

УДК 332.02

РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АГЕНЦІЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК ІНСТИТУЦІЙНИХ ПОСЕРЕДНИКІВ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЙ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Сментина Н.В. к.е.н.

Одеський національний економічний університет

У статті досліджується досвід функціонування інститутів взаємодії урядових, бізнес структур та громадськості у процесі прийняття рішень щодо стратегічного планування розвитку територій. Розглянуто особливості агентств регіонального розвитку як своєрідних інститутів сприяння соціально-економічному розвитку територій на підставі екскурсу у закордонну практику їх діяльності. Проаналізовано вітчизняне законодавство з позиції регламентації питань створення та функціонування подібних інституційних посередників на території України.

Ключові слова: стратегія, економічний розвиток, неурядові інститути, посередник, агентство регіонального розвитку.

In article the experience of the functioning of government, businesses and the public interaction institutions according the strategic planning of territories' development are examined. The particular qualities of regional development agencies as certain institutions of promoting socio-economic development based on foreign digression into the practice of their activities are considered. The domestic legislation from a position of regulation the issues of their establishment and functioning on the territory of Ukraine has been analyzed.

Key words: strategy, economic development, non-governmental institutions, the mediator, the regional development agency.

Актуальність проблеми. Реалізація стратегій економічного та соціального розвитку окремих територій мезорівня (регіонів, агломерацій, міст та ін.), що досить активно розробляються останнім часом у країні, має базуватися на врахуванні інтересів трьох суб'єктів територіальних систем: органів влади, суб'єктів господарювання та громади, оскільки не лише влада, але й бізнес та мешканці відповідної адміністративно-територіальної одиниці зацікавлені у досягненні результатів стратегічного планування, яке, виступаючи своєрідною

© Сментина Н.В. к.е.н., 2013

формую держаного регулювання соціально-економічних процесів покликане забезпечити покращення соціально-економічного середовища та підвищити рівень та якість життя населення. Співпраця зазначених суб'єктів територіальних систем забезпечується через інституційне посередництво як своєрідний інструмент одного з механізмів реалізації стратегій економічного та соціального розвитку територій.

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми практичної реалізації стратегій економічного та соціального розвитку територій макро- та мезорівня знаходяться у полі зору як закордонних науковців так і вітчизняних представників різних наукових шкіл, наприклад, Києва, Львова, Тернополя, Харкова, Одеси, Сум та багатьох інших. Зокрема, дослідженню ролі інституційних посередників у реалізації програм та планів соціально-економічного розвитку територій з позицій закордонного досвіду їх функціонування та вітчизняних реалій присвячено праці С. Білої, М. Лендьела, М. Кушніра, І. Валюшко, Е. Балацького та інших. Незважаючи на безсумнівно вагомий внесок науковців, проблема вимагає свого подальшого більш глибокого опрацювання з огляду на можливість використання в Україні позитивного іноземного досвіду діяльності інституційних посередників, що має бути безумовно адаптованим до вітчизняної практики реалізації стратегій соціально-економічного розвитку територій. Вимагає свого перегляду та вдосконалення політика держави відносно формування інституційної інфраструктури розвитку територій та залучення потенціалу інституційних посередників до процесів соціально-економічного розвитку мезосистем.

Мета роботи – дослідження особливостей інституційного посередника з питань соціально-економічного розвитку – агенцій регіонального розвитку на базі узагальнення закордонного досвіду та опрацювання вітчизняної практики державного регулювання їх діяльності в контексті законодавства та реалій функціонування у країні.

Викладення основного матеріалу дослідження. Україна, як засвідчує практика, йде шляхом закордонного досвіду реалізації політики регіонального розвитку. Проявляється це у тому, що в економічному розвитку все більше уваги приділяється ролі мезосистем, зважаючи на те, що центральні органи управління делегували свої функції регіональним органам влади. Закордоном, як відмічають науковці, спочатку регіональні

стратегії здійснювалися за принципом «зверху-донизу», регіональний уряд був слабким або взагалі не існував, в той час як місцеві органи влади несли обмежену відповідальність за економічний розвиток. Така ситуація характерна для унітарних держав (наприклад, Ірландії, Скандинавських держав). У федеральних держав (наприклад, Австрії, Бельгії, Сполучених штатах Америки) підхід до економічного розвитку був «знизу-вверх» – центральний уряд забезпечував лише базову правову структуру та здійснював міжрегіональну координацію [1, С.1]. Концепція «нового регіоналізму» пропонує об'єднати ці два підходи (централізований та децентралізований) до вирішення проблем територіального розвитку, чому власне і сприяє концепція «партнерства». Як зазначає М. Лендшелл посилаючись на закордонних дослідників (Taylor, M. 1997) «якщо на початку 90-х років створення партнерств розглядалося виключно в мірі передання владою повноважень неурядовим інститутам щодо надання послуг, то через декілька років основним стимулом для формування партнерських відносин стає залучення громадськості у процеси прийняття рішень щодо стратегічного планування розвитку територій, реалізації складних програм та вирішення локальних політичних проблем» [2, С.18].

Практичний досвід реалізації стратегій засвідчує, що організаційні заходи з реалізації програмно-планових документів у країнах світу залишаються різними: функції управління можуть виконуватися або адміністративною структурою, або ж із залученням послуг спеціалізованих зовнішніх організацій. Але у будь-якому випадку безпосередніми виконавцями основних положень стратегічних планів мезорівня залишаються органи державної влади та управління в особі місцевих владних структур, органів місцевого самоврядування, державних установ та організацій. Така ситуація характерна і для України, адже на це вказують положення основних нормативно-правових актів, що стосуються питань стратегічного планування у країні (наприклад, Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України», Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку»). Саме діяльність владних інститутів має бути спрямована на створення умов для заохочення

та спрямування дій бізнесу (приватних підприємств та підприємців), громадських та самоврядних організацій на реалізацію пріоритетів, цілей та завдань, що передбачені стратегією. Іншими словами, як зазначається в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «реалізація стратегії має стати результатом злагоджених загальних зусиль, консолідуючим чинником для усіх конструктивних сил» [3, С.12].

Інститутами взаємодії урядових та бізнес структур є приватно-державне партнерство, технологічні платформи, консультативні органи при органах державної влади різного рівня, бізнес-асоціації. Конкретними інститутами, що безпосередньо залучаються до процесу розвитку територій (окрім органів державної влади та місцевого самоврядування різного рівня) закордоном є: асоціації муніципалітетів, національні агентства розвитку, торгово-комерційні та промислові палати, бізнесові та інноваційні центри, регіональні фінансові компанії, приватні консультанти та експерти, профспілки, організації, що займаються працевлаштуванням населення, організації, що спеціалізуються на поширенні нових технологій, бізнес-інкубатори, венчурні фонди, гарантійні фонди, благодійні фонди, місцеві агентства розвитку, муніципальні фонди розвитку, комунальні фундації, заклади вищої освіти та регіональні наукові центри, технологічні дослідницькі лабораторії, агентства регіонального розвитку [2, С. 20; 4, С. 20]. Структурними інститутами реалізації стратегії регіонального розвитку країн ЕС є і міжнародні фонди, суспільні підприємницькі корпорації та навіть вільні зони [1].

Одним з пріоритетних завдань сучасної політики розвитку територій країни залишається запровадження найкращого європейського досвіду щодо використання потенціалу структурних фондів та агентств розвитку, діяльність яких є невід'ємною складовою інноваційного потенціалу. Подібні структури мають суттєвий інноваційний потенціал, «оскільки здатні забезпечити поєднання державних, регіональних та місцевих ініціатив з інтересами приватного сектору в межах окремої території» [5].

На відміну від приватно-державного партнерства агентства регіонального розвитку не прив'язані до конкретного проекту, чи до виконання певної цілі. Їх головна функція це «завоювання довіри основних учасників відносин одне до одного, виявлення їх уподобань і на

цій основі – відбір найбільш ефективних шляхів підвищення суспільного добробуту» [6].

Як своєрідний інституційний феномен агентства регіонального розвитку з'являються у 80-90-х рр. Своєрідність цього інституту полягає у тому, що він виконує функцію посередника між приватним та громадським сектором певної території з одного боку та намірами влади щодо соціально-економічного розвитку цієї території. Створюються агентства на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами; в управлінні агентством можуть приймати участь як представники бізнесу, суспільних організацій так і представники адміністрації. Інститут є неприбутковою організацією; на відміну від приватного підприємства отримання прибутку може розглядатися як допоміжна мета агентства.

Коли мова йде про роль агентств регіонального розвитку у сприянні економічному розвитку, то в країнах Європейського союзу посилаються на Mr Roberto Velasco, який відзначив, що єдиною загальною рисою для усіх агентств регіонального розвитку є те, що «їх дії пов'язані з розвитком ендогенного потенціалу регіону, навіть якщо деякі з них, або у якості допоміжної функції своєї діяльності, чи у якості основної намагаються залучити іноземні інвестиції. Інша їх особливість полягає у тому, що значна увага приділяється власне розвитку території та його соціальній складовій. Європейська асоціація агентств регіонального розвитку (EURADA) для того, щоб систематизувати діяльність агентств регіонального розвитку керується такою дефініцією: це – «будь-яка організація, основною метою якої є узагальнення колективного інтересу території. Власне саме з огляду на таке визначення, агентство регіонального розвитку повинно мати чіткі зв'язки з місцевими та регіональними органами влади відносно його управління, фінансування та завдань. Також воно своїм функціонуванням має охоплювати значну територію, яка проте має бути меншою за територію країни» [4, С. 16].

EURADA висуває до агентств регіонального розвитку певні вимоги. Подібні інституційні структури мають:

- сприйматися як політичні структури;
- перевести на оперативні проекти усі свої цілі;
- погоджувати свою діяльність з іншими регіональними структурами,

що існують;

- знайти необхідні фінансові ресурси на власне утримання та реалізацію нових проектів;
- зберігати автономію у прийнятті рішень;
- мати у своєму складі кваліфікований персонал для отримання конкретних результатів [4, С. 17].

В 90-і роки регіональні агентства розвитку розповсюдилися по усьому світу. Не стала винятком і Україна. Проте інститут агенцій регіонального розвитку, що довів у світі свою ефективність, в Україні не отримав належного розвитку.

Концепцією державної регіональної політики України передбачалося формування мережі агенцій регіонального розвитку на першому етапі реалізації Концепції (2001-2003 роки) для розбудови інфраструктури регіонального розвитку [7]. З цією метою ще у 2001 році було створено Асоціацію агенцій регіонального розвитку яка спочатку свого заснування об'єднала 17, а на сьогодні – 43 агенції регіонального розвитку із усієї України. Мотивовано їх створення позитивним закордонним досвідом інституційної підтримки регіонального розвитку через такі агенції, адже вони «ефективно співпрацюють з місцевою та центральною владою як фокусні центри стратегічного планування та супроводження проектів розвитку територій, забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю влади-бізнесу-громадськості та створюють якісно нове економічне середовище» [8].

Час сплинув, а правовий режим поняття «агенція регіонального розвитку» досі не регламентовано законодавчо. В країні взагалі відсутній нормативно-правовий акт, який би регламентував питання їх створення та функціонування. Згадана вище Концепція залишається єдиним чинним нормативно-правим актом, у якому, власне, і йде мова про агенції.

Головними напрямками роботи агенцій, як інститутів реалізації стратегій економічного та соціального розвитку територій мав би бути:

- аналіз соціально-економічної ситуації в регіоні, співробітництво з органами влади у питаннях планування соціально-економічного розвитку та покращення інвестиційного клімату; активна участь у розробці, обговоренні, прийнятті та реалізації стратегії розвитку регіону; участь у розробці операційних планів реалізації стратегії;

- інвестування конкретних регіональних проектів (у т.ч. за допомогою залучення коштів Фонду регіонального розвитку); робота з міжнародними фінансовими організаціями з метою залучення інвестицій та отримання технічної допомоги;

- пошук партнерів та вплив на потенційних партнерів-інвесторів з метою активізації їх діяльності у сфері регіонального розвитку; вплив на політику уряду з метою створення сприятливого інституційного та інвестиційного середовища для активізації регіонального (та місцевого) розвитку; розробка стратегічних інвестиційних проектів, сприяння у залученні інвестиційних ресурсів у регіони [3, С. 14].

Слід відмітити, що ще у 2010 році було підготовлено законопроект «Про засади державної регіональної політики», в якому агенція регіонального розвитку визнавалася суб'єктом державної регіональної політики (ст. 4). Передбачалася можливість їх заснування як неприбуткової організації у формі установи на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами «Верховною Радою та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами та відповідними державними адміністраціями» з метою ефективною реалізації державної регіональної політики. Співзасновниками агенцій регіонального розвитку могли згідно з законопроектом бути регіональні торгово-промислові палати, регіональні асоціації підприємців, регіональні представництва всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування регіону, вищі навчальні заклади, наукові установи, профільні громадські організації регіону (ст. 19). Структура, порядок діяльності та повноваження органів управління агенції регіонального розвитку мав визначатися іншим законодавством України [9].

Досвід виникнення та функціонування агенцій регіонального розвитку в Україні свідчить про те, що практика в країні випереджає законодавче регулювання цих питань. За даними офіційного сайту Асоціації агенцій регіонального розвитку України видно, що подібні інституційні учасники ринку почали з'являтися в країні ще до прийняття вищезгаданої Концепції державної регіональної політики (від 2001 року), якою передбачалося їх формування протягом 2001-2003 років. Натомість маємо,

для прикладу, таку ситуацію: агенції регіонального розвитку Одеської області як добровільне об'єднання громадян (Громадська організація «Центр регіональних досліджень»), Хмельницької області (Хмельницька обласна Асоціація «Поділля Перший») та Волинської області (Волинський ресурсний центр) були утворені у 1998 році, а агенції регіонального розвитку Черкаської області (Ресурсний центр АНГО) – це у 1996 році.

Діяльність агенцій в Україні є досить різноплановою: це і проведення досліджень і аналізу розвитку регіону та територіальних громад; стратегічне планування, розробка та впровадження планів, проектів, програм розвитку регіону й територіальних громад; розробка та експертиза бізнес-планів та інвестиційних проектів; надання інформаційної та консультаційної підтримки органам державної влади та місцевого самоврядування; організація семінарів, конференцій, круглих столів, навчальних програм, створення навчальних центрів, обмін досвідом з іншими регіонами й країнами; співробітництво з закордонними агентствами регіонального розвитку та іншими недержавними організаціями (інноваційними центрами, бюро технологічного розвитку, і тому подібне) в напрямку використання їх досвіду щодо діяльності, яка спрямована на структурну перебудову та розвиток території; ініціювання ділової активності щодо створення нових робочих місць та виробництв; допомога місцевим компаніям, фірмам, підприємствам, науковим закладам та ін. у пошуку партнерів, інвесторів та виробників продукції і послуг завдяки проведенню презентацій, рекламної діяльності і маркетингових досліджень; розробка ефективних систем мотивації персоналу; розробка корпоративних стандартів обслуговування покупців; розробка положень та посадових інструкцій та оптимізація організаційної структури управління; рекламування новітніх технологій та продуктів закордонних партнерів та ін.

Така різноплановість діяльності агентств (а особливо друга частина наведеного вище неповного їх переліку) суперечить власне ідеї їх створення як інституту із власним баченням розвитку регіонів чи більш менших за площею територій мезорівня на перспективу. Окрім того, окремі напрямки діяльності перетинаються з функціями, що виконують інші інститути (наприклад, органи державної влади та управління), а це породжує збиткову конкуренцію.

В Україні, до того ж, не кожен має можливість ознайомитися з тим, чим власне займається агенція регіонального розвитку відповідного регіону через недостатню публічність їхньої діяльності, а також неможливість доступу на офіційну Інтернет сторінку агенцій окремих регіонів через офіційний веб-сайт Асоціації агенцій регіонального розвитку: інформація про наявні агенції в регіоні, їх історію, мету та основні напрямки її діяльності, основні проекти доступна лише членам Асоціації. Наприклад, таку інформацію неможливо отримати по агенціям регіонального розвитку Запорізьської, Кіровоградської, Ужгородської областей.

Досвід функціонування агентств регіонального розвитку закордонном теж виявився не однозначним. Ці інституційні посередники мають різне походження, розміри, форми, статус, обов'язки та головне джерела фінансування. Наприклад, у Великобританії до 2011 року це були позавідомчі суспільні органи, які створені для економічного розвитку регіонів країни у загальній кількості 9 одиниць (у кожному регіоні по одному інститут та ще один у столиці); вони фінансувалися за рахунок коштів 6 департаментів центрального уряду країни. Напрямки діяльності агентств були представлені такими блоками: подальший економічний розвиток регіону; сприяння ефективності бізнесу, інвестиціям та конкурентоспроможності; сприяння зайнятості; сприяння формуванню та застосуванню навиків роботи за наймом; сприяння стійкому розвитку країни у цілому [10]. У Канаді функціонує 4 агентства регіонального розвитку, що утворені як федеральні органи, які відповідають за сприяння економічному зростанню та фінансуються за рахунок коштів федеральних фінансів (департамент розвитку країни). Коло їх обов'язків: надання підприємствам та некомерційним організаціям інформаційних, консалтингових послуг та послуг путівника. У Австралії діє 55 комітетів, які утворені як ініціатива уряду, що об'єднує усі рівні влади для підтримання зростання та розвитку регіонів країни; фінансування відбувається за рахунок коштів федерального уряду країни а також коштів регіональних та місцевих органів влади. Напрямками їх діяльності є розробка регіональних планів, що описують регіон та його атрибути; консультування з питань можливостей фінансування; участь у процесі планування; проведення семінарів з питань планування; виявлення проблем регіону, розробка та реалізація рішень, що відповідають потребам

регіону; проведення регіональних форумів за ключовими питаннями, що торкаються розвитку регіонів; підготування довідки регіону для залучення інвестицій в деякі сектори економіки [11].

Ефективно працюють закордоном лише ті агентства регіонального розвитку, у яких обов'язки сконцентровані саме на стратегічних пріоритетах, а не на намаганні робити усе підряд. Окрім того, закордонний досвід, наприклад, Великобританії, свідчить про те, що кожне зі створених у країні агентств регіонального розвитку концентрує свою діяльність лише на тих цілях, які зазначені у статуті агентств, оскільки останні створювалися як юридичні особи [10; 12]. Отже закордонні інститути взаємодії урядових, бізнес структур та громадськості мають чітко окреслені ключові напрямки своєї діяльності, що ідентичні для усіх агентств в межах країни. Така практика має бути запозичена і Україною. Сфера діяльності агенцій регіонального розвитку має бути чітко визначена на законодавчому рівні з метою уникнення дублювання функцій інших інститутів та представлена максимум трьома-чотирма позиціями, що стосуються лише соціально-економічного розвитку територій.

Дискусійним залишається питання щодо оптимальної кількості агенцій на території країни. Якщо створювати подібний інститут для кожного регіону країни, а відповідно до вітчизняного законодавства регіоном вважаються території АРК, областей, м. Києва та Севастополя, то відповідно і агентств має бути 27, а не 43, як їх є насправді, що складає більше 1/3 усієї кількості агентств регіонального розвитку з усього Європейського союзу (Європейська асоціація агентств регіонального розвитку (EURADA) нараховує у своєму складі близько 130 агентств – за даними [4]). В Україні ж на території однієї області діє декілька агентств (наприклад, на території Дніпропетровської, Полтавської, Чернівецької областей – по 2 агентства, Львівська – 3, в м. Київ – цілих 6; разом з тим агентство регіонального розвитку «Донбас» функціонує одночасно на території двох областей – Донецької та Луганської) [8].

Окремої уваги заслуговує питання фінансування, організаційної структури та алгоритму роботи агенцій регіонального розвитку. Адже саме фінанси стали причиною припинення існування у Великобританії агентств регіонального розвитку, що зародилася ще у 2010 році. На їх

місце прийшли інші інституційні посередники – Місцеві економічні партнерства (local enterprise partnerships, скорочено – LEPs) [13], що були утворені у країні у 2011 році та яких станом на вересень 2012 року налічується близько 39 [14].

Висновки. Підсумовуючи проведене дослідження, можна зробити такі висновки. Неоднозначний закордонний досвід функціонування інститутів взаємодії урядових, бізнес структур та громадськості у процесі прийняття рішень щодо стратегічного планування розвитку територій засвідчує важливість та необхідність їх існування. Це пояснюється, наприклад, досвідом Великобританії, яка не відмовилася від інституційного посередництва, а навпаки, збільшила їх кількість, зменшивши територію розповсюдження їх повноважень. Закордонний досвід функціонування інституційних посередників реалізації стратегій соціально-економічного розвитку територій має бути корисним уроком для України, яка обрала шлях європейської інтеграції. І розпочинати треба із законодавчого унормування питань, що стосуються діяльності подібних інституцій. Для того, щоб вони виявилися ефективними провідниками майбутніх змін в економічному та соціальному житті мезосистем на шляху їх перспективного розвитку необхідно виробити адаптований до вітчизняних умов алгоритм їх функціонування та регламентувати на законодавчому рівні питання щодо їх кількості, обов'язків, розміру, форм, статуту, структури, та джерел фінансування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Институциональные меры реализации стратегии регионального развития: обзор международного опыта // Информационные материалы к Круглому столу «Институты регионального развития» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/Download?AttachID=790>.
2. М. Лендъел Нові механізми регіонального розвитку в Європі // Регіональні студії. Випуск 1. – с. 18-28. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.univ.uzhgorod.ua/static/ndi/idurr/lendel.doc>.
3. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С. О. Білої. – К.: НІСД, 2011. – 88 с.
4. Eurada: European association development agencies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iforest.link-virtus.de/tags/supporting-innovation/eurada-european-association-development-agencies>.

5. М. Кушнір, І. Валюшко. Щодо забезпечення дієвості агенцій та фондів регіонального розвитку у реалізації потенціалу розвитку регіонів України. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/710>.
6. Полтерович В.М. Региональные институты модернизации // Экономическая наука современной России. – №4. – 2011.
7. Про концепцію державної регіональної політики: Указ президента України від 25 травня 2001 року N 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
8. Асоціація агенцій регіонального розвитку України: офіційний сайт. – Режим доступу: <http://www.narda.org.ua>.
9. Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 01 червня 2010 року № 6462 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uvp.kr-admin.gov.ua/Docs/proekt-region-politika.pdf>.
10. England's Regional Development Agencies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dti.gov.uk/regional/regional-dev-agencies/index.html>.
11. Е.В. Балацкий Агентства регионального развития и их особенности: международный опыт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kapital-rus.ru/articles/article/204710>.
12. Management statement and financial memorandum [name of the Agency] October, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.gov.uk/files/file26127.pdf>.
13. Supporting economic growth through local enterprise partnerships and enterprise zones [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-economic-growth-through-local-enterprise-partnerships-and-enterprise-zones>.
14. Local enterprise partnership [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Local_enterprise_partnership.