

Приходченко Людмила Леонідівна,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., професор
Рачинський Анатолій Петрович,
професор кафедри державного управління і менеджменту
НАДУ при Президентіві України,
д.держ.упр., доцент

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ АГЕНТСТВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті узагальнено зарубіжний досвід функціонування агентств регіонального розвитку: розглянуто моделі, типи та засоби фінансування. Визначено перспективи його апробації і запровадження у вітчизняну практику державотворення, та окреслено проблеми й питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: агентства регіонального розвитку, територіальні агенції розвитку, комітети з розвитку, інституційний механізм, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, регіональний розвиток.

**Prihodchenko Lyudmila,
Rachinskiy Anatoliy**

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF FUNCTIONING OF REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES

The article summarizes international experience of the functioning of Regional Development Agencies: A model types and means of financing. Certain view of its testing and implementation of national state practice, and outlines the problems and issues for further research.

Key words: Regional Development Agencies, territorial development agencies, development committees, institutional mechanism, the executive authorities, local authorities, regional development.

**Приходченко Людмила Леонидовна,
Рачинский Анатолий Петрович**

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ АГЕНТСТВ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В статье обобщен зарубежный опыт функционирования агентств регионального развития: рассмотрены модели, типы и средства финансирования. Определены перспективы его апробации и внедрения в отечественную практику государства, и очерчены проблемы и вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: агентства регионального развития, территориальные агентства развития, комитеты по развитию, институциональный механизм, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, региональное развитие.

Постановка проблеми. Досвід європейських країн показує, що стійкий, динамічний розвиток регіонів можливий лише за умови, коли представники місцевої влади у співпраці із представниками бізнесу та органами місцевого самоврядування здатні створити єдину систему для стимулювання такого розвитку. Агентства регіонального розвитку є успішною моделлю такої системи. Як правило, вони представляють собою структуру, що об'єднує всі зацікавлені сторони (владу, бізнес та громадськість), яка несе відповідальність за питання регіонального та секторального розвитку, розробляє єдину програму стратегічного розвитку та відповідає за її реалізацію, моніторинг та оцінку.

Нова інституційна інфраструктура регіонального розвитку європейських країн формується з урахуванням глобалізаційних процесів, в ході яких 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).

З огляду на нагальність реформування системи державного управління, що відбувається на часі в Україні, проблемні питання стабільного та поступового розвитку регіонів викликані:

- системними перетвореннями у всіх сферах життєдіяльності суспільства;
- потребою забезпечення адекватного впливу органів публічної влади на процеси регіонального розвитку;
- активізацією партнерської співпраці трьох секторів: публічного, приватного та громадськості.

Відтак, розуміння важливості та необхідності інституційного забезпечення регіонального розвитку, чітке формулювання завдань, що покладаються на один з основних інституційних інструментів – агентства регіонального розвитку – було викладено ще у «Концепції державної регіональної політики», де наголос зроблено на необхідності розбудови інфраструктури регіонального розвитку [3]. А вже «Заходами щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» (КМУ від 13 вересня 2001 р. № 437-р) одним із основних кроків передбачалося формування мережі агентств регіонального розвитку [2].

Затим «Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 рр.» потенційною базою вдосконалення інфраструктури регіонального розвитку визначає саме агентства регіонального розвитку: «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 агентств регіонального розвитку, що репрезентуватимуть державні, громадські та приватні інтереси. Існуючі в Україні агентства регіонального розвитку – це потенційна база вдосконалення інфраструктури регіонального розвитку» [9].

Слід зазначити, що навіть на той час створення подібної структури не було нововведенням, оскільки перше агентство з регіонального розвитку в Україні було створено в 1995 році в Запоріжжі [7]. Однак, виявилося не працездатним. Не дивлячись на низку прийнятих концептуальних документів [2, 3, 5, 8, 9], розвиток мережі агентств регіонального розвитку гальмується через низку невирішених проблем: сповільненість процесу децентралізації державного управління в Україні; слабкість місцевого самоврядування; низький рівень співпраці з місцевими органами державної влади і місцевого самоврядування. Практично, агентства регіонального розвитку не залучаються до розробки місцевих та регіональних програм і стратегій розвитку та процесу їх подальшої реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні підходи до аналізу та організаційно-правові засади діяльності агентств регіонального розвитку досліджуються досить-таки ґрунтовно як зарубіжними, так і вітчизняними дослідниками. Безпосередньо питанням ролі агентств регіонального розвитку у забезпеченні стабільного та поступального розвитку регіонів присвячено наукові праці зарубіжних вчених: С. Сетнікар-Канкера, Ж. Немека, В. Мікутовскі, Л. Козмінскі, М. Денсона, Х. Халькиера, Ч. Дамборга, Д. Робсона, А. Холдена та ін. Щодо вітчизняних науковців, то різні аспекти функціонування агентств регіонального розвитку розкриваються у працях вітчизняних дослідників: О. Бабінової, З. Балабаєвої, О. Збарашука, М. Лендъєл, І. Студеннікова, В. Ткаченка, російських науковців Є. Андреевої, Г. Атаманчука, В. Лексина, А. Ситникова, А. Швецова та ін. Зокрема, Т. Берегой в якості методологічної основи дослідження агентств регіонального розвитку, як важливої складової інституційної інфраструктури управління регіональним розвитком, застосовує концепцію демократичного врядування [1].

