агенцій регіонального розвитку України), а саме: значна різниця в рівнях розвитку регіонів; структурні проблеми економіки; децентралізація управління і формування місцевого самоврядування на регіональному рівні, здійснення регіоналізації території; низький рівень співробітництва між діючими

агентствами регіонального розвитку; відсутність спільного бачення майбутнього території Центральної Європи та Дунайського ареалу; підготовка країн Центральної Європи до вступу у Європейський Союз.

Завдання і напрямки діяльності зазначених асоціацій мало чим відрізняються від завдань і напрямків діяльності EURADA. Так, усі три організації перш за все спрямовують свою діяльність на розвиток регіонів шляхом створення спільного інформаційного простору між APP-членами асоціації, координації спільних дій APP-членами асоціації з органами влади і органами місцевого самоврядування з розробки і впровадження програм та проектів територій, проведення спільних семінарів та тренінгів та ін. [9; 10; 11].

Усі поняття щодо терміну APP, їх завдань, ролі, параметрів існування APP на територіях формує EURADA, а саме:

1) визначає агентство регіонального розвитку як “будь-яку організацію, яка, визначає основним завданням економічний розвиток певної географічної території; має суттєві зв’язки з органами місцевої влади, заснованими на наданні фінансової допомоги чи інших спільних цілях; діє на значній географічній території”;

2) визнає різноманітність можливих юридичних та організаційних форм функціонування агентств регіонального розвитку, а також можливих напрямків діяльності подібних інститутів. Водночас, Асоціація визнає принципово важливими для APP виконання таких завдань: надання допомоги у створенні підприємств; консультування підприємств, а також тренування їх управлінського персоналу; розвиток і реклама зон підприємництва з метою залучення місцевих та зарубіжних інвесторів; сприяння поширенню сучасних технологій та створенню підприємницьких мереж; створення бізнес-інкубаторів та управління ними; надання капіталу підприємствам; проведення досліджень, а також участь у територіальному плануванні; відродження депресивних територій;

3) формує роль агентства регіонального розвитку, і на думку експертів EURADA, має відповідати таким критеріям: сприйматись як інституційний механізм регіонального розвитку органами державної влади, місцевим чи регіональним самоврядуванням, політичними організаціями; координувати свою діяльність з державними та самоврядними структурами; водночас зберігати автономію у прийнятті рішень; мати розроблену стратегію місцевого чи регіонального розвитку, що повинна узгоджуватися з пріоритетами, визначеними державними структурами та органами самоврядування; володіти достатніми фінансовими ресурсами для реалізації базових проектів регіонального розвитку, підтримки власної технічної інфраструктури; мати кваліфікований професійний;

4) вважає, що агентства регіонального розвитку можна засновувати на будь-якій території, однак, водночас, важливим чинником для майбутньої ефективності їх діяльності є дотримання таких параметрів: достатня кількість населення на території; достатній рівень розвитку підприємництва, його потенціал; кваліфіковані людські ресурси; існування інституційного консенсусу

щодо стратегії місцевого/регіонального розвитку; залежність географічного масштабу діяльності АРР від структури економіки;

5) запевняє, що ефективність діяльності АРР залежить в умовах реструктуризації світової економіки, насамперед, від реалізації таких завдань: здатності об'єднати навколо колективно виробленої стратегії дій усіх акторів місцевого/регіонального масштабу; зайняття ринкових ніш, які є вільними від втручання приватного сектора; знаходження оптимального співвідношення між внутрішнім потенціалом території і стратегії його розвитку в умовах світової інтеграції економіки, а отже, залучення зовнішніх інвестицій.

Аналізуючи досвід діяльності Європейських країн у рамках регіональної політики, яка орієнтована на соціально-економічне ринкове перетворення, доходимо висновку, що без активної участі самих регіонів регіональна політика не буде ефективною. Також заходи щодо соціально-економічного розвитку регіону в кожному регіоні будуть різні, оскільки єдині “правила гри” (нормативно-правова база, шляхи впровадження, інструменти), запропоновані державою, бажаних очікуваних результатів можуть не принести. Це стається з причин неоднорідності соціально-економічних основ регіонів, тому при визначенні окремих заходів щодо стимулювання розвинених регіонів треба враховувати всі “тонкості” направленості регіону. А ця інформація більш достовірна знаходиться на місцях, в регіонах. Отже, висновок про необхідність децентралізації влади є цілком об'єктивним, це дасть змогу регіонам більш конкретно та ефективно планувати розвиток соціально-економічного стану.

Європейський досвід державного регулювання регіонального розвитку підтверджує необхідність функціонування різноманітних за організаційно-правовою формою утворень, діяльність яких, урешті-решт, сприяє вирішенню тих чи інших регіональних проблем. До структур, що безпосередньо впливають на регіональний розвиток, належать АРР. АРР успішно діють у країнах Західної, Центральної та Східної Європи. Їхній вагомий внесок у побудову і реалізацію політики регіонального розвитку національних держав слугував поштовхом до визнання Україною необхідності їх включення у процес формування регіональної політики. Для України така практика є новою, тому і є актуальним вивчення досвіду діяльності подібних АРР за кордоном, насамперед у країнах Центральної Європи, де цей досвід є більш тривалим та прийнятним для України.

Проаналізувавши передумови та хронологію становлення АРР у країнах ЄС, особливо в країнах Центральної Європи, можемо зробити висновок, що досвід цих країн є вагомим для створення аналогічного, так званого, механізму взаємодії і партнерства державної влади, бізнесу та громадськості в Україні.

Європейський досвід показує, що спеціалізовані професійні позаполітичні інститути регіонального розвитку – оптимальна мережа для налагодження міжрегіональної співпраці, якої не можна досягти в результаті лише підписання формальних договорів між регіональними та національними органами влади. Складність реформацийних процесів у Центральній Європі пояснюється

недостатньо розвиненою мережею партнерських зв'язків між державними, бізнесовими, громадськими, торговими інституціями, що, безперечно, може слугувати уроком для України.

Як показує досвід країн Європи, ефективна діяльність АРР можлива за умови надання їм права участі у процесі прийняття політичних та економічних рішень, що стосуються розвитку регіону; об'єднання їх у мережу на національному рівні при одночасному збереженні їх відносної незалежності від прямого впливу та підпорядкування органам влади.

Література:

1. *Бабаєв В. М.* Сучасні політичні практики країн Європи: досвід для формування регіональної політики в Україні [Електронне фахове видання] / В. М. Бабаєв // Державне будівництво. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/5/01.pdf>.
2. *Ковач Палне Ілона.* Регіональна політика та її інституції в Угорщині // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів : статті. – К., 2001. – С. 149–158.
3. *Лендъел М.* Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендъел // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К. : Логос, 2000. – С. 62–97.
4. *Лендъел М.* Спеціальні інститути розвитку територій: європейський досвід / М. Лендъел // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів : статті. – К., 2001. – С. 67–148.
5. *Луцишин Н.* Формування інституційної структури регіонального політики в країнах Європи / Н. Луцишин // Регіональна економіка. – 2004. – № 3. – С. 199–209.
6. *Рубцов В.* Агентства розвитку як управлінська інновація перетворень у містах і регіонах / В. Рубцов // Управління сучасним містом. – 2001. – № 1–3 (1). – С. 55–62. – Режим доступу : <http://uapa-dlc.org.ua/ukrmisto/1/n1g2s8.htm>.
7. *Рубцов В.* Інструментальне забезпечення регіональної політики / В. Рубцов // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів: статті. – К., 2001. – С. 41–64.
8. *Саврич А.* Перспективи формування Агенцій регіонального розвитку в Україні і Польщі / А. Саврич // Економічний часопис. – 2000. – № 7–8. – С. 23–26.
9. <http://www.eurada.org/home.php> / Офіційний сайт Європейської асоціації агентств регіонального розвитку “EURADA”.
10. <http://www.rda-ceda.net/> / Офіційний сайт Мережі агентств регіонального розвитку Центральної Європи та Дунайського ареалу “RDA-CEDA”.
11. www.nard.org.ua/ / Офіційний сайт Асоціації агенцій регіонального розвитку України “AARPU”.

Надійшла до редколегії 21.09.2012 р.