Узагальнюючи здобутки вищевказаних науковців, в цілому можна зазначити, що в теорії державного управління досить усебічно досліджені проблеми функціонування агентств регіонального розвитку. Водночас тематика стосовно формування, впровадження та подальшого розвитку агентства як

інституційного механізму регіонального розвитку, поки що обмежена розглядом незначного кола часткових питань. Таким чином, з огляду на вищезазначене, зарубіжний досвід функціонування агентств регіонального розвитку видається досить корисним для вивчення та адаптації у вітчизняну практику державотворення.

Мета. Тому завдання полягає в узагальненні зарубіжного досвіду функціонування агентств регіонального розвитку та визначенні перспектив його апробації і запровадження у вітчизняну практику, що й визначило логіку побудови дослідження.

Виклад основного матеріалу. Агентства регіонального розвитку є посередницькою структурою між громадою, бізнесом і владою, яка отримує фінансування з різних джерел: бюджетні кошти, власні, приватні тощо. Створення подібної структури є необхідною умовою при вступі країни в Європейський союз, який посилюючи соціальне спрямування регіональної допомоги, до складу партнерів, які мають програмувати, реалізовувати і контролювати хід реалізації регіональних проектів, крім органів влади, включає економічних та соціальних партнерів. Це надає змогу позиціонувати Агенції регіонального розвитку як інститути, і, водночас, сприймати їх як інституційний механізм регіонального розвитку, що співпрацює з органами державної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними структурами, зберігаючи при цьому автономність у прийнятті рішень [6].

Територіальні агенції розвитку та комітети з розвитку у Франції офіційно зародилися в 1954 році (хоча ці структури існували з кінця 40-х), з метою об'єднання людей для співпраці щодо визначення дій, яких необхідно вживати для стимулювання економічного розвитку: вивчення існуючого стану регіональної економіки, визначення загроз та пошуку наявних можливостей для подолання проблемних питань. Агентства і комітети, створені з ініціативи місцевої влади, на сьогодні є оперативними структурами для розробки та реалізації стратегій розвитку, шляхом постійного ведення діалогу усіх зацікавлених сторін: представників місцевих органів влади, університетів,

палат торгівлі, транспорту і банківської справи, об'єднань підприємців, профспілок найбільш чисельних організацій.

Наприклад: місія Агентства регіонального розвитку Прованс-Альпи-Лазурний Лазурний берег (MDER PACA) полягає у сприянні розвитку одного з найбільш сильних економічних регіонів Європи шляхом:

- надання допомоги підприємствам і бізнес-партнерам (залишатися конкурентоспроможними і захищати робочі місця);
- здійснення стратегічного аналізу партнерських проектів;
- підготовка маркетингових документів про підтримку реструктуризації сектору діяльності;
- представлення реклами партнерської взаємодії.

Традиційно керівні органи територіальних агенції розвитку та комітетів із розвитку складаються з представників чотирьох колегій [10]:

- представників органів місцевого самоврядування;
- торгово-промислових палат;
- організацій роботодавців та профспілок;
- кваліфікованих представників різних галузей: освіти, банківської справи, транспорту і т.д.

Що стосується Національного комітету регіональних економік (НКРЕ), то з моменту свого створення в 1952 році, він виконує подвійну функцію: як національна федерація агентств з розвитку і комітетів економічного розвитку та як форум, що надає пропозиції в галузі економічного розвитку та територіального плану.

Національний комітет регіональних економік фактично є асоціацією, яка об'єднує до ради директорів, що обираються з усіх секторів, представників ділового світу, державних установ, кваліфікованого персоналу. Це надає змогу виступати джерелом різноманітних пропозицій щодо подальшого поступального розвитку регіонів, оскільки зустрічі, на яких відбувається обмін досвідом, фокусують увагу на перспективних питаннях регіоналізації, децентралізації, територіальної економіки, відкритості по відношенню до

Європи і т.д. Їх експертне обговорення проходить і на симпозиумах, семінарах та конференціях, які організуються щороку. Крім того, поширення кращих практик та результатів діяльності, відбувається через публікації в журналі «Інтер регіонів», що виходить раз у два місяці.

Агентства регіонального розвитку в Іспанії почали створюватися після визнання економічної децентралізації в Конституція 1978 року [10]. Фактично, вони стали наслідком еволюції зміни цілей регіональної політики. Їх правовий статус – публічна компанія, за умови збереження приватного права – відображає необхідність надання більшої самостійності в управлінні, здійсненні повсякденної діяльності.

Фінансування агентствам надходить з річного бюджету обласної адміністрації. Крім того, джерелами поповнення бюджету є:

- кредити, отримані від державних та приватних фінансових установ;
- проектне фінансування;
- субсидії та внески від інших установ;
- доходи від послуг і доходи, отримані від реалізації товарів і цінностей, їх спадщини;
- відповідні фонди і кредити, отримані від структурних фондів ЄС.

Основне завдання агентств регіонального розвитку полягає у поліпшенні продуктивності і територіальної конкурентоспроможності у таких ключових галузях:

- заохочення і сприяння розвитку підприємництва (з конкретними програмами для підприємців);
- фінансова підтримка для інвестицій, в основному для малих і середніх підприємств у межах різних програм;
- сприяння технологічним інноваціям, які поступово набувають більшої ваги (і якісно, і кількісно);
- забезпечення промислової і технологічної інфраструктури (технопарків, або інститутів, європейського бізнесу та інноваційних центрів);

- інтернаціоналізація, через різні програми з метою просування бізнесу за кордоном і за рахунок залучення іноземного капіталу (за умови відкриття офісів у великих фінансових і ділових центрах світу).
- надання бізнес-послуг, таких як: інформація про можливості, людські ресурси, накопичення капіталу, підготовку галузевих досліджень та співпрацю з іншими регіональними компаніями;
сприяння більш збалансованому територіальному економічному розвитку.

Місцеві агентства розвитку в Італії є конкретним регіональним інструментом програмування, діяльність яких значною мірою стимулюється політикою Європейського союзу та наявністю регіональних договірних планів.

За десятиліття свого фінансування відбувалася певна еволюція їх розвитку, що надає змогу виокремити три типи моделей:

- суто фінансову модель, яка з'явилася у 70-х роках і найбільшого розквіту набула у 80-х, традиційні фінансові посередники, які спрямовували ресурси на розвиток, керуючись логікою і практикою;
- модель, пов'язана з перспективою розвитку промисловості на регіональному рівні: розвиток нових промислових районів або їх відновлення;
- третя модель виникає там, де процеси розвитку відбуваються на основі стратегічних планів.

На сьогодні сформованими є агентства регіонального розвитку двох типів: комплексного регіонального розвитку (агентства створені в 7 регіонах) і 13 спеціалізованих агентств з розвитку в таких областях, як сільське господарство, інновації, охорона навколишнього середовища, залучення інвестицій.

Основними завданнями італійських територіальних агентств розвитку є:

- підтримка територіального планування;
- заохочення та підтримка наукових досліджень і освіти;
- супровід бізнес-ініціатив (як окремих фірм так і бізнес співтовариства);

- надання різноманітних послуг (служба підтримки);
- інтеграція наукових досліджень, навчання.

Досвід сусідньої Польщі переконливо свідчить, що серед майже 700 організацій, діяльність яких фокусується на створенні сприятливих умов для ведення бізнесу, агенції регіонального розвитку (їх 18) займають чільне місце. При цьому слід зазначити, що головними джерелами прибутку агенцій регіонального розвитку у Польщі є: обслуговування європейських ринків; пошук європейських грантів – реалізація проектів; нерухомість – здавання у найм; реалізація інноваційних проектів; розвиток технологічних парків, інкубаторів тощо.

Так, наприклад, Малопольська агенція регіонального розвитку [11], яка є лідером серед таких інституцій у Польщі, була заснована у 1993 році з метою ревіталізації деградованих промислових територій, є акціонерним товариством з уставним капіталом 21,5 млн. EUR. Агенцію створювали інституції місцевого самоврядування, регіональні підприємства, організації господарського самоуправління та Малопольське воєводство (88,54% акцій).

Модель її функціонування базується на таких складових:

- торговельні товариства;
- власник – самоуправління воєводства;
- фінансування діяльності – із власного прибутку.

У своїй діяльності MARR керується чітко визначеними трьома стратегічними цілями:

- створення комплексної системи підтримки розвитку підприємництва та інновацій у регіоні;
- організація регіональної програми співробітництва щодо економічного просування Малопольського воєводства;
- диверсифікація та зміцнення стабільних джерел фінансування товариства.

Як регіональна організація, що фінансово підтримує розвиток підприємництва та інновацій у регіоні, MARR виконує наступні завдання: надає дотації на інноваційні проекти підприємств (інвестиції, розвиток корпорацій,

інформаційних технологій); здійснює формальну оцінку аплікацій на дотації; підписує угоди; контролює та приймає бухгалтерську звітність запитів із виплати; забезпечує інформаційне та адміністративне обслуговування тих дотацій, що надає; здійснює фінансовий та базовий моніторинг.

Зокрема, на увагу заслуговує спільний проект Малопольської агенції регіонального розвитку та Краківського технологічного парку, в процесі реалізації якого вдається успішно просувати економічний потенціал Малопольського воєводства. Це видається можливим внаслідок реалізації наступних заходів: міжнародної Медіа-підтримки; всебічного обслуговування іноземних інвесторів; створення регіональної бази інвестиційних пропозицій, бази даних експортерів та кооперативних пропозицій; координування процесів реалізації проектів; забезпечення внутрішнього та міжнародного співробітництва; організації бізнес-візитів, виставок, конференцій та семінарів; проведення ринкових досліджень та аналізу; консалтингу в області підтримки інвестицій тощо.

Слід зазначити, що за критерієм засновників Європейська асоціація агенцій регіонального розвитку (*EURADA*) виділяє різні типи агентств [7, с. 22–36]:

1. створені та фінансовані національним урядом;
2. створені в процесі регіоналізації та децентралізації управління як окремі підрозділи агентства регіональних місцевих органів влади;
3. формально автономні організації, створені за участю та фінансовані регіональними місцевими органами влади;
4. створені шляхом партнерства місцевих публічних чи приватних інститутів регіональні органи влади, муніципалітети, торгові палати, асоціації роботодавців, приватні підприємства, банки, громадські організації у формі асоціацій чи акціонерних товариств.

При цьому перевага надається формально незалежному від національних та регіональних місцевих органів влади організаційно-правовому статусу агентств регіонального розвитку оскільки відносна незалежність від органів влади дозволяє діяти їм у манері підприємця, а не управління. Тобто, фактично

уникати бюрократичних процедур і застосовувати інноваційний підхід до розвитку. Разом з тим, відносна незалежність від органів влади допомагає діяти відповідно до довгострокової чи середньострокової стратегії, а не згідно з тимчасовими політичними рішеннями. Водночас, агентства регіонального розвитку несуть відповідальність перед органами влади щодо досягнення цілей стратегії розвитку регіону та ефективного використання наданих бюджетних коштів.

Агентства регіонального розвитку країн Європи мають тісний зв'язок з місцевими регіональними органами влади. Зв'язок може бути:

- інституційним – головою Правління агентства, виконавчим директором є представник органу влади;
- фінансовим – операційний бюджет щорічно надходить із національного, регіонального та місцевого бюджетів;
- у формі контролю - агентство періодично звітується про діяльність перед органами влади.

Агентства регіонального розвитку [1], на відміну від органів влади, не є політично заангажованими, не визначають філософію свого існування отриманням прибутку. Агенції регіонального розвитку є інститутами і, водночас, сприймаються як інституційний механізм регіонального розвитку органами державної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними структурами, зберігаючи при цьому автономність у прийнятті рішень.

Їх діяльність, здебільшого є адекватною вимогам Європейського союзу, який посилюючи соціальне спрямування регіональної допомоги, до складу партнерів, які мають програмувати, реалізовувати і контролювати хід реалізації регіональних проектів, крім органів влади, включає економічних та соціальних партнерів. Це створює можливості для зростання ролі інститутів, які, «...на відміну від органів влади не є політично заангажованими і, водночас, не визначають філософією свого існування отримання прибутку, що є природним для комерційних підприємств» [4].

Висновки. Багаторічний досвід ряду європейських країн переконливо свідчить, що агентства регіонального розвитку здатні забезпечити: ефективне використання природного та людського потенціалів регіону; збалансований та рівномірний розвиток; залучення іноземних інвестицій та збільшення експортного потенціалу. Тобто, здатні бути ефективним інституційним механізмом регіонального розвитку за умови наданої їм автономності у процесі прийняття та реалізації рішень, можливості виступати партнерами, які володіють реальною здатністю програмувати, реалізовувати і контролювати хід реалізації регіональних проектів, посилюючи тим самим соціальне спрямування діяльності органів публічної влади на регіональному рівні.

Багаторічний досвід ряду європейських країн переконливо свідчить: агентства регіонального розвитку здатні забезпечити:

- ефективне використання природного та людського потенціалів регіону шляхом заохочення і зміцнення асоціацій дрібних фермерів і підприємців, максимального залучення потенціалу економічного, соціальних і культурних ресурсів регіону;
- збалансований та рівномірний розвиток через підтримку регіональних і муніципальних стратегічних планів, відповідно до національних стратегій;
- залучення іноземних інвестицій та збільшення експортного потенціалу шляхом зміцнення альянсу з європейськими партнерами, збільшення можливостей економічної інтеграції.

Таким чином, за умови наданої їм автономності у процесі прийняття та реалізації рішень, агенції регіонального розвитку стають ефективним інституційним механізмом регіонального розвитку. Їх діяльність є адекватною вимогам Європейського союзу, якщо вони виступають партнерами, які володіють реальною здатністю програмувати, реалізовувати і контролювати хід реалізації регіональних проектів, посилюючи тим самим соціальне спрямування діяльності органів публічної влади на регіональному рівні.

Підсумовуючи, маємо зазначити, що на сьогодні в Європі діють різні типи агентств регіонального розвитку (за організаційно-правовою формою, типами засновників). Однак всі вони мають тісний зв'язок з місцевими регіональними органами влади (інституційний, фінансовий, у формі контролю), що надає їм змогу бути невід'ємною частиною мережі інституцій регіонального розвитку, реальними провідниками ефективної державної регіональної політики та власної політики розвитку окремих регіонів. Відтак, предметом подальших наукових пошуків має стати формування агентств регіонального розвитку, як дієвих інституційних механізмів вітчизняної практики державотворення. Це потребує пошуку та більш деталізованого вивчення організаційно-правової форми, фінансового механізму функціонування агентств регіонального розвитку, адекватним реаліям сьогодення.

Література.

1. Берегой Т. Теоретичні засади формування та діяльності агентства регіонального розвитку / Т. Берегой // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 1 (29). – С. 215–219.
2. Заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики / Кабінет Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437-р – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
3. Концепція державної регіональної політики / Затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року N 341/2001
4. Лендзел Мирослава. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі // Регіональні студії. Випуск 1. Державне управління. – С. 18 – 28 ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// 194.44.230.3/science/idurr/Lendel.do](http://194.44.230.3/science/idurr/Lendel.do).
5. Методичні рекомендації щодо створення та функціонування агентств регіонального розвитку. Лист Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним,

Київській та Севастопольській міським радам, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям від 22.08,2002 р. № 24-24/195.

6. Приходченко Л. Агентства регіонального розвитку як інституційний механізм регіонального розвитку / Л.Приходченко // Сучасна регіональна політика : освіта, наука, практика : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 28 жовтня 2011 року. У 2-х томах. – Т. 1. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 103–104.

7. Санжаровський і., Третяк Ю. Аналіз доцільності створення агентства регіонального розвитку в Запорізькій області: аналітичний звіт / Проект «Регіональне врядування та розвиток»; [Електронний ресурс]: К., 2008. - 113 с. – Режим доступу http://www.rgd.org.ua/resources/additional_res/Report_on_RDA_in_Zaporizhzhya_2008_UKR.pdf – Заголовок з екрана.

8. Указ Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики», 25,05.2001 р. № 341/2001 // Регіональна політика України: інституційно - правове забезпечення; Зб. офіц. док. / За ред. З. Варналія. К.: НІСД, 2004. - 521 с.

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

10. International Link and Services for Local Economic Development Agencies for a fair, human, sustainable and inclusive development / ILS LEDA. – October 2011 : http://www.ilsleda.org/usr_files/papers/models_for_rda__435520.pd.

11. Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. // www.marr.pl